

ROZWÓJ REGIONALNY I JEGO DETERMINANTY

**REGIONALS DEVELOPMENT
AND ITS DETERMINANTS**

TOM II

**REDAKCJA NAUKOWA
JAN POLCYN
PIOTR GŁOWSKI**

PIŁA 2015

Rada Wydawnicza
Donat Mierzejewski (przewodniczący), Joanna Kryza (sekretarz),
Henryk Tylicki, Ryszard Bania, Jan Polcyn, Zbigniew Popławski,
Feliks Jaroszyk, Andrzej Kraczkowski, Sylwester Sieradzki

Recenzent
Hanna Godlewska-Majkowska

Korekta
Emilia Lewicka-Kalka

Redakcja techniczna
Jacek Demczar

Projekt okładki



© Copyright by **Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
im. Stanisława Staszica w Pile**

Sto sześćdziesiąta piąta publikacja Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
im. Stanisława Staszica w Pile

Piła 2015

**ISBN 978-83-62617-44-9 Seria
978-83-62617-57-9 Tom II**

Publikacja dofinansowana przez Gminę Piła, Starostwo Powiatowe w Pile,
Miejski Zakład Komunikacji w Pile



STAROSTA PILSKI



SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	7
------------	---

ROZDZIAŁ I. CZYNNIKI I UWARUNKOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO

Peter Čajka, Peter Ondria

Rozwój polityki regionalnej na Słowacji od 1993	11
---	----

Bronislav Kovacik

Municipalizacja w Danii jako sposób rozwiązywania problemów rozdrobnienia terytorialnego na Słowacji	19
--	----

Karina Zawieja-Zurowska, Artur Zimny

Finanse sektora samorządowego. Studium porównawcze krajów Europy Środkowo-Wschodniej.....	29
---	----

Kazimierz Pająk, Paweł Błaszczyk, Paweł Dahlke

Pokryzysowa ocena strefy euro z wykorzystaniem skorygowanego misery index ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowań regionalnych	45
--	----

Izabela Wielewska, Piotr Prus

Korzyści gospodarowania energią odnawialną na obszarach wiejskich.....	55
--	----

Izabela Wielewska, Dagmara K. Zuzek

Podjęcie inwestycji w zakresie energetyki odnawialnej na poziomie gminy	65
---	----

Michał Borychowski

Sektor odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej – realizacja postulatów polityki energetycznej. 73	
---	--

ROZDZIAŁ II. WYMIAR SEKTOROWY GOSPODARKI

Piotr Kułyk, Bazyli Czyżewski

Zmiany w strukturze produkcji rolnej i przestrzennym zagospodarowaniu ziemi w rolnictwie w województwie lubuskim po integracji z UE	87
---	----

Andrzej Czyżewski

Budżet rolny polski w 2015 roku – poziom, dynamika i kierunki wydatków.....	97
---	----

Marta Śmigła

Pozycja rynkowa małych i średnich gospodarstw mlecznych w Polsce w perspektywie likwidacji kwot mlecznych..... 107

Bazyli Czyżewski, Adam Majchrzak

Koncepcja waloryzacji rent politycznych w rolnictwie na przykładzie gospodarstwa reprezentatywnego FADN w Polsce w 2013 r. 115

Sebastian Stępień, Jan Polcyn

Globalne i regionalne uwarunkowania rozwoju sektora żywnościowego na świecie 125

Andrzej Czyżewski, Joanna Strońska-Ziemann

Renta położenia obszarów wiejskich podregionu pilskiego..... 133

Marta Gargała, Marta Pisarek, Magdalena Dykiel

Wpływ lokalnych produktów na rozwój gospodarczy powiatu łańcuckiego 143

Krzysztof Firlej, Krzysztof Adam Firlej

Potencjał i możliwości innowacyjne polskich regionów..... 159

Beata Będzik

Poziom kapitału społecznego jako bazy przyszłego rozwoju regionalnego w wybranych gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego 175

Piotr Frączek

Sytuacja ludzi niepełnosprawnych na rynku pracy jako czynnik ryzyka w rozwoju współczesnego społeczeństwa..... 187

Anna Hnatyszyn-Dzikowska, Jan Polcyn

Regionalne zróżnicowanie dostarczania usług publicznych - wybrane aspekty metodologiczne 199

Rafał Zdzierela

Ciechanów, Piła i Sieradz na tle byłych stolic województw - wstęp do analizy porównawczej..... 213

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	7
--------------------	---

ROZDZIAŁ I. FACTORS AND CONDITIONS FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Peter Čajka, Peter Ondria

Development of regional policy in Slovakia since 1993	11
---	----

Bronislav Kovacik

Municipalisation in Denmark as an inspiration model solving the territorial fragmentation of Slovakia ...	19
---	----

Karina Zawieja-Żurowska, Artur Zimny

Local public sector finance. A comparative study of central and eastern european countries	29
--	----

Kazimierz Pająk, Paweł Błaszczyk, Paweł Dahlke

Post-crisis euro zone assessment using a misery index adjusted with special emphasis on regional disparities.....	45
---	----

Izabela Wielewska, Piotr Prus

Advantages of renewable energy management in rural areas.....	55
---	----

Izabela Wielewska, Dagmara K. Zuzek

Making investments in renewable energy on the level of the borough	65
--	----

Michał Borychowski

Renewable energy industry in the European Union - implementation of energy policy objectives	73
--	----

ROZDZIAŁ II. SECTORAL DIMENSION OF THE ECONOMY

Piotr Kułyk, Bazyli Czyżewski

Changes in the structure of agricultural production and the spatial land use in agriculture in lubuskie voivodship after integration with European Union	87
--	----

Andrzej Czyżewski

Polish agricultural budget in 2015 – level, dynamics and trends of expenditure	97
--	----

Marta Śmigła

The market position of small and medium – sized dairy farms in Poland 107

Bazyli Czyżewski, Adam Majchrzak

The concept of political rent valorization in agriculture. An example of a representative FADN farm in Poland in 2013 115

Sebastian Stępień, Jan Polcyn

Global and regional conditions for the development of the food sector in the world 125

Andrzej Czyżewski, Joanna Strońska - Ziemann

Location rent of communities in rural areas of piłski subregion 133

Marta Gargała, Marta Pisarek, Magdalena Dykiel

The influence of local produce on the economic development district Łańcut 143

Krzysztof Firlej, Krzysztof Adam Firlej

Potential and possibilities of innovative polish regions 159

Beata Będzik

Social capital level as a base for the future of regional development in selected rural municipalities of zachodniopomorskie 175

Piotr Frączek

Situation of disabled people on the labour market as the risk factor to the development of the modern society 187

Anna Hnatyszyn-Dzikowska, Jan Polcyn

Regional differences in delivery of public services – selected methodological aspects 199

Rafał Zdzierela

Ciechanów, Piła i Sieradz against former provincial capitals – introduction to comparative analysis 213

WSTĘP

Drodzy Czytelnicy,

Oddajemy do Państwa rąk drugi tom cyklicznego wydania „Rozwój regionalny i jego determinanty”. Cykl ten jest kontynuacją wcześniejszych wydań zapoczątkowanych przez pomysłodawcę dyskusji nad omawianą problematyką - Pana Prof. dr. hab. Kazimierza Pająka.

W obecnym tomie skoncentrowano się na czterech obszarach determinujących rozwój regionalny to jest: polityka regionalna, gospodarka żywnościowa, odnawialne źródła energii oraz kapitał ludzki.

Wybór wskazanych obszarów dyskusji był podyktowany długofalowymi działaniami, mającymi na celu kompleksową analizę czynników stanowiących determinanty rozwoju regionalnego. Wcześniejsze analizy (tom I) koncentrowały się bowiem na zarządzaniu finansami, sektorze publicznym w ujęciu regionalnym. Na problematykę związaną ze strukturą samorządu terytorialnego i jej wpływem na rozwój regionalny szczególną uwagę zwrócili autorzy ze Słowacji, wskazując szczególnie na rolę rozdrobienia samorządowych jednostek administracyjnych w Słowacji oraz Danii. W tym wątku przedstawiono również interesującą analizę finansów sektora samorządowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Próba odpowiedzi na poszukiwanie miary zróżnicowania regionalnego w odniesieniu do strefy euro jest zaproponowanie przez zespół K.Pajak, P.Błaszyk, P.Dahlke skorygowanego misery index.

We wcześniejszym opracowaniu zapoczątkowana została również dyskusja nad ekonomią rolną, która jest szeroko kontynuowana w obecnym tomie i w związku z tym znaczną część niniejszego opracowania zajmuje dyskusja nad szeroko ujętymi determinantami rozwoju regionalnego, bardzo silnie związanymi z sektorem gospodarki żywnościowej. Ten obszar dyskusji obejmuje zarówno analizę kształtowania się budżetu rolnego i jego oddziaływanie na rozwój regionów. W rozdziale tym interesująca okazuje się, nawiązująca do budżetu rolnego, koncepcja waloryzacji rent politycznych w rolnictwie a także wskazanie na problematykę renty związanej z położeniem.

W ostatnich latach, zwłaszcza w kontekście postulatów Unii Europejskiej o tym, że odnawialne źródła energii powinny dostarczać minimum 20% wykorzystywanej energii elektrycznej, problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w rozwoju regionów. Przesłanka ta oraz praktyczne doświadczenia regionów w zakresie odnawialnych źródeł energii spowodowała, że zdecydowano się wyróżnić tę ważną problematykę w niniejszym opracowaniu.

Wskazywany w literaturze przedmiotu wpływ kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy stanowił przyczynę zainteresowania tą problematyką w aspekcie rozwoju regionalnego. Nieodłącznie z rozwojem całych gospodarek, w tym również z rozwojem regionalnym związany jest poziom kapitału społecznego, kapitału ludzkiego. Podkreślono głównie problemy związane z kształtowaniem tych wielkości, głównie jakość dóbr publicznych związanych z edukacją i ochroną zdrowia. W rozdziale tym wskazano również na problemy ludzi niepełnosprawnych na rynku pracy. Mamy świadomość tego, że przedstawione kwestie stanowią załączek do bardziej ożywionej dyskusji nad tematyką kapitału ludzkiego w przyszłej ożywionej dyskusji nad jego rolą w rozwoju regionalnym.

Zdajemy sobie sprawę, że przedstawione zagadnienia nie wyczerpują problemów związanych z rozwojem regionalnym, ale mamy też nadzieję, że będą skromnym przyczynkiem do podjęcia dyskusji nad tą ważką materią. Zamiarem całego zespołu autorskiego było pobudzenie do dyskusji naukowej, której perspektywnym efektem powinno być odkrycie istotnych przyczyn zróżnicowania regionalnego, a w dalszej perspektywie przyczynienie się do niwelowania niekorzystnych różnic pomiędzy regionami.

Jan Polcyn
Piotr Głowski

ROZDZIAŁ I

CZYNNIKI I UWARUNKOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO

Peter Čajka

Matej Bel University

Peter Ondria

College Danubius

DEVELOPMENT OF REGIONAL POLICY IN SLOVAKIA SINCE 1993

Abstract: Contemporary development of regional policy in Slovak conditions is determined by former historical events as well as other important aspects. In the past, as well as in the present, the formation process of regional policy is influenced by political, economic, social, institutional, legal and other frame conditions. Economic development is followed by continual growth of differences between particular regions, superior territorial units as well as counties.

Keywords: regional policy, regional development, disparities, region

INTRODUCTION

Political and economic reforms towards democracy, a market economy and integration steps to the European Union began to change the shape and direction of regional policy in Slovakia during 1990s. In the past as well as in the present, the formation process of regional policy is influenced by political, economic, social, institutional, legal and other frame conditions.

At the beginning of the “transformation”, formation of comprehensive regional policy concept found itself in the shadow of political changes and reform steps (liberalisation of prices and foreign trade, privatization, tax reform, agrarian reform, etc.). According to Ochoťnický, in Slovakia, the reform of regional development and formation of regional policy (despite several attempts to conceptualize them) took place rather spontaneously and as a reflection of different systematic elements formation (Ochoťnický, 1995). Mostly, it concerned organisation of the Slovak institutional system (establishment of new ministries) and changes in public administration (changes in administrative and authoritative changes, competence and financial division between state government and self-government).

The Slovak Republic has been through several structural reforms or regional changes from the beginning of its birth. Foundations of its contemporary self-government were laid on the basis of the Law no. 369/1990 Coll. about the Municipal Administration and the Law no. 517/1990 about the Territorial and Administrative Organisation of the Slovak Republic which defined municipalities as self-governing units. Six years later, the Slovak Republic was divided to 8 regions and 79 districts according to the Law no. 221/1996 Coll. about the Territorial and Administrative organisation. According to this division, local state government was in execution until 2001 when the Law no. 302/2001 Coll. about the Self-Governing Regions established 8 self-governing units (VUC) which created a second level of regional self-government. Since 2002 to 2004, part of the local state administration powers has passed to self-governing regions and municipalities which were regulated by the Law 416/2001 Coll. about the Transformation of State Administration Powers to Self-Governing Regions (Michalko, 2013, pp. 30-34).

This situation led to a three level **institutional support** of regional policy and regional development (Michaeli, 2010, pp. 600-602):

Central level

- Government of the Slovak Republic which approves important programme documents dealing with creation and implementation of regional development.
- Regional Policy Council which is a cooperative, counselling and active body of the Slovak Government in the area of regional policy.
- Ministry of Transport, Construction and Regional Development which form, coordinate and implement state policy for regional development.
- Central bodies of state administration, such as Ministries of the SR; Statistical Office of the SR; Antimonopoly Office of the SR; Geodesy, Cartography and Cadastre Authority of the SR, etc. which help to complete tasks connected with support of regional development in order to clear differences between development levels of particular regions.

Regional level

Self-governing Units which prepare concepts for the development of particular regions and cooperate with central bodies of state administration and other bodies active in the field of regional development policy implementation while preparing and implementing regional development programmes and strategic development plans.

- District Offices completing partial tasks connected with the support of regional development.
- Integrated Network of Regional Development Agencies composed of Regional Development Agencies (RDA).
- Euroregion which is a subject of territorial cooperation on regional level with cross-border cooperation as the main goal.

Local level

- Municipalities (cities and provincial settlements) which prepare, approve and provide implementation of Economic and Social Development Program (ESDP) of city or province.
In legislative a way, regional policy and regional development are defined in:
- Principles of the regional policy in the Slovak Republic (Resolution no. 725/2000) – connected with the principles of EU regional policy exercised in the Slovak Republic (principle of concentration, partnership, programming and additions) and defining supporting regions for the purpose of regional policy, main programming documents and tools for state regional policy support.
- Law no. 503/2001 Coll. about the Support of Regional Development including amendment (Law no. 351/5 2004 Coll.)
- Law no. 434/2001 Coll. which changes and replenish the Law no. 231/1999 Coll. about the State Help – law defines conditions for providing state help to develop regions. The main criterion for proving state help is GDP share for one inhabitant of the region which does not reach 75% of the GDP for one inhabitant of society measured by the PPP (Purchasing Power Parities) average for the last three calendar years.
- Law no. 561/2007 Coll. about the Investment Help and Change as well as Replenishment of some Laws.
- Law no. 539/2008 Coll. about the Support of Regional Development defining the following documents:
 - National Regional Development Strategy of the Slovak Republic serving as a strategic and starting material of the Ministry of Construction and Regional Development, which defines a strategic approach of the state to support regional development sustainable solution while respecting the principles of sustainable development.

- Economic and Social Development Program of Self-Governing Units- a mid-term development solution for self-governing units which is made in harmony with goals and priorities established in national strategy and according to obligatory part of territorial and planning regional documentation.
- Community Economic and Social Development Program- mid-term development document made in harmony with goals and priorities established in the national strategy taking into consideration goals and priorities established in the Economic and the Social Development Program of Self-Governing Units in the territory of region, made according to obligatory part of territorial and planning municipal documentation.

Many positive but also negative changes have taken place in the past twenty years in the field of regional policy. The ongoing transformation process considerably influenced the development of particular regions during 1990s in Slovakia. Particular regions adapted to new conditions differently, which manifested itself in their considerable differentiation.

On one hand, regional policy is based on foreign economic theories, which are adapted to Slovak conditions so that it would be convenient for investors. On the other hand, the regional policy forms a kind of organisation structure which is subordinate in self-administration to higher levels despite its independence. Therefore the principle of decision making concerns regional policy only in a formal way, but specific steps of development depend on the system.

Social, political and economic changes resulting from economic transformation to market conditions form the Slovak regional policy. "At the beginning of 1990s, the Slovak Regional Policy focused mostly on monitoring regional disparities and defining problematic regions, gradual implementation of regional policy tools and activation of regional and local parts as well as local and mixed sector institutions" (Rajčáková, 2005, p. 84). The functionality of regional policy was under the sharp influence of financial, legislative and institutional deficits as well as programming security deficit which had yet had no basis in a particular period. Slovakia had began to deal with the question of regional policy security during the years of 1990 to 1992 by creating programmed, institutional and legislative framework of regional policy and its gradual implementation (Rajčáková, 2005).

The next formation process of regional policy dates back to birth of independence of the SR (1993-1999). The main goal was to create the regional policy in concordance with conditions declared in *Acquis Communautaire*. Support of institutions, intensification of cooperation between bodies and institutions remained the main priority. Decrease of inter-regional differences, increase of competitiveness, employment and development of rural areas were the strategic goals of regional policy during this period. In 1990, the attitude of the government toward regional policy changed when it created the posts of Regional Development President, Governmental Council for the Regional Development and by initiating establishment of the Ministry of Construction and Regional Development (Korec, 2005).

Subsequent development of regional policy was at some point influenced by integration initiatives and accession to EU. Focusing on legislative and administrative security was an important benefit. Balancing regional disparities, securing economic cohesiveness and increasing the living standards of inhabitants have been the main priorities of regional policy since 1994 to 2004. The main body responsible for the implementation of regional policy was the Ministry of Construction and Regional Development (MCRD) whose role it was to create a programming document of the Regional Policy for the Slovak Republic. Adoption of the National Development Plan (MCRD SR) where SR commits to effectively apply tools, to simplify access, to balance inter-regional disparities, to increase the administrative capacities and to inform citizens in 2002 represented an important benefit for regional policy (Rajčáková, 2005).

The adoption process of strategic documents dealing with regional development began with the process of accession to the European Union. The National Regional Development Strategy was one of those documents. It provided help before the accession. As an EU member, the Slovak Republic uses the EU funds as financial help. SR used the funds in the field of cohesion policy on the basis of the document called Community Support Framework since 2004 to 2006 for the first time, i.e. in a short programming period which had already begun in 2000 for the original EU 15 member states. The

Community Support Framework 2004-2006 was the initial document utilizing the financial sources from structural funds and from the Cohesion Fund (Abrahám, Horváthová, 2010). Complex economic analyses of Slovakia and its regions, its goals and priorities in its economic development also constituted a part of the plan (Korec, 2005).

The economic and social character of regional structure in the SR as well as experience gained in the previous programming period provided a starting point for the period of 2007-2013. Regional policy and regional development implemented in concordance with three global goals. To securing programming, institutional and legislative framework was an inevitable condition to fulfil and to achieve goals and priorities of regional development and regional policy (Rajčáková, 2005).

Scheduling period 2007-2013 was the first period for Slovakia during which it had the possibility to use EU funds on the basis of the National Strategic Reference Framework document (NSRF). NSRF included goals such as convergence, regional competitiveness and employment. During this period, global goals of Slovakia were in concordance with programming documents (the Competitiveness Strategy for the Slovak Republic and the National Lisbon Strategy) and took into consideration situation of regional structure and particularities including:

- support of economic and social development in regions,
- creation of suitable conditions for universal and dynamic development in regions using their natural, demographic and economic potential, moderation of regional and their respective impacts,
- support of sustainable development,
- security of the effective state administration and territorial institution authority.

During 2007, negotiations for formation of the cohesion policy for the period of 2014-2020 in the EU, took place at the beginning of the implementation of financial framework 2007-2013. SR as the Member State actively participated in negotiations and was involved in the preparation of the new financial perspective to enforce pan-European intentions. The Common Strategic Framework 2014-2020 (CSF 2014-2020) was a result. It is a tool for enforcing different European policies and the EU funds coordination. Partnership agreements between the European Commission and the Member State were elaborated to secure use of particular EU funds in connection with CSF 2014-2020. In Slovakia, this document is represented by the Partnership Agreement – a basic tool for the scheduling of particular funds and it also establishes priorities which should be funded by the EU (Palko, Kiss, 2013).

The EU will reinvest approximately 351 billion Euro to European regions during the period of the Cohesion Policy 2014-2020.

The EU fund will provide help in the following areas:

- support of small and medium-sized enterprises,
- support of research and innovation,
- investment to clearer environment,
- improvement of digital technologies access,
- development of new products and new ways of producing,
- support of energy efficiency and fight against climate changes,
- improvement of education (Jankurová, 2014) and abilities,
- improvement of traffic connection with distant regions.

REGIONAL PARTICULARITIES OF SLOVAKIA IN THE EUROPEAN CONTEXT

Despite the implementation of the regional policy in Slovakia, we have to note that contemporary economic development is followed by continual growth of differences between particular regions, cantons as well as districts. This growth is a result of the strengthening of some regions, notably of the Bratislava Region, as well as gradual decline of other regions mostly in Eastern and Central part of Slovakia.

The Bratislava Region is the 5th richest region in the EU, reaching 186% GDP per person in comparison to EU average, according to up to date statistics indicator within the framework of NUTS 2, published by EUROSTAT. However, the remaining regions of Slovakia are considered to be the poorest in Europe.

Table 1. Top 10 richest European regions

Ranking	Region	Country	GDP per person in comparison to EU average
1.	Inner London	Great Britain	321%
2.	Luxembourg	Luxembourg	266%
3.	Brussels	Belgium	222%
4.	Hamburg	Germany	202%
5.	Bratislava	Slovakia	186%
6.	Île-de-France	France	182%
7.	Groningen	Netherlands	182%
8.	Stockholm	Sweden	173%
9.	Prague	Czech Republic	171%
10.	Upper Bavaria	Germany	168%

Source: EUROSTAT: GDP per capita in the EU in 2011: seven capital regions among the ten most prosperous, 29/2014 – 27 February 2014.

Table 2. Regional differences in Slovakia

Ranking	Region	GDP per person in comparison to EU average
1.	Bratislava	186%
2.	Western Slovakia	72%
3.	Central Slovakia	59%
4.	Eastern Slovakia	51%

Source: EUROSTAT: GDP per capita in the EU in 2011: seven capital regions among the ten most prosperous, 29/2014 – 27 February 2014.

According to the EUROSTAT database, Slovakia finds itself in third place within the framework of the largest inter-regional differences on the level of NUTS II in the country. First place is occupied by Great Britain where inter-regional differences represent 257% (Inner London – 321% vs. Cornwall & Isles of Scilly – 64%), Belgium is in second place – 143% (Brussels – 222% vs. Prov.Hainaut – 79%), Slovakia occupies third place – 135% (Bratislava – 186% vs. Eastern Slovakia – 51%), France is fourth place – 129% (more precisely 99%) (Île-de-France – 183% vs. Guyane – 53%, more precisely Languedoc-Roussillon – 83%), Germany occupies fifth place – 118% (Hamburg – 202% vs. Macklenburg-Vorpommern – 84%). This analysis also shows that Slovakia is not only one of the countries with the biggest inter-regional differences but it is also considered as one of the weakest from the economic point

of view, in the comparison with other countries. Another particular is that Slovakia is a small country with small number of inhabitants but with an immense level of inter-regional differences. This is the reason to consider Slovakia as a country with the immense inter-regional differences from the point of view of the area as well as of the number of inhabitants. However, this causes immense economic problems while dealing with the implementation of regional policy but mostly while dealing with the equalization of the inter-regional differences in the country. Slovakia is also disproportional in economic performance of particular regions. The Western region is highly developed, while Eastern Slovakia suffers from economic decline.

CONCLUSION

In general, we can say that existing trends in the field of regional development were also caused by absence of effectively practised regional policy. (Nedomlelová, 2013) These tendencies are present even today under the circumstances of more liberal EU markets. Elements of our low competitive ability (activity) of "lagging behind" regions of Slovakia are far more visible during this period (Buček, Rehák, Tvrdoň, 2010, p. 1183).

The balance of social and economic levels in regions is a long-term process. Therefore, it is inevitable to choose system of regional policy which would influence development and competitive ability of Slovak regions. Naturally, this regional policy model should be in conformity with the EU structural policy.

According to Buček, Rehák and Tvrdoň, cities which forms the frame of poly-centric settlement system but at the same time represent the core of economic stability and potential development of particular region are the objects of effective regional policy interest. Creation of appropriate system of fund redistribution from developed regions and centres to "lagging behind" regions is a requirement for a successful strategy.

While forming the strategy of regional development and particular regional policy, it will be important to note the fact that the concentration of economic activities to urban centres is still in progress. Another thing to remember is that the globalization trends prefer economic role (Kocourek, Šímanová, 2013; Kazanský, 2001) of particular agglomerations while the role of capital cities in the countries (such as Bratislava) is dominant as well as the role of centres in regions.

In order to use the national and structural funds effectively, it is estimated that these funds will be able to absorb cities and agglomerations which possess determinative localisation advantages during the first process phase (10-12 years). These concentration tendencies are supported by existing development and it will be necessary to respect them in the following period. The tendencies will put pressure on new local employment market formation. It will manifest itself in extension of the average commuting and in the acceleration of urbanisation. Regional policy character should focus on selective support of developed regions as well as on general support of economically "lagging behind" regions.

BIBLIOGRAPHY

- ABRHÁM J., HORVÁTHOVÁ Z., 2010. *Labour market and social cohesion within the European Union*. In Politické vedy. No. 13, Vol. 4. Banská Bystrica: UMB, pp. 118-129
- BUČEK M., REHÁK Š., TVRDOŇ J., 2010. *Regionálna ekonómia a politika*. Bratislava: Iura Edition.
- JANKUROVÁ A., 2014. *Význam rozvoja ďalšieho vzdelávania v kontexte udržateľného rozvoja*. In: *Socioekonomické aspekty trvale udržateľného rozvoja Českej republiky 10 let po vstupe do Evropské unie* /Marie Hesková, Petra Jílková a kol.-České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s. - pp. 120-125.

- KAZANSKÝ R. *Vybrané aspekty ekonomickej globalizácie*. In MendelNet 2001: Sborník příspěvků z konference studentů doktorského studia. - Brno: KONVOJ. pp. 281-284.
- KOCOUREK A., ŠIMANOVÁ J., 2001. *Pace of Globalization as a Determinant of Human Development in the Developed Market and Transition Economies*. In *The 7th International Days of Statistics and Economics*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2013. pp. 631–641.
- KOREC P., 2005. *Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989-2004: Identifikácia menej rozvinutých regiónov Slovenska*. Bratislava: Geo-grafika.
- MICHAELI E., 2010. *Regionálny rozvoj a regionálna politika v Slovenskej republike*. In: *Regionálny rozvoj pre geografov*. Prešov: Vydavateľstvo prešovskej univerzity.
- MICHALKO M., 2013. "Kriticko-geografická analýza regionálnej politiky". Diss. University of Presov in Presov, Faculty of Arts.
- NEDOMLELOVÁ I., 2013. *Methodology and Method of Economics or Theories of Regional Development*. In Proceedings of the 11th International Conference Liberec Economic Forum 2013. 1. vyd. Liberec: Technická univerzita v Liberci. pp. 412–424.
- OCHOTNICKÝ P., 1995. *Regionálna politika Európske únie. Regionalizovaná štruktúrna politika v SR*. In: TREND, 14 June 1995.
- PALKO F., KISS I. et al., 2013. *Európske fondy v praxi*. – 1st edition-Bratislava: Inštitút hospodárskej politiky.
- RAJČÁKOVÁ E., 2005. *Regionálny rozvoj a regionálna politika*, Bratislava: Comenius University.

ROZWÓJ POLITYKI REGIONALNEJ NA SŁOWACJI OD 1993 ROKU

Streszczenie: Współczesny rozwój polityki regionalnej na Słowacji jest ściśle powiązany z uwarunkowaniami historycznymi. W przeszłości jak i obecnie zależy on od aspektów politycznych, ekonomicznych, instytucjonalnych oraz prawnych. Rozwojowi temu towarzyszy stały wzrost różnic pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, rozwój regionalny, dysproporcje w regionie

Bronislav Kovacik

Matej Bel University

MUNICIPALISATION IN DENMARK AS AN INSPIRATION MODEL SOLVING THE TERRITORIAL FRAGMENTATION OF SLOVAKIA

Abstract: The primary objective of this paper is to present the inspiring model of danish municipalisation as a method of solving spatially fragmented local structure with the aspiration to ensure effective performance of public administration and consider applying this model in Slovak conditions. Based on the theoretical discourse and practice of implementation of municipal reform in the form of municipalisation we will focus on the character of local structure of Slovakia with aim to formulate the result in the context of the relevance and need of implementing municipal reform in response to the large number of small municipalities in Slovakia.

Keywords: municipalisation, municipality, municipal reform, territorial fragmentation, public administration, municipality

MUNICIPALISATION PROCESS IN PRACTICE

Denmark is a constitutional monarchy with a high level of political culture, modern market economy with high technologies in the agricultural sector, with leading companies in the pharmaceutical industry, even in the field of maritime transport etc. The character of danish economy, which is characterized by the extensive government measures in the social sphere, high standard of living of the population, fair distribution of incomes, is affected by flexicurity model. Similarly, as we focus on different levels of public administration (specifically at the local level), we can claim, that Denmark is becoming a model European country with the configuration of the local government, to which attaches an important position and perceives it as an extremely important institution. Introduced statement can be demonstrated on the basis of the successful implementation of municipalisation as chosen way of resolving territorial fragmentation, which aimed to increase the effectiveness of the system of public administration. This model of Municipality Reform, launched with the primary objective of the modification of the municipality arrangement, reflects the plurality of partial steps, because it is a result of three striking administrative reforms aspiring to narrow the number of municipalities.

Preparation of Municipality Reform in order to reduce the number of municipalities was launched in 1958, while the implementation of consolidation reform was running in several stages, which are illustrated in Table 1:

Table 1. Municipalisation in Denmark

PERIOD	RESULT	Municipalities according to number of inhabitants
Wave: 1958	1,386 → 1,098 (20%)	Most represented: municipalities with max 2,999 inhabitants - 74,7%
Wave: 1970	275 and it decreased to 270 municipalities in 2006	Most represented: municipalities from 3,000 - 9,999 inhabitants - almost 60% (just 2 municipalities didn't get the limit of 3,000 inhabitants)
Wave: 2002 (applied in practise in 2007)	98 communities or municipalities	Most represented: municipalities from 40,000 – 99,999 inhabitants - 51%

Source: Elaborated from an analysis: LARSEN, CH. A. 2002. Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. In *Scandinavian Political studies*. ISSN 0080-6757, 2002, V. 25, n. 4, p. 317-332.

Substantial argument for the necessity of territorial consolidation launched by reform wave in 1958, culminated in the sixties, lied in the inability of small municipalities effectively solve tasks for the local citizens, which led to the reforms steps, which, as can be demonstrated by interpretation the values in table 1, has caused a significant decrease of more than 20%, when the original number of 1,386 danish municipalities decreased to 1,098 (Klimovský, 2010a).

After a 4-year period of required preparation of legislative materials and papers, which were elaborated by Commission for municipal legislation and the Commission on Administrative Structure, space for implementation of the second municipal wave was created. This second wave was a "significant breakthrough element in the process of decentralization and it incorporated four extensive reforms¹ reducing the number of municipalities to 275, while simultaneously there was a transfer package of tasks and responsibilities to the local level, what greatly enhance the autonomy of municipalities (Larsen, 2002, p. 318). The central argument accentuating the need to maintain an ongoing process from economic aspect relates to the finding of inadequate size of municipalities whose competence of efficient performance of tasks within the scope of their competencies is directly determined by the size structure of the municipalities. It is thus clear that the small municipalities were not fully prepared to undertake the tasks and meet the needs of its citizens, what strengthen the need to eliminate, respectively at least suppress this situation through continuous substitution of small municipalities with larger economic units with inherent administrative structures. Equally important was the finding that the built-up area in many municipalities significantly exceeded defined inter-communal boundaries, which gradually started to erase between neighbouring territorial units due to the process of enlargement of municipal built-up areas (Klimovský, 2009). The complex process of merging running between years 1958-1970 as well as the whole process of implementation of the reform was approved by the legislative body of the parliament. Basic set of rules was defined under which the time limit for the possibility of merging municipalities was defined. The primary criterions for merging were defined too (Konečný B., Konečný S., 2009):

- Rural municipalities are fully entitled to be incorporated into the sphere of activity of such municipality or city, which is located in the middle of them, provided that the new town or municipality is ready to create space and measures for their economic prosperity and overall development of the area,
- The process of merging municipalities should have been derived from the process of allocation,

¹ These partial components of the reform framework focused primarily on territorial classification, distribution of responsibilities and costs and control mechanisms (Larsen, 2002).

- Municipalisation shouldn't have led to the untying our previous economic and social interactions, but rather lead towards the consolidation,
- Calling for the proximity to the citizen, i.e. continuance of the process of solving tasks as close to the power holder as it is possible and responding to the increasing demands of development activities in order to ensure beneficial, economically functioning territorial units capable to meet the interests and needs of the people.

Neither the second consolidation reform, which led to the affiliation almost 60% of municipalities to the size category in the range from 3,000 to 9,990 inhabitants, solved the long-term criticism of the mentioned problem of inappropriate size structure of municipalities in terms of performance of specified competencies, what led to time-consuming policy debates which took place mainly between the members participating in the Commission on Administrative Structure (Vrangbæk, 2010). The Commission, consisted of representatives from local governments, representatives from ministries and people with a special expertise within the area, was established in October 2002 in order to "assess the advantages as well as disadvantages of alternative models for the structure of the public sector and on this basis to make recommendations for the changes that would remain sustainable for a number of years" (The Ministry of the Interior and Health, 2005, p. 5). Commission reflecting the primary weaknesses of the system, which lies in size of municipalities in respect of required power and the division of competencies between state – regions - municipalities, reached a clear consensus on the necessary and desired reforms of public sector. All objections and suggestions presented by Commission on Administrative Structure were deeply challenging for the stimulations of serious debates. All that led to agreement between government and Danish People's Party in June 2004. For better visualization we attach the following excerpt: "The purpose of the reform is to maintain and develop a democratically governed public sector with a sound basis for continued development of the Danish welfare society... Therefore, the decentralised public sector, which is a distinctive Danish feature, needs to be designed in such a way that it can meet future requirements by creating sustainable units with a clear responsibility to provide high quality welfare service to the Danish population... Larger municipalities can provide the basis for improved task solution... Political decisions implemented on local level have influence on complete improvement of democracy" (The Ministry of the Interior and Health, 2005, p. 8).

On the basis of the short passage of a Structural Reform is clear relevance of size requirement in the context of which the troubleshooting municipalities, i.e. those whose population is below 20,000 inhabitants, should have merged with others on 1 January 2005. Simultaneously there was a condition that newly created unit from the population aspect will dispose of at least 20,000 inhabitants (Polinec, 2007). In general, the outcomes of Committee's negotiations did not focus just on the alternative of integration processes of municipalities with 20,000 inhabitants. Another variant was to create the binding partnership with the condition of at least 30,000 inhabitants, that the unit incorporating municipalities acceding to partnership had to dispose with (Vrangbæk, 2010). As already mentioned, in the period before January 2005 there were extensive debates, which on 3 March 2005, also based on the feedback of municipalities binding to inform on how they intend to provide and meet establishes requirements, led to an agreement on the reorganization of Denmark. Introduction of new "map" respectively plan of further reduction was preceded by a personal discussion between Ministry of the Interior and Health with municipalities Farum, Værløse and Holmsland, carried out in order to establish specific conditions for the integration of these three municipalities due to default of size condition (The Ministry of the Interior and Health, 2005). Also pressure of population influenced new plans of municipalisation, therefore local referendums were hold in 24 "old" municipalities before the process of implementation. Initially they were hold only in 12 municipalities with an aim to "seal" authority's decisions about realization of merging process, but the involvement of the former minister A. Simonensen, who actively has participated in the research presenting the evaluation of the support of the proposed solutions by the residents of local

government, initiated the holding of other local referendums². All steps taken before the final approval of the new territorial configuration of municipalities took place in a relatively short space of time, whereby the result of the presented reforms implemented in practice in January 2007 was a significant reduction to 98 municipalities, with an average size at over 55 700 inhabitants, that confirms visible disparities in the size structure during the first and third municipal reform. To demonstrate this, we can claim that while before 3rd reform wave average size of the municipality reached about 20 000 inhabitants, ongoing elimination processes have been escalating and moved this limit to around 55 700 inhabitants and 51% of municipalities have a population that fell into the category of 40 000 to 99,000 inhabitants (Klimovský, 2009). For better evaluation and to confirm the reduction of small villages we list on the next page Figure 1, in which the values are evidence of the gradual modification of the local structure, directed from the largest representation of communities in the size category above 2,999 inhabitants in year 1970, moving limit to the level of 40,000 or more inhabitants in the year 2007, when there was a spread of size structure.

In order to summarize size disparities, particularly between the second and third wave of reform we provide an overview of the following changes:

1. "While before the reform in 2007 when 206 municipalities of the then 270, does not exceed the limit of 20 000 inhabitants, after the reform in 2007, only 7 of the 98 municipalities fall within the scope of theirs size" (The Ministry of the Interior and Health, 2005, p. 16).

2. While before the reform in 2007 was average size of municipality around 20,000 inhabitants, after 3rd wave it raised to 55,700 inhabitants and in territorial aspect it raised from average size of 160km² to 440km² (Vrangbaek, 2010).

3. During the second wave of consolidation were most numerous size categories from 3000 to 9999 inhabitants, whereby the final phase of municipalisation brought up to 50% increase in population and the integration of a range in excess of the 40 000 inhabitants. (The Ministry of the Interior and Health, 2005)

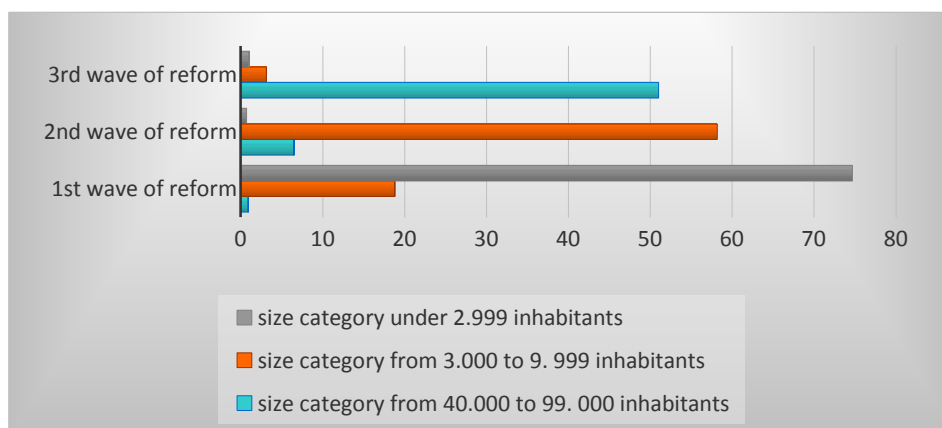


Figure 1. Representation of municipalities by size categories: 1st to 3rd wave of Danish reform.

Source: Based on dates from: KLIMOVSKÝ, D. 2009. *O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry*. In *Acta Politologica*. [online]. 2009, vol. 1, no. 2 [cit. 2013-05-10]. http://www3.ekf.tuke.sk/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky_07.pdf. ISSN 1803 - 8220.

Of course, individual consolidation waves significantly affected the regional governments. While after year 1970 Danish territory consisted of 14 regions (out of 24), where the jurisdiction of the regions was also held to the city of Copenhagen, Frederigsberg and later to Bornholm as regional municipality, after the third wave of municipalisation there was created five new regions, which replaced a previously established regions. The changes were also reflected in the inherent components, because within regions (region - amter) through the proportional electoral system was elected to four-year period the regional

² Other 12 referendums took place.

council, which then elected a committee of its members and then Head of the region. Extremely important role played, by the executive body (government) appointed prefect, who acted as a control authority, because he had competence to watch the legality of the total power of local governments (Koudelka, 2007). In this way the system worked till year 2007, when the reform launched direct election of members participating in the regional authorities, having their seats for four years. Regions in addition to the obligatory establishment of 41-member regional councils, which later elect the executive councils and heads of these councils, can also establish ad-hoc committees. The regional government of course carries many of competencies constitutional nature, in that context the primary person is director of government, which is responsible for the entire performance and fulfillment of the tasks of this kind directly to specific ministries (Klimovský, 2010b).

Competences are thus divided between municipalities, regions (5 newly created regions) and central level, while the municipal government has greatly expanded its range of responsibilities, particularly in the field of social and health services, and now we can call it "strong" local self-government, but this can not be applied to regional self-government, which in a European scale belongs to the weaker competence, but this is to be understood in view of the redistribution of responsibilities between the newly created regions and municipalities with the status of powerful units. Activities of regional governments, to a significant extent financially dependent both on the communities as well as government benefits (e.g. in the form of block grants) in addition to the primary accent on social and health services (general practitioners, specialists, hospital services, psychiatry...) are focused on creating of the so-called "Forums of Growth" respectively growths forums in order to negotiate and to create conditions for promoting regional development and development strategies. Partially into this type of competences fall under the area of special education, transport, regional development, tourism etc. On the other hand, the first two competences of regions are in general the primary one and in the case of local government, even if they have different specifications, and therefore among the major powers in addition to health care (preventive examinations, rehabilitation, before the reform provide in conjunction with the regions, treatment of alcoholism, drug dependent) and social services fall under the area of employment – the establishment of so-called "Job centers" in collaboration with the state, local business services, tourism development, special education, transport-roads, culture and the protection of the environment and spatial planning (Vrangbæk, 2010).

It is clear that the example of the different stages of the Danish municipal reform, can show us the final conclusion in the form of a finding that the implementation of appropriate measures, the problem of fragmented municipal structure and small villages is solvable, that can be demonstrated by significant elimination trends resulting in a significant drop from the original amount of municipalities, i.e. 1386 to 98 in the year 1958 and just accentuating the population framework within which in the early 60's of 20 century, 75% of municipalities does not exceed the limit of population – 3,000 inhabitants, while after 2007 municipal reform we may include only one municipality in this category. Just out of curiosity, we can mention that the smallest Danish municipality in terms of population is Læsø on the island by the same name (about 1900 inhabitants) and the smallest by size is Frederiksberg (on the island of Sjælland) – 8.1 square kilometers. At the same time, the Danish municipalisation with the result of significantly slimming shape of local configuration becomes an inspiring example to address the problem of territorial fragmentation in the context of the conditions of the Slovakia, to which the Kingdom of Denmark has comparable size both in terms of population and territorial size. Through the process of municipal reform, in addition to the current state of 98 municipalities, reduced also the number of local MPs to around 2500³ already in year 2005, emphasizing that despite it was earlier, it has already been approved in accordance with the consolidation plan, which does not compares with the Slovak self-governments, in which there are more than 21,000 members (Klimovský, 2010b). Municipalisation, which in addition to voluntary mergers took place on the basis of decisions "from above" faced also the modification of average territorial

³ In year 1997 was amount of local members of municipal councils about 4700.

size, which increased from 160 km² (preceding 31 km²) after the second wave of consolidation, to the average size of 440 km² after the final stage of municipal reform implemented in year 2007 (Klimovský, 2010b). Even under these numerical expression may be Danish way of streamlining public administration system seen as a healing mechanism for atomized Slovak self-government, whose administration at the local level becomes to nearly 3,000 villages, towns and neighborhoods. Of course, the process of merging, which comprises in "joint administration of competences by one office for more municipalities, which should be more effective, professional more quality and cheaper" must be conducted in accordance with democratic principles, which clearly excludes the possibility of merging the copy process from the time of construction of the so-called center municipalities (Sloboda, 2010. p. 3). And this is one of the fundamental concerns of local governments, which municipalisation associate with directive processes of the socialist period, when the formation of the already mentioned centers of local importance, in which was concentrated decision-making on "building so called better amenities," was accompanied by the disappearance of the so-called non-center municipalities, because the nature of the then regime prevented small municipalities to develop, which were essentially doomed to a final termination (Konečný B., Konečný S., 2003, p.233).

DRAFT OF THE MUNICIPALISATION IN CONDITIONS OF SLOVAKIA

The aspiration to clarify concrete proposals how to implement municipal reform and implement effective form of consolidation of settlement structure right through merger, we rely on a document entitled *Municipal Reform: Material for public debate*, which gives us one of the possible options to address the territorial fragmentation by merging municipalities (municipalisation – Scandinavian model). Empirical studies and public administration systems in foreign countries that have experience with municipalisation confirm that the "merger process is key for increasing fiscal and technical capacity, for reducing costs, to the elimination of duplicates, and in particular to strengthen the economic power of municipalities and their identity in attracting investors" (Tichy, 2005, p. 379). The question therefore remains why the small village doesn't want to merge where when the primary purpose of merging is shared management responsibilities by one office for more territorial units, which would be more efficient, professional quality and cheaper. In this case, we can clearly state that smaller territorial units fear of extinction and complete erasure, or disappearance from the map of Slovakia. However, this concern is not relevant, as already presented material appealed to resolve territorial fragmentation without loss of the original municipality, of which results into integration in which a small community can continue to maintain its name, history, identity, and there would thus not aim to their extinction. As an illustrative example is the area of the second largest city in the High Tatras, composed of 15 districts of Tatranska Forest, Tatranska Lomnica, Podbanske etc. which originally constituted a separate settlement, but the result of the gradual integration constitute one territorial unit, emphasizing that shall retain only their names and identities.

In connection with the recommended municipalisation, which preserve the symbolic political representation, for example, honorary mayor in the case of indigenous communities not considered a barrier to further stated that the proposed model not only does not return to the path of socialist construction parishes, which is another attribute of the past, which still strengthens indifference to the opening of compounding processes, but does not limit or municipalities in its original development and use of the inherent potential within local development strategies (Nižňanský, 2004). Another possible cause of avoiding municipalisation may be afraid of the small village of potential superior to the interests and preferences and the needs of large units. This too would be dealt with in an appropriate electoral system, predicting the initial representation of each territorial unit council that would act as a countervailing force certain, since the election of mayors would remain straight, which could lead to better treatment of the local government unit, of which the head of the village comes.

Proposal for flat merging municipalities assumed to form a transformation board for each municipality, consisting of representatives and representatives of each community proposed municipality,

would entail the overall responsibility for the preparation and subsequent launch of the process, which means that it would be the responsibility of supervising the use of funds in preparation for the transformation process, a new draft budget, coordination of tax and fee policy etc. The recommendations were drafted for a view towards significantly reducing the 2,891 municipalities, and thus parallel to the elimination of members of municipal councils, mayors and the number should reflect the number of the proposed municipalities, as the original municipalities should not lose the option of mayor, as we have indicated above.

For a better idea of the proposed changes and their comparison with the initial state we show in table no. 2.

Table 2. The impacts of the proposed solutions

List of variables	Then condition	Proposed solutions
The total number of municipalities	2891 municipalities	239-300
Optimum size of municipality	1900	18 000-22 500
Number of municipal councils members	approximately 25 000	approximately 6000
Number of Mayors	2891	239-300

Source: Komunálna reforma: Materiál pre verejnú diskusiu, 2004.

On this basis we can establish the existence of ambition directed to the consolidated settlement structure, and cannot be abstracted from ambivalent array of reviews complaining passage procedure. If one takes the presented material, then appeals to empirical research realized between Poland, the Czech and Slovak mayors (1997), we can conclude that it is Slovakia raised in comparison with said countries most negative attitudes towards reform theory supporting merge tendencies. For substantial 3 negatives, this emerged from the proposed consolidated system particularly marked increase in conflict situations among residents of municipalities, greater complexity of relations and weaken the ties between the members and the people and weakening conditions for the Support of Local Democracy (Nižňanský, 2004).

CONCLUSION

By summarizing the conclusions drawn from the nature of the settlement structure of Denmark, we can conclude that the spatial arrangement and overall set of public administration rightly advises introduced European state to the category of inspirational models for Slovakia. we can demonstrate that on results of Denmark municipalisation, inter alia, tended to increase the average size of municipalities, whether distinction or population criteria, to reduce the number of municipal representatives and the strengthening of the economic performance of local governments, etc., which should figure in the plane of incentives, the nature of Slovak local structures. Confirm same correlation and identify a correlation between the selected Scandinavian countries and Slovak may be based on a number of comparable or even common features through which again serve explication for selecting compares Denmark with its special representative model of the spatial arrangement of the Slovak. This thesis incorporating an idea of territorial configuration indicates that a fault and for us one of the fundamental facts by reason of a focus on Denmark was the need to respond to the condition of local fragmentation (already in the 50s in the last century), which was accompanied by the adoption of control measures territorial fragmentation. It should however be noted that the Danish consolidation reforms acquire character reciprocally connected and continuous changes, which exclude one-elimination procedure. In addition to having experience of dealing with a local arrangement as a common attribute of the selected state of the Nordic framework and Slovakia, with an emphasis on the exception efficient and rational adjustment subsystem local

government as a result of completed municipal reform in the case of Denmark and constantly ill-defined consolidation process in the case of Slovakia, we identify a common context and, for example, inclusion of Denmark and Slovakia in the same size category and the population as well as distinctive criteria, as shown by the table of the parameters listed in Table. 3:

Table 3. Comparison of fundamental indicators: Denmark – Slovakia

Denmark: consolidated settlement structure	Slovakia: fragmented settlement structure
Area: 43 094 km ²	Area: 49 035 km ²
Population: 5,602,621 inhabitants	Population: 5,410,728 inhabitants
Consolidation reform: municipalisation	The presence of significant concern of municipalisation
The average size of municipalities: 55 000 inhabitants	The average size of 1800 inhabitants
Number of municipalities: 98 of 2,520 municipal members	Municipalities: 2927 with 21,467 municipal members
After the last municipalisation wave implemented in practice in the year 2007 exceed the 1000 population-inhabitants only one municipality, whereas before the reform in this size category belonged to 75% of all municipalities.	<ul style="list-style-type: none"> – 2/3 of Slovak municipalities with fewer than 1,000 inhabitants – The problem of fragmented settlement structure is clear and the need to respond to the condition of local fragmentation.

On this basis, we come to the need to overcome fear spreading advocates maintaining autonomy in all municipalities, which in no small measure also promotes the Association of Municipalities, as well as the need for serious and serious political discussions on the issue of system solutions and pull factors that motivate municipalities to join merger process in order to prevent the gradual extinction of problem villages. The fact remains that a spreading and fragmented system of public administration is a barrier to the effective functioning of regional and local administrative levels, and the simultaneous encounter difficulties in achieving economic and social sustainable development and improving the quality of living standards of local and regional government. The need for consolidation is only evoked a plurality of arguments, such as the example of incompetence and inability of small communities meet defined competencies and services of local character in the required quality, which is determined by the lack of opportunities for qualified personnel staff, but also the existence of many small offices that do not provide the opportunity for career growth and the like. At least the severity of inciting territorial consolidation activities also points to weak competitiveness and reproductive potential of the rural environment as reasons for municipal reform, which run into regions exhibiting high proportion of small municipalities with a growing percentage of the population in the productive age, the absence of employment opportunities is one of the fundamental factors for continuing residential emigrate for work in these areas.

BIBLIOGRAPHY

- ČAPKOVÁ S., 2004. *Rozvoj miestnej ekonomiky*. Banská Bystrica: UMB, 2004. 95 p. ISBN 80-8055-994-5.
- KLIMOVSKÝ D., 2009. *O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry*. In Acta Politologica. [online]. 2009, vol. 1, no. 2 [cit. 2012 -07-16]. Available on web: http://www3.ekf.tuke.sk/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky_07.pdf. ISSN 1803-8220.
- KLIMOVSKÝ D., 2010a. *Cieľom je demokratická samospráva: K vyššej autorite a efektívnosti môže viesť decentralizácia i konsolidácia*. In Verejná správa. ISSN 1335-7883, 2010, no. 7, p. 21-23.

- KLIMOVSKÝ D., 2010b. *Samosprávy v EÚ: Dánsko*. In *Územná samospráva*. ISSN 1336-6475, 2010, vol. VI., no. 1, p. 34-38.
- KONEČNÝ B., KONEČNÝ S., 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2009. 291 p. ISBN 978-969133-3-6.
- KOŠTEJNOVÁ Z., KUPKA V., PONIČELSKÝ P., 2008. *Ekonomika municipalit a regionů* [online]. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2008. 90 p. [cit. 2013-06-20]. Available on web: <http://old.vsrr.cz/reg/kestazeni/emr2.pdf>.
- KOUDELKA Z., 2007. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. p. 399 ISBN 978-80-7201-665-5.
- LARSEN CH. A., 2002. *Municipal Size and Democracy: A Crittical Analysis of the Argument of Promoxity Based on the Case of Denmark*. In *Scandinavian Political studies*. vol. 25, no. 4/2002. ISSN 0080-6757, p. 317-332.
- NIŽŇANSKÝ V., 2004. *Komunálna reforma: Materiál pre verejnú diskusiu*. [online]. 2004. 57 p. [cit. 2013-07-06.] Available on web http://www.komunal.eu/subory/komun__lna_reforma.pdf.
- POLINEC M., 2007. *Dánsko*. In *Evropská lokální politika*. Praha: Institut politologických studií, FSV UK, 2007. ISBN 978-80-254-1187-2, p. 127-152.
- SLOBODA D., 2012. *Quo vadis municipalizácia*. In *Konzervatívne listy*. [online]. 2012. [cit. 2013-11-09]. Available on web: http://www.konzervativizmus.sk/upload/Konz_listy/KL_03_2012.pdf. ISSN 1336-5886.
- TICHÝ D., 2005. *Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov*. In *Ekonomický časopis*. vol. 4/2005. ISSN 0013-3035, p. 364-382.
- VRANGBÆK K., 2010. *Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007*. In *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative-Open Society Institute, 2010. ISBN 978-963-9719-16-3, pp. 27- 44.
- THE MINISTRY OF THE INTERIOR AND HEALTH, 2005. *The Local Government reform in Brief*. [online]. 2005. 57 s. [cit. 2013-07-16]. Dostupné na internete: http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/291/Kommunal_UK_screen.pdf.

MUNICIPALIZACJA W DANII JAKO SPOSÓB ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ROZDROBNIENIA TERYTORIALNEGO NA SŁOWACJI

Streszczenie: Głównym celem artykułu jest przedstawienie inspirującego modelu duńskiej municipalizacji, jako sposobu rozwiązywania zagadnienia terytorialnego rozdrobienia struktury zasiedlenia, który aspiruje do roli gwaranta efektywnego działania administracji publicznej oraz rozpatrywanie go na wzorcowych przykładach zatimizowanej lokalnej konfiguracji Republiki Słowackiej. Biorąc pod uwagę powyższe, z punktu widzenia teoretycznych rozważań i sposobu wdrażania reformy komunalnej w postaci municipalizacji, skoncentrujemy się na charakterze struktury zasiedlenia Słowacji, w celu sformułowania wyników w kontekście zasadności i potrzeby wdrożenia reformy komunalnej, jako reakcji na dużą liczbę małych gmin na Słowacji .

Słowa kluczowe: municipalizacja, miejscowość, reforma komunalna, fragmentacja terytorialna, administracja publiczna, gmina

Karina Zawieja-Żurowska

State University of Applied Sciences in Konin

Artur Zimny

State University of Applied Sciences in Konin

LOCAL PUBLIC SECTOR FINANCE. A COMPARATIVE STUDY OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

Abstract: In this article a comparative analysis of the local public sector finance in ten countries of Central and Eastern Europe has been conducted and the most crucial problems and challenges with regard to financial management have been signaled. In this elaboration the data accessible in the database of Eurostat and the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) have been used. The values of certain financial indicators (revenue, expenditure, budget balance and debt) have been presented in different manners, particularly calculated per capita, as a percentage of revenue/expenditure/public debt and as a percentage of GDP.

The results of the conducted analysis led to some general findings and allowed to arrive at the following conclusions. First of all, the best situation with regard to financial situation of the local public sector is observed in Poland and Latvia, whereas the worst takes place in Bulgaria and Hungary. Secondly, this sector is vulnerable to the economic crisis, which caused serious financial problems jeopardizing both flexibility and autonomy of local self-government units in the countries covered in the analysis. Thirdly, in countries of Central and Eastern Europe a range of financial reforms have been being carried out which is reflected in tightening the rules on budget discipline and introducing precautionary measures in order to adjust local government units operations to budget constraints.

Key words: local public sector, local self-government finance, European Union, Central and Eastern Europe

INTRODUCTION

The local self-government units in particular countries are in many aspects similar to one another – they occupy certain territory, they possess legal personality, decision-making bodies (regulatory authorities) chosen during general elections and local self-government executive bodies, they conduct alike activities and are subject to the state supervision. These numerous similarities are undoubtedly the result of accepting by many countries the resolutions stated in the European Charter of Local Self-Government, a document which sets out standards of the European local self-governance. The Charter establishes some principles, suggests solutions, but they are not obligatory and alongside the states are encouraged to choose and follow their ways of shaping self-governance. The independence of each country in the field of forming and developing the local public sector makes this sector differ with regard to its structure and financial system. The variety of solutions implemented by particular countries is conditioned by historic, social, economic and political factors.

The aim of this elaboration is to compare revenue and expenditure, budget balance and debt of the local public sector in countries of Central and Eastern Europe¹ and to indicate the most crucial problems and challenges with regard to financial management, which local governments will face in the near future. The data used in this elaboration come from the following sources: Eurostat Database and the data published by the Council of European Municipalities and Regions (CEMR). The level of revenue, expenditure and debt has been presented in three manners: calculated per capita, as a percentage of revenue/expenditure/public debt and as a percentage of GDP, and the budget balance of the local public sector (surplus or deficit) as a percentage of GDP. Moreover, revenue and expenditure have been depicted (to such an extent as the data were available) in additional information dimensions.

STRUCTURE AND COMPETENCES OF THE LOCAL PUBLIC SECTOR

It would be difficult to make international comparisons in the scope of local public sector finance without knowledge of legal and organizational conditions in which this sector operates in particular countries. Bearing that in mind, in the first part of this elaboration the way of organizing and competences of local authorities in countries of Central and Eastern Europe were outlined.

In the analyzed states there are nearly 19.5 thousand of local self-government units organized – depending on the country – in one-, two- or three-level structures², although one level structure is predominant. The lowest level (first-tier level) of self-government structure, corresponding to level of municipalities, encompasses 18,996 units irregularly and unevenly situated in the whole region covered in the analysis. Almost 2/3 of them are located in only three countries, namely, in the Czech Republic (33%), Hungary (17%) and Slovakia (16%). The second-tier level comprises of 440 units, which are above the local level in the countries where structure consists of three levels, i.e. in Poland or at the regional level in the states which have a two-level territorial structure, i.e. in Hungary and Romania. The third-tier level consists of 38 very different units, which occur in a big country like Poland and small ones, i.e. the Czech Republic and Slovakia (Markowska-Bzducha 2009, p. 79-81).

In 2013 an average self-government unit of the first-tier level in Central and Eastern Europe had 5,267 inhabitants and covered the area of 57 km². The self-government units in the analyzed countries are very diversified both in respect of demographic and spatial factors. In demographic terms average sizes of the self-government units of the first-tier level fluctuate from about 1.7 thousand of inhabitants in the Czech Republic and Slovakia to over 50 thousand in Lithuania. On the other hand, in spatial terms their size varies from 13 km² in the Czech Republic to 1,088 km² in Lithuania. Generally speaking, the smallest self-government units at the municipal level are located in the Czech Republic, Slovakia and Hungary, whereas the biggest ones in Lithuania and Bulgaria (table 1).

¹ Central and Eastern Europe (CEE) is a term used in official international documents for the group of countries, (former communist states in Europe), majority of which is currently EU Member States. In this elaboration the following countries belonging to this group were taken into consideration: Bulgaria, The Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia.

² It should be signaled here that all of the analyzed countries are unitary states. Therefore, the statute of subnational units is established by the central government and this is a uniform model in the whole country. Local self-governments take part in the decision-making process of the state through working in particular bodies, but the central government remains supreme and supervises local governments (Izdebski 2014, pp. 25, 62-71).

Table 1. The number and size of the self-government units in the countries of Central and Eastern Europe

Classification criterion	Symbol	Number of self-government units			Average size of self-government unit of 1 st level	
		1st level	2nd level	3rd level	Number of inhabitants	Surface area (in km ²)
European Union	EU	89,752	990	203	5,630	49
East-Central Europe	CEE	18,996	440	38	5,267	57
Bulgaria	BG	264	–	–	27,917	420
Czech Republic	CZ	6,253	–	14	1,678	13
Estonia	EE	226	–	–	5,929	200
Latvia	LV	119	–	–	17,395	543
Lithuania	LT	60	–	–	50,833	1,088
Hungary	HU	3,175	19	–	3,146	29
Poland	PL	2,479	380	16	15,543	126
Romania	RO	3,181	41	–	6,731	75
Slovenia	SI	211	–	–	9,176	97
Slovakia	SK	3,028	–	8	1,780	17

Source: Own independent elaboration on the basis of CEMR-Dexia 2012.

Definitely smaller differences between particular countries of Central and Eastern Europe appear with regard to competences and powers delegated to the self-government units. In general, local public sector completes similar tasks including mostly activities in the area of education, social affairs and services, health care, public transport, waste management (sewage and solid waste disposal), environmental protection, spatial and urban planning, culture and sports and civil protection and defense (CEMR 2012).

REVENUE AND EXPENDITURE OF THE LOCAL PUBLIC SECTOR

The revenue of the local public sector may be classified in different ways (Patrzalek 2010, p. 139-140). The key classification seems to be dividing revenue into two categories: own-source revenues and financial transfers. Own-source revenues include taxes and local charges and fees, share in fiscal taxes³ and asset income, thus the revenues the local authorities are entitled to introduce and/or shape. On the other hand, there are government transfers such as subsidies, designated grants and appropriated allocations so the revenues which local governments obtain from public finance and which should play a complementary role to own-source revenues⁴.

The average level of revenue of the local public sector per capita for all the UE Member States in 2013 accounted for 3,02 thousand EUR. In countries of Central and Eastern Europe the revenue was at much lower level – on average 1,09 thousand EUR. Relatively the highest was in Slovenia and the Czech Republic (over 1,5 thousand EUR per capita), whereas the lowest in Bulgaria and Romania (less than 0.7 thousand EUR per capita). Taking into account the revenue of the local public sector as a share of GDP for all the UE Member States in 2013, it accounted for 11,3% of GDP. Among the countries of Central and Eastern Europe the highest relation was observed (even higher than the EU average) in Poland and the

³ It should be signaled here that including share in taxes into own-source revenues of local self-government has been questionable for many years (Kornberger-Sokołowska 2012, pp. 59-60).

⁴ Taking into consideration the share of particular categories of revenue in local public sector revenue it is possible to distinguish three models: a decentralized model in which own-source revenue play a predominant role; centralized model in which financial transfers play a significant role and a mixture of both mentioned (Jastrzębska 2012, pp. 106-108).

lowest in Slovakia. Simultaneously the local public sector gathered in all EU Member States in the analyzed period 25% of public sector revenue. As far as Central and Eastern European countries are concerned the relation of local self-government revenue to the public one was the highest in Poland Romania and Latvia and the lowest in Slovakia (figure 1).

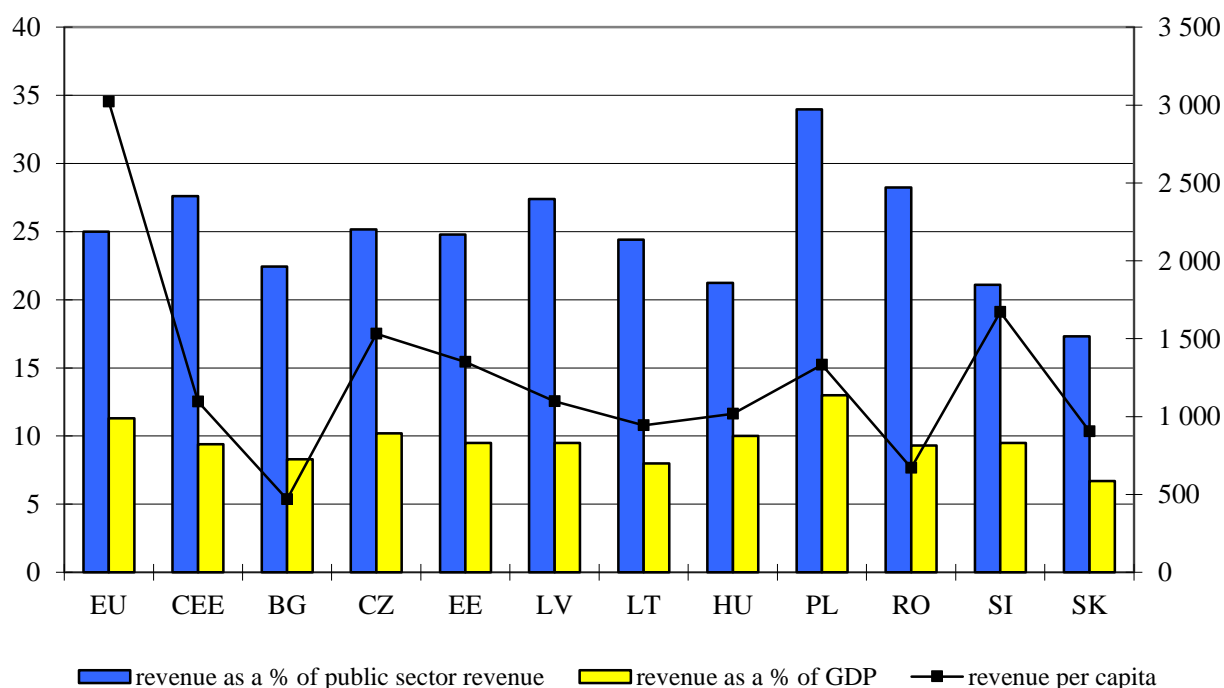


Figure 1. The level of revenue of the local public sector per capita (right axis – in EUR) and as a percentage of public sector revenue and GDP (left axis – in %) in 2013

Source: Own independent elaboration on the basis of Eurostat data, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

As it has been mentioned before, the revenue of local public sector may be classified in different ways, although the most important seems to be a division into own-source revenues and financial transfers. Therefore, there is a necessity to complete the analysis of revenue by the information with regard to its structure, i.e. main sources of obtaining funding.

The outcomes of calculations done allow to state that in the EU Member States in 2011 own-source revenues slightly prevailed and accounted for more than 54% of the local public sector, but in Central and Eastern European countries the opposite situation took place – the share of government transfers accounted for 56%. Nevertheless, the share of this type of revenue was really diversified because it fluctuated from 32% in Latvia to 83% in Romania. As far as the structure of own-source revenues is concerned, in the analyzed countries tax income was predominant (32% of the whole local self-government revenue) and its share was in general higher than asset income and charges/fees (figure 2).

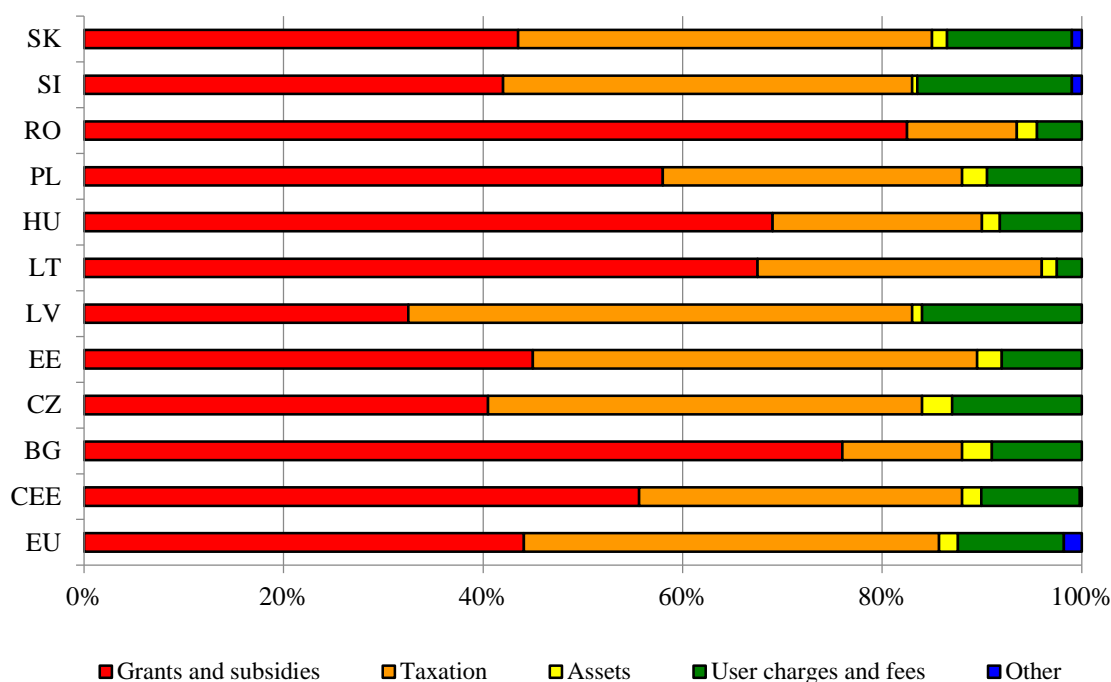


Figure 2. The structure of the local public sector revenue in 2011 (in %)

Source: Own independent elaboration on the basis of Dexia-CEMR 2012, p. 15.

Public expenditure stems from activities completed by local authorities. Most commonly it is divided into current expenditure and capital expenditure (Borodo 2011, p. 81). Current expenditure includes among others: current or consumption expenditure incurred on civil administration, incurred on buying or using goods and services necessary for maintenance of local self-government, personnel expenditure, current grants from self-government units. On the other hand, capital expenditure is incurred on buying stocks and shares, building durable assets, like highways, buying machinery and equipment (Włudyka and Smaga 2012, p. 203).

The average level of expenditure of the local public sector per capita for all the UE Member States in 2013 accounted for 3,03 thousand EUR. In countries of Central and Eastern Europe the expenditure, like revenue, was at much lower level – on average 1,07 thousand EUR. Relatively the highest was in Slovenia (over 1,5 thousand EUR per capita), whereas the lowest in Bulgaria and Romania (less than 0,7 thousand EUR per capita). Taking into consideration expenditure of the local public sector as a percentage of GDP for all the UE Member States in 2013, it accounted for 11,4% of GDP. Among the countries of Central and Eastern Europe the highest relation was observed (even higher than the EU average) in Poland and the lowest in Slovakia. Simultaneously the local public sector incurred expenditure in the EU Member States in the analyzed period which accounted for 23,4% of public sector expenditure. As far as Central and Eastern European countries are concerned the relation of local authorities expenditure to the public one was the highest in Poland and Latvia and the lowest in Hungary, Slovakia and Slovenia (figure 3).

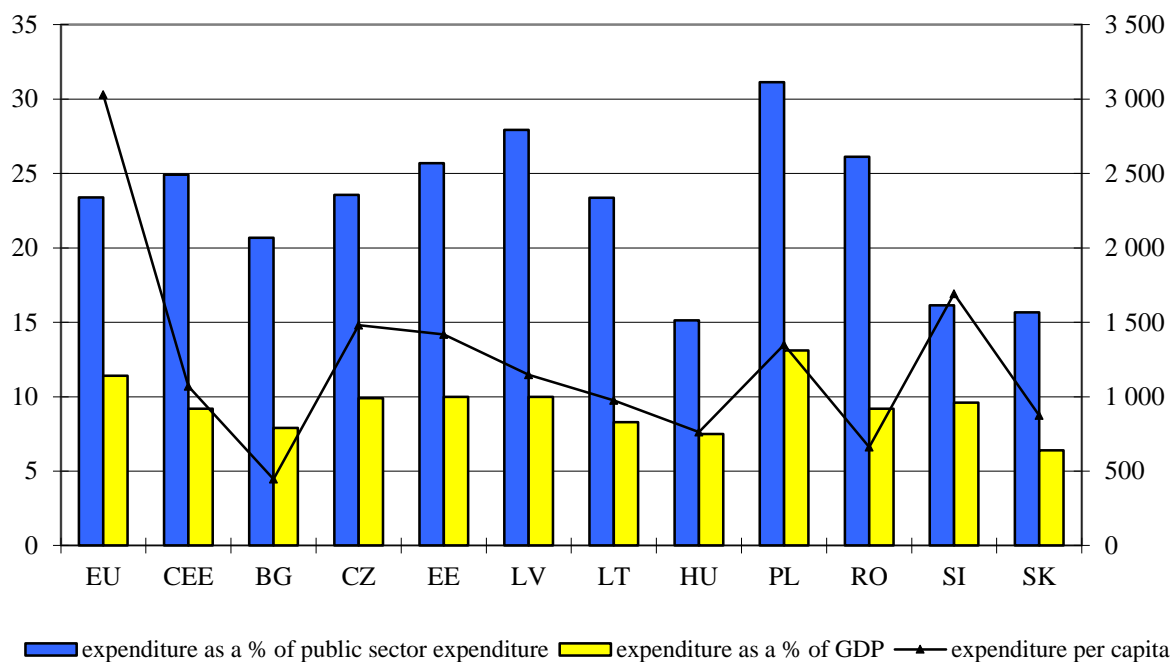


Figure 3. The level of the local public sector expenditure per capita (right axis – in EUR) and as a percentage of public sector expenditure and GDP (left axis – in %) in 2013

Source: Own independent elaboration on the basis of Eurostat data, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

As it has been mentioned before, public expenditure stems from activities completed by local authorities. Among these tasks (depending on regulations adopted by a particular country) there are maintenance of primary and secondary education, maintenance of public healthcare units and facilities, maintenance of public roads and community amenities and taking care of environment, public order and civil security (Winczorek 1998, p. 219). Therefore, there is a necessity to complete the analysis of expenditure by the information with regard to its structure, i.e. main directions of funds allocation.

The outcomes of calculations done allow to state that in the EU Member States in 2010 expenditure on education prevailed and accounted for over 20% of all local public sector expenditure. A similar situation took place in Central and Eastern European countries where expenditure on education accounted for nearly 1/3 of local authorities expenditure. Nevertheless, the share of this type of expenditure was really diversified because it fluctuated from 21% in Romania to 40% in Estonia. Furthermore, as far as the expenditure structure is concerned, in the analyzed countries the financial resources were spent on economic affairs (15%), general public services (11%), social protection (11%) and healthcare (10%). The shares of different categories of expenditure are similar although it should be underlined here that in some states more finance is allocated to economic affairs (the Czech Republic, Romania), and in others to social causes (Hungary, Lithuania) – figure 4.

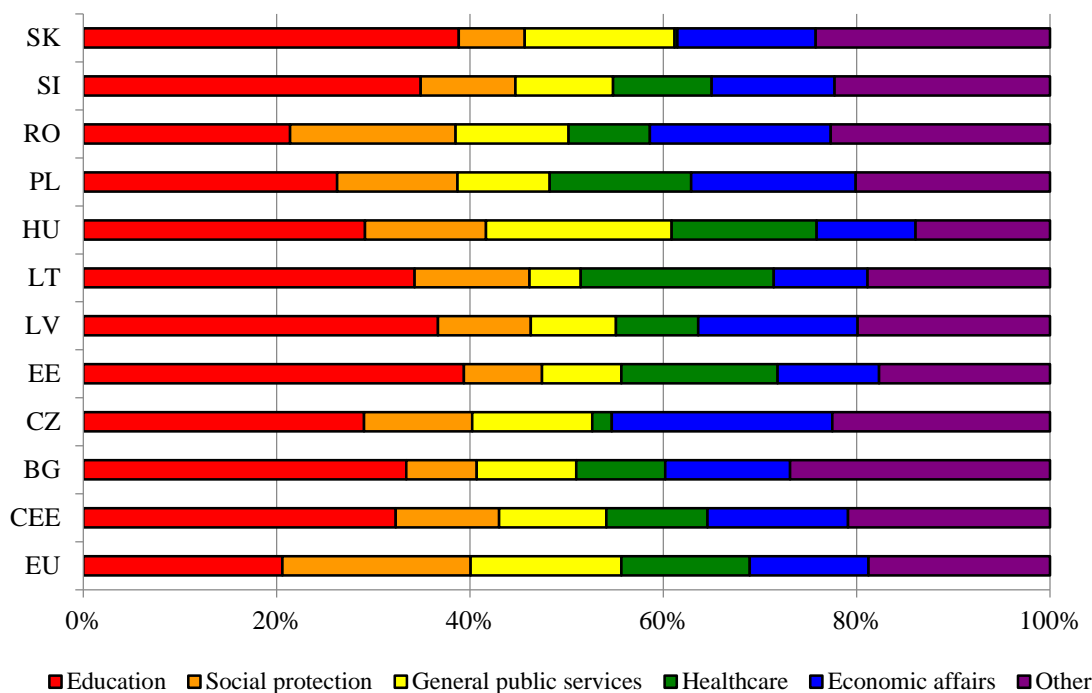


Figure 4. The structure of the local public sector expenditure in 2010⁵ (in %)

Source: Own independent elaboration on the basis of CEMR 2013a, p. 8.

The analysis of revenue and expenditure would not be complete without estimating two more essential aspects, namely, a revenue independence and an expenditure independence of the local public sector. The revenue independence means guaranteeing local authorities the possibilities to increase their revenue and obtaining income from different sources and by various means (Denek 2001, p. 14), and on the other hand, the expenditure independence means freedom of spending financial funds belonging to local self-governments in the way they wish (Kosek-Wojnar i Surówka 2007, pp. 83-84). These both aspects decide about independence of the local public sector understood as the right to conduct financial activities on their own within the compulsory legal framework (Glumińska-Pawlic 2003, p. 47).

From among many indicators used to measure the independence of the local public sector two of them were used in this elaboration, namely, tax revenue as a percentage of local public sector revenue, which reflects the revenue independence, and direct investment as a percentage of local public sector expenditure, which translates into the expenditure independence (Jastrzębska 2007, p. 36); (Markowska-Bzducha 2004, pp. 165-178). The results obtained in 2010 indicate that on the one hand, the revenue independence of local authorities in Central and Eastern Europe is not very high (the average at level 33%) compared with all EU Member States (the average at level 41%) and on the other hand, the expenditure independence is high – the average in the European Union accounted for 10% and for

⁵ The structure of expenditure presented in the chart is based on an expenditure classification of public and local public sectors institutions in regard of a function (COFOG – Classification of the Functions of Government). Some of the specified expenditure categories require more detailed explanation, namely: general public services, economic affairs and others. These categories cannot be found directly in the Polish budget classification system used by self-government units. General public services include in particular expenditure on self-government administration and public debt transactions. Economic affairs embrace mostly expenditure on transport and communication, agriculture, hunting and fishing, mining and manufacturing, fuel/energy/water supply, trade, etc. On the other hand, a category called 'others' include expenditure on housing and community amenities, environmental protection, public order and safety, fire protection, culture and national heritage protection, recreational and sporting services, etc. See in detail: Regulation (EU) No 549/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union, Dz.Urz.U.E.L.2013.174.1.

countries of Central and Eastern Europe – 19%⁶. It should be noticed here that not always these analyzed aspects of financial independence were correlated with each other, which is confirmed by the situation in Bulgaria, Romania and Estonia. In two first countries a low percentage of tax revenue was accompanied by a high percentage of investment expenditure, whereas in Estonia the opposite situation was observed, i.e. a high percentage of tax revenue was not followed by high investment expenditure of the local public sector⁷.

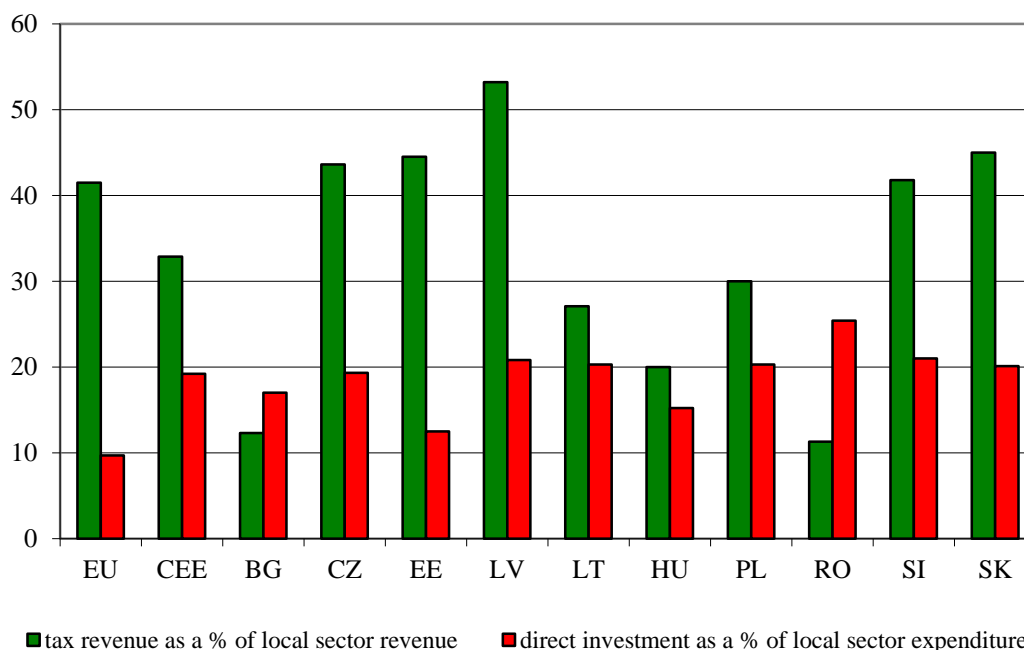


Figure 5. Revenue independence and expenditure independence of the local public sector in 2010 (in %)⁸

Source: Own independent elaboration on the basis of CEMR 2013a, p. 10, 13.

BUDGET BALANCE AND THE LOCAL PUBLIC SECTOR DEBT

The budget balance of the local public sector can take two following forms – surplus or deficit. Surplus means the situation when revenue is higher than expenditure, whereas deficit occurs when revenue is insufficient to cover expenditure. Currently the deficit has in general become a natural phenomenon and a part of financial reality of local public sector in many countries. Moreover, nothing

⁶ It is worth emphasizing here that the main directions of investment were transport infrastructure, water and sewage, and education. In many cases these investments were indispensable and necessary in order to meet European requirements in different areas, in particular the quality of water and sewage management and waste management (Dexia-CEMR 2012, pp. 26-27).

⁷ In case of Bulgaria and Romania the reasons behind this situation can be probably explained by a flow of financial resources from European funds intended for investment activities of local authorities. On the other hand, in Estonia the situation can be a consequence of the economic crisis, which was strongly felt in the Baltic States and which resulted in slowing down investments of local authorities.

⁸ It should be signaled here that the difference between particular countries of Central and Eastern Europe with regard to the range of expenditure independence might be to some extent connected with elections in the local public sector. It may be assumed that in the states where the year 2010 was the election or pre-election year a percentage of investment expenditure was relatively higher than in other years.

indicates that radical changes in this respect will appear in the near future, especially taking into account the ongoing economic crisis (Ciak 2010, p. 246).

Generally speaking, in 2013 the deficit was reported in the local public sector in the EU, whereas in the countries of Central and Eastern Europe – surplus. Nevertheless, analyzing the budget balance of particular states it can be stated that in half of the countries the surplus of the local public sector was observed (Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia), but in the other half the deficit took place (Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia). The highest surplus per capita was characteristic of Hungary, and on the other hand, the highest deficit – Estonia and Latvia (figure 6).

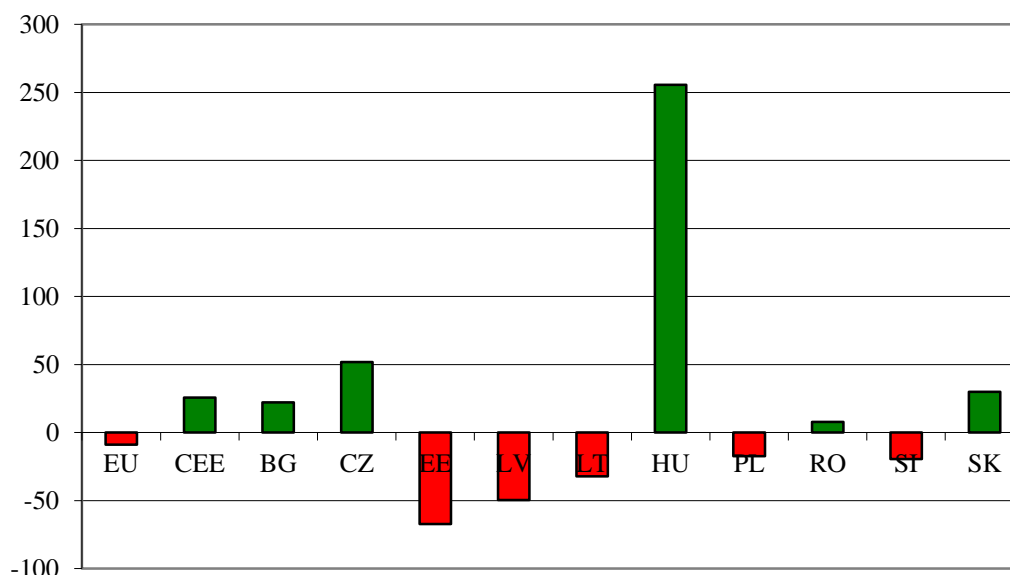


Figure 6. The level of surplus/deficit of the local public sector per capita in 2013 (in EUR)

Source: Own independent elaboration on the basis of Eurostat data, <http://ec.europa.eu/eurostat>

The most common reasons for getting into debt of the local public sector is the desire to obtain resources to finance investment projects, therefore spreading costs of investment execution adequately to time and minimizing the consequences of sudden and unexpected expenditure or temporary lower revenue⁹. Since the debt of the local public sector forms part of public debt in most countries, the central government exercises either direct or indirect control over local self-government debt through setting debt constraints¹⁰.

The average level of the local public sector debt per capita for all EU Member States in 2013 accounted for 1,62 thousand EUR. In the countries of Central and Eastern Europe the debt was at a definitely lower level – on average 0,32 thousand EUR. Relatively the highest was in Estonia and Latvia (over 0,5 thousand EUR per capita), whereas the lowest in Bulgaria, Romania and Hungary (below 0,2 thousand EUR per capita). On the other hand, the public sector debt as a percentage of GDP for all EU Member States in 2013 accounted for on average 6,1% of GDP. Among Central and Eastern European countries the highest level of this relation was observed in Latvia, whereas the lowest in Bulgaria and Hungary. Simultaneously the local public sector debt in all EU Member States in the analyzed period

⁹ The basic way of obtaining funds (getting into debt) by local authorities is borrowing money from the banks (contracting loans or credits) and issuing municipal bonds (Sekula 2010, p. 318).

¹⁰ The most common constraints include: accepting debts on condition the funds are spent on investments, requiring the permission to contract loans or credits, setting a yearly debt ceiling and setting a yearly debt service cost ceiling (Poniatowicz 2006, pp. 129-130).

accounted for on average 7.1% of public debt. As far as Central and Eastern Europe is concerned - Estonia and Latvia were the countries where the local public sector debt as a percentage of public debt was the highest, whereas this relation was the lowest in Hungary and Slovenia (figure 7).

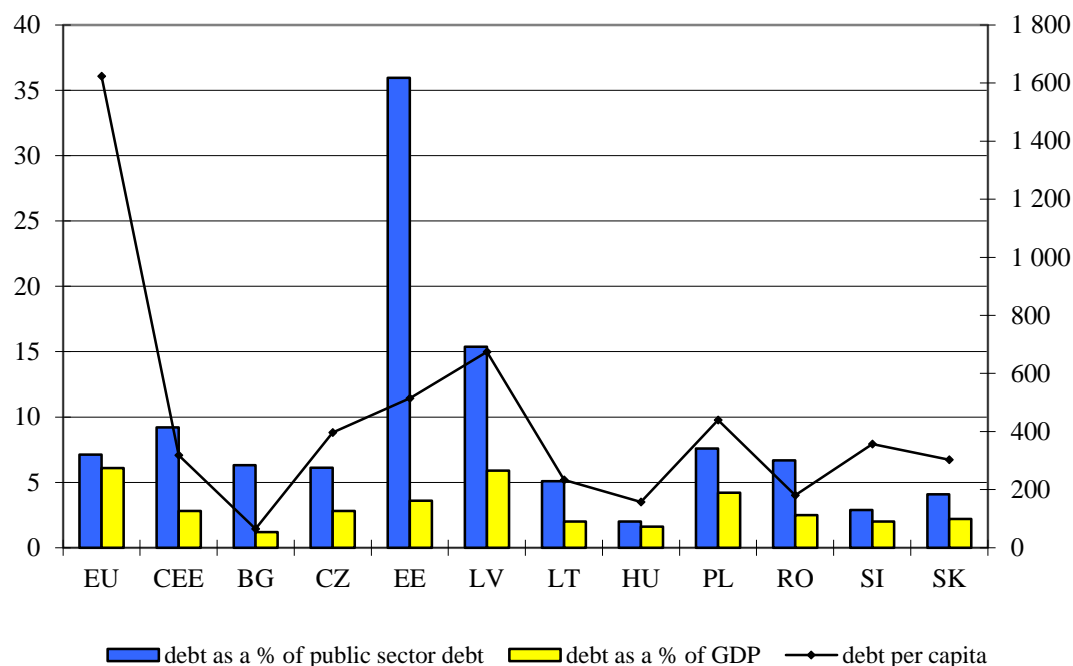


Figure 7. The level of the local public sector debt per capita (right axis – in EUR) and as a percentage of public expenditure and GDP (left axis – in %) in 2013¹¹

Source: Own independent elaboration on the basis of Eurostat data, <http://ec.europa.eu/eurostat>

THE OVERALL FINANCIAL CONDITION OF THE LOCAL PUBLIC SECTOR

The outcomes of calculations done presented in a graphic form in the previous parts of this article unfortunately do not allow to arrive at explicit conclusions with regard to the financial condition of the local public sector in particular countries of Central and Eastern Europe. In some cases the obtained results lead to divergent observations and remarks¹². In order to eliminate this problem the authors constructed a general index of local public sector financial condition, being the geometric mean of values of eight rates¹³:

- local public sector revenue as a percentage of public revenue (in %),
- local public sector revenue as a percentage of GDP (in %),
- tax revenue as a percentage of local public sector revenue (in %),
- local public sector expenditure as a percentage of public expenditure (in %),

¹¹ Low debt of local public sector in Hungary results from centralization of certain tasks, and therefore taking over local self-government units debt (Dexia-CEMR 2012, p. 31).

¹² A good example is Slovenia where high revenue and expenditure of local public sector *per capita* do not translate into a high percentage of public revenue/expenditure and GDP.

¹³ Since these indices concern debt, they are in contrast to other rates, which means that it is difficult to perceive higher value of debt as positive financial situation of local public sector, thus it was necessary to transform them. It was computed making use of the following formula: $y = 100\% - x$, where y is a value of the rate concerning debt before transformation, whereas x is a value of the rate before transformation (Walesiak 2006, p. 18).

- local public sector expenditure as a percentage of GDP (w %),
- investment expenditure as a percentage of local public sector expenditure (in %),
- debt of local public sector as a percentage of public debt (in %),
- debt of local public sector as a percentage of GDP (in %).

The aggregated index allowed to replace several pieces of information with the collective and consolidated information and therefore to make quite unambiguous assessments with regard to local public sector finance. In the light of obtained results it can be stated that among the Central and Eastern European countries the most favorable situation in this respect takes place in Poland and Latvia and the worst in Bulgaria and Hungary (figure 8).

The financial condition of the local public sector is of great importance for both economy and inhabitants' lives. It is assessed that nearly 70% of public investment in Europe, thus undertakings which have a significant impact on socio-economic development, is completed by the local public sector¹⁴. Unfortunately this sector is vulnerable to the economic crisis, which leads to a range of serious financial problems and challenges, which have been analyzed in the next part of this elaboration.

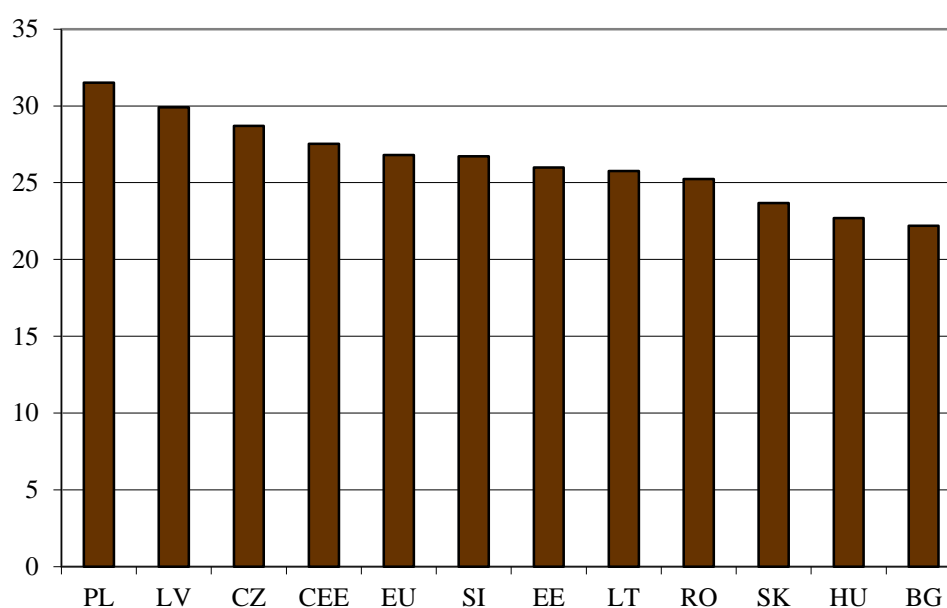


Figure 8. The general index of the local public sector financial condition in 2013 (in %)

Source: Own independent elaboration.

CURRENT FINANCIAL PROBLEMS AND CHALLENGES OF THE LOCAL PUBLIC SECTOR

The economic crisis results in serious financial problems which touch the local public sector in most of Central and Eastern European countries, which jeopardize not only flexibility of self-government units, but also their autonomy. Below there is a list of the most crucial problems:

- limiting transfer revenue allocated to local self-governments from the state budget,
- lowering own-source revenues in the form of taxes and local fees, and share in fiscal taxes,

¹⁴ Simultaneously over 60% of decisions taken on the European level has an indirect influence on this sector (CEMR 2012, p. 1).

- increasing disengagement of states, recentralizing competences (the state's withdrawal is not accompanied by transferring the financial means necessary to fulfil the new tasks properly),
- introducing new rules of financing local self-governments which are connected with stricter budget constraints.

In many countries the problems mentioned above resulted in certain actions - staff costs were limited, salaries frozen, redundancy plans implemented (Dexia-CEMR 2012, p. 20). In all countries of Central and Eastern Europe the local self-government units began to create special internal programs aimed at improving efficiency, lowering running costs and promoting/fostering innovation. Moreover, in some countries the improved budgetary discipline resulted in decreasing the number of civil servants (locally elected representatives). Unfortunately financial difficulties of the local public sector caused that some services provided are not of the same quality as in the past (without the commensurate financial means adequate services cannot be guaranteed) even though local authorities' political responsibilities towards their citizens remain unchanged¹⁵. The list of reforms directly considering the finance of the local public sector, which have already been carried out in Central and Eastern European countries or which are planned to be conducted in the near future, has been presented in table 2.

Table 2. Reforms of the local public sector finance in countries of Central and Eastern Europe

Country	Symbol	List of reforms
Bulgaria	BG	<ul style="list-style-type: none"> • indebtedness limited to 15% of local self-governments resources • prohibition against debt nine months prior to local elections was introduced • drop in financial transfer from the central government to local authorities, the allocation of funds has been frozen since 2009 and costs of inflation no longer taken into account • stricter budget controls
Czech Republic	CZ	<ul style="list-style-type: none"> • a new financing system for local authorities was established, modifications of the rules concerning redistribution of income and wealth • programs to improve efficiency and lower the costs were implemented • possibility to contract a debt only to finance investments
Estonia	EE	<ul style="list-style-type: none"> • budgetary restrictions were introduced • introducing an obligation to prepare multiannual tax strategies
Hungary	HU	<ul style="list-style-type: none"> • introducing into the Constitution provisions concerning the limits of local self-governments debt
Latvia	LV	<ul style="list-style-type: none"> • decline in the share of income tax revenue earmarked for the municipalities • introducing an obligation to approve new debts by an appropriate supervisory bodies
Lithuania	LT	<ul style="list-style-type: none"> • restrictions concerning municipal debt • drop in state financial transfers • implementation of programs to improve efficiency and lower the costs
Poland	PL	<ul style="list-style-type: none"> • establishment of programs to reduce costs and increase efficiency • modification of methods used to calculate the debt rates
Romania	RO	<ul style="list-style-type: none"> • introducing a new financing system for local authorities • establishment of significant programs to cut costs and improve efficiency • setting norms of current expenditure growth • improving financial autonomy of regions
Slovenia	SI	<ul style="list-style-type: none"> • establishment of a new financing system for local authorities • dividing tax revenue of local authorities between local public sector (self-governments) and public sector

¹⁵ Moreover, outsourcing services has become more and more common, which means that the services are provided by non-governmental organizations and private businesses.

Country	Symbol	List of reforms
		<ul style="list-style-type: none"> introducing an obligation to approve new debts by an appropriate supervisory bodies establishment of a maximum allowable level of a relation between local public sector debt and GDP
Slovakia	SK	<ul style="list-style-type: none"> establishment of a new financing system for local authorities, incl. assigning local self-governments a share in VAT adoption of a constitutional law on budgetary accountability launch of a program to audit local authorities' competences and budgets

Source: Own independent elaboration on the basis of CEMR 2013b, Dexia-CEMR 2012.

In general, in the authors' opinion there are three things of crucial importance, namely, establishing stable revenue basis, making full use of limited resources, and involvement and participation of partners from different environments in socio-economic projects (Council of Europe 2012, p. 32)¹⁶. These issues can play a key role in eliminating, limiting and minimizing problems and meeting the challenges with regard to financial management which local governments will face in the near future.

CONCLUSIONS

Most of European countries are currently experiencing not only (mentioned before) the economic crisis, but also the demographic crisis. These two negative phenomena cause that socio-economic development, more than ever before, depends on local authorities being able to undertake local and regional initiatives in order to create particular conditions for sustainable development fostering inclusive growth¹⁷. Taking into consideration the fact that the local public sector is undergoing a range of reforms, which have been described in the previous part of this elaboration, it is necessary to monitor their implementations and effects on a regular basis in order to prevent potential undesirable phenomena such as breach and violation of art. 9 of the European Charter of Local Self-Government concerning the financial independence of local self-governments.

The results of the conducted comparative analysis of the local public sector finance in 10 countries of Central and Eastern Europe lead to some general findings and allow to arrive at the following conclusions. First of all, the financial situation of local authorities in particular states is highly diversified and depends on geographical location, territorial organization, the level of decentralization and the type of competences assigned to self-government units. Nevertheless, in general, the best situation with regard to the local public sector is observed in Poland and Latvia, and the least favorable in Bulgaria and Hungary. It is indicated by the level of revenue and expenditure of the local public sector as a percentage of public revenue and expenditure and GDP, tax revenue as a percentage of local sector revenue, investment as a percentage of the local public sector expenditure and the level of debt in relation to public debt and GDP. Secondly, the local public sector is vulnerable to the economic crisis, which caused serious financial problems jeopardizing both flexibility and autonomy of the local self-government units in the countries covered in the analysis. The crisis triggered limitation of government transfers, own-source revenues fell down and in addition many constraints with regard to local self-governments' budgets were introduced. European funds became a rescue in times of crisis for many local authorities allowing to complete a range of ventures and projects, and therefore to keep investment expenditure at a relatively high level. Thirdly, in the local public sector in countries of Central and Eastern Europe there are a lot of

¹⁶ Precise, specific, but also interesting solutions, which influence financial situation of local self-government units, were presented in a publication FMDV 2014.

¹⁷ Sustainable development and inclusive growth are two of three priorities determine in the strategy Europe 2020 (European Commission 2010).

different reforms carried out. Some of them are aimed at reorganizing the local public sector by lowering the number of self-government units at the first-tier level, others at decentralization of a part of competences by assigning them to local authorities. Nevertheless, most of reforms are financial in nature and they are expressed in tightening the rules on budget discipline and introducing precautionary measures in order to adjust local government units operations to budget constraints.

Summing up, it must be emphasized here that the analysis presented is not perfect as it is based on macroeconomic data and therefore, it does not take into consideration the real autonomy of the local public sector with regard to financial decisions. In some countries local authorities, although possessing significant revenue, in fact have very limited possibilities to spend these financial resources the way they would wish to. The choice is not infrequently dictated by the central government in a direct or indirect way by means of stringent regulations and budget standards.

BIBLIOGRAPHY

- BORODO A., 2011. *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.
- CEMR 2012. *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*, Brussels.
- CEMR 2013a. *A figure-based portrait of local and regional Europe. Edition 2013*, Brussels.
- CEMR 2013b. *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Brussels.
- CEMR-Dexia 2012. *EU subnational governments: 2010 key figures. 2011/2012 edition*, Brussels-Paris.
- CIAK J., 2010. *Kształtowanie się deficytu budżetowego w Polsce w warunkach kryzysu*, w: RUŚKOWSKI E., ZAWERUCHA I. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok-Lwów.
- Council of Europe, 2012. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, Strasbourg.
- DENEK E., 2001. (red.) *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Dexia-CEMR, 2012. *Subnational public finance in the European Union*, Paris-Brussels.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607.
- FMDV, 2014. *Resolutions Europe: Local Innovations to Finance Cities and Regions*, Paris.
- GLUMIŃSKA-PAWLIC J., 2003. *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Studium finansowo-prawne, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- IZDEBSKI H., 2014. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- JASTRZĘBSKA M., 2007. *Analiza wskaźnikowa kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2006*, „Finanse Komunalne”2007, Warszawa.
- JASTRZĘBSKA M., 2012. *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Komisja Europejska 2010. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela.
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA E. (red.), 2012. *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- KOSEK-WOJNAR M., SURÓWKA K., 2007. *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- MARKOWSKA-BZDUCHA E., 2009. *Struktury samorządowe w krajach Unii Europejskiej*, „Rocznik Żyrardowski”, Tom VII.

- MARKOWSKA-BZDUCHA E., 2004. *Samodzielność finansowa gmin*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom.
- PATRZAŁEK L., 2010. *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- PONIATOWICZ M., 2006. *Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, w: FILIPIAK-DYLEWSKA B., SZEWCZUK A. (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Tom 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE.L.2013.174.1.
- SEKUŁA A., 2010. *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych*, w: JUJA T. (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- WALESIAK M., 2006. *Uogólniona miara odległości w statystycznej analizie wielowymiarowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- WINCZOREK P., 1998. *Wstęp do nauki o państwie*, Wydawnictwo „Liber”, Warszawa.
- WŁUDYKA T., SMAGA M., 2012. (red.) *Instytucje gospodarki rynkowej*, Wolters Kluwer, Warszawa.

FINANSE SEKTORA SAMORZĄDOWEGO. STUDIUM PORÓWNAWCZE KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO- WSCHODNIEJ

Streszczenie: W artykule dokonano analizy porównawczej finansów sektora samorządowego w 10 krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz zasygnalizowano najważniejsze problemy i wyzwania w zakresie gospodarki finansowej samorządów w czasach kryzysu. W opracowaniu wykorzystano dane dostępne w bazie Eurostatu oraz w materiałach Rady Gmin i Regionów Europy. Wartości poszczególnych parametrów finansowych sektora samorządowego (dochodów, wydatków, wyniku i zadłużenia) zostały zaprezentowane w kilku przekrojach informacyjnych, a w szczególności w przeliczeniu na mieszkańca, w relacji do dochodów/wydatków/zadłużenia publicznego oraz w relacji do PKB.

Rezultaty przeprowadzonej analizy pozwoliły na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków i spostrzeżeń. Po pierwsze, najkorzystniejszą sytuacją finansową charakteryzuje się sektor samorządowy w Polsce i na Łotwie, natomiast najmniej korzystną w Bułgarii i na Węgrzech. Po drugie, sektor samorządowy jest wrażliwy na kryzys gospodarczy, który spowodował poważne problemy finansowe, zagrażające zarówno elastyczności, jak i autonomii jednostek samorządowych w krajach objętych analizą. Po trzecie, w sektorze samorządowym w krajach Europy Środkowo-Wschodniej realizowanych jest wiele reform finansowych, których wyrazem jest zaostrzenie zasad dyscypliny budżetowej i wprowadzenie zasad ostrożnościowych, aby dostosować funkcjonowanie jednostek samorządowych do istniejących ograniczeń budżetowych.

Słowa kluczowe: sektor samorządowy, finanse samorządowe, Unia Europejska, Europa Środkowo-Wschodnia

Kazimierz Pająk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Paweł Błaszczuk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Paweł Dahlke

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Pile

POKRYZYSOWA OCENA STREFY EURO Z WYKORZYSTANIEM SKORYGOWANEGO MISERY INDEX ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ZRÓŻNICOWAŃ REGIONALNYCH

Streszczenie: Celem tego opracowania jest pokryzysowa ocena porównawcza krajów strefy euro z uwzględnieniem okresu 2008-2013. Badaniu poddano 17 krajów, członków strefy euro na stan z końca 2013 roku. We wstępnej części badania empirycznego o charakterze cząstkowym uwzględniono podstawowe miary makroekonomiczne odnoszące się do realnej dynamiki PKB, stopy bezrobocia, dynamiki ogólnego poziomu cen oraz relacji deficytu budżetowego do PKB. W zasadniczej części badania dokonano szacunków, wcześniej zaproponowanego, wieloczynnikowego, kompleksowego macroeconomic condition index (MCI) w dwóch wariantach. Podstawą konstrukcji miernika jest misery index. W tym przypadku został on poszerzony i jakościowo skorygowany, tak aby był bardziej odpowiedni w stosunku do współczesnych ogólnoswiatowych uwarunkowań gospodarczych.

Słowa kluczowe: strefa euro, europejska polityka regionalna, misery index, kryzys

WSTĘP

Kraje strefy euro w warunkach pokryzysowych funkcjonują już od kilku lat. Ogólnoswiatowy kryzys finansowy i gospodarczy wywołał i nadal wywołuje poważne skutki społeczne i gospodarcze, nie tylko w krótkim, ale również w długim horyzoncie czasowym. Niektóre kraje lepiej, a niektóre gorzej radzą sobie obecnie wobec pokryzysowych uwarunkowań gospodarczych, osiągając zróżnicowane wyniki makroekonomiczne, m.in. w odniesieniu do PKB, bezrobocia, ogólnego poziomu cen, czy deficytu budżetowego. Regionalne pokryzysowe zróżnicowania w strefie euro stanowią wyzwanie dla wspólnotowej polityki spójności, która jest istotą polityki fiskalnej realizowanej na szczeblu ponadnarodowym i w ramach budżetu Unii Europejskiej (Pająk 2010, Pająk i Pająk 2011). Kryzys wywołuje negatywne konsekwencje w stosunku do konwergencji zarówno nominalnej, jak i realnej w Europie, a w konsekwencji stanowi również zagrożenie dla krajów kandydujących, jak i uczestniczących w strefie euro. Utrudnia prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej przez Europejski Bank Centralny (Rodrigues-Fuentes i Dow 2010; Błaszczuk 2011).

Celem tego opracowania jest pokryzysowa ocena krajów strefy euro w kontekście zróżnicowań regionalnych z uwzględnieniem okresu 2008-2013. Pierwsze 2-3 lata badanego okresu można uznać

umownie za epicentrum kryzysu, natomiast kolejne za okres pokryzysowy. Badaniu poddano 17 krajów, członków strefy euro na stan z końca 2013 roku. W zasadniczej części badania dokonano szacunków, wcześniej zaproponowanego, wieloczynnikowego, kompleksowego macroeconomic condition index (MCI). Podstawą konstrukcji miernika jest misery index. W tym przypadku został on poszerzony i jakościowo skorygowany. Uwzględniono dodatkowe zmienne dotyczące dynamiki PKB i deficytu budżetowego oraz odniesiono je do wartości optymalnych. W konsekwencji zaproponowano dwa warianty MCI. Otrzymana miara jest bardziej odpowiednia do oceny sytuacji w odniesieniu do współczesnych ogólnosiwiatowych uwarunkowań gospodarczych (Błaszczuk i Tomidajewicz 2013).

Tak zaplanowane badanie wyznacza układ niniejszego opracowania. Składa się ono z dwóch zasadniczych części – teoretycznej oraz empirycznej. W pierwszej, na tle rozważań na temat misery index w kontekście współczesnych uwarunkowań, dokonano propozycji wieloczynnikowego miernika makroekonomicznej sytuacji gospodarczej. W drugiej części dokonano kompleksowej oceny w oparciu o zaproponowany wcześniej miernik. Badania te pozwalają na sformułowanie wniosków co do stanu krajów członkowskich w kontekście różnicowań regionalnych w strefie euro na kilka lat po ogólnosiwiatowym kryzysie finansowym i gospodarczym.

MISERY INDEX W OBLICZU WSPÓŁCZESNYCH UWARUNKOWAŃ GOSPODARCZYCH

Teoria i praktyka ekonomii oraz polityki gospodarczej od kilkuset lat wskazują na potrzebę oceny gospodarki. Jest ona ważna nie tylko dla decydentów, ale również dla podmiotów sektora prywatnego. Dla podmiotów pierwszego typu jest ona przydatna w kontekście wyznaczania zarówno celów, jak i instrumentów polityki gospodarczej, przy czym często w tym celu wykorzystywane są wyrafinowane narzędzia ekonometryczne. Podmioty sektora prywatnego w roli przedsiębiorców, gospodarstw domowych, konsumentów, inwestorów, wyborców i in. potrzebują przede wszystkim spójnych i przejrzystych mierników oceny gospodarki. Przykładowo są one podstawą oceny ryzyka przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych czy konsumenckich, a także mogą służyć jako przesłanka w dokonywaniu wyborów politycznych. Dokonanie bowiem oceny w ujęciu ex-post w powiązaniu z odpowiednimi kadencjami rządu może w obiektywny i czytelny sposób ukazywać dokonania poszczególnych opcji politycznych. Konieczna jest jednak konstrukcja właściwej procedury oceny gospodarki (Wiseman 1992, Setterfield 2009).

Ocena ta może mieć różnorodny charakter. Po pierwsze, może być cząstkowa i dotyczyć odrębnie poszczególnych wielkości ekonomicznych lub wieloczynnikowa i obejmować łącznie wiele z nich. Po drugie, może mieć charakter stricte gospodarczy lub obejmować także kwestie o charakterze społecznym. Po trzecie, ocena może mieć charakter ilościowy i/lub jakościowy. Po czwarte, może odnosić się do krótkiego i/lub średniego i/lub długiego horyzontu czasowego. Po piąte, może mieć charakter makro- i/lub mezo- i/lub mikroekonomiczny.

Często w celu oceny (cząstkowej) wykorzystywane są podstawowe wielkości makroekonomiczne, w tym przede wszystkim różne miary dochodu narodowego (głównie PKB). Poza tym można tutaj wskazać bezrobocie, inflację, deficyt budżetowy, dług publiczny i in. Traktowanie jednak tych miar odrębnie nie daje spójnego i klarownego obrazu stanu gospodarki.

W praktyce wskazywane zmienne uznawane są za stymulanty lub destymulanty. Przykładowo, jeśli idzie o PKB, to pozytywnie postrzegany jest wzrost jego dynamiki (stymulanta). Natomiast w przypadku stopy bezrobocia, inflacji czy deficytu budżetowego pozytywnie postrzegane są ich spadki (destymulanty). Za takim podejściem przemawia fakt, że obecnie większość gospodarek funkcjonuje w warunkach zbyt niskiej wartości i/lub słabej dynamiki PKB, w tym głównie w obliczu konwergencji gospodarek wschodzących i rozwijających się, wysokiego bezrobocia, chronicznych deficytów budżetowych i rosnących długów publicznych. Pewien wyjątek natomiast może stanowić dynamika cen, w odniesieniu do której wiele krajów doświadcza obecnie niskiej i zerowej inflacji, a nawet deflacji. Dynamikę ogólnego

poziomu cen, również w ujęciu praktycznym, należy uznać we współczesnych uwarunkowaniach za zmienną o charakterze nominanty.

Teoria natomiast często uznaje także pozostałe wielkości za zmienne o charakterze nominant. Wskazywane są ich wartości optymalne i pożądane. I tak np. można wskazać odpowiednio: potencjalny PKB, naturalną stopę bezrobocia, optymalną stopę inflacji czy docelową wartość deficytu budżetowego (często w relacji do PKB – poniżej 3%). Uznaje się, że to w takich warunkach gospodarka funkcjonuje najlepiej. Taki pogląd ma m.in. uzasadnienie w konsensusie ekonomii mówiącym, że w długim okresie gospodarka powraca do równowagi wyznaczanej przez potencjalną produkcję i odpowiadającą jej naturalną stopę bezrobocia. W kontekście krzywej Phillipsa wskazuje się, że jest ona ujemnie nachylona w krótkim okresie, natomiast w długim przyjmuje postać linii pionowej, przecinającej oś odciętych w punkcie naturalnej stopy bezrobocia (Snowdon i Vane 2003; Wojtyła 2001).

W koncepcję krzywej Phillipsa wpisuje się wskaźnik nędzy (ang. misery index), jako uproszczona metoda oceny gospodarki, do której nawiązuje niniejsze opracowanie. Warto przypomnieć, że wskaźnik nędzy polega na sumie stopy inflacji i bezrobocia, i odnosi się do wyznaczania celów polityki gospodarczej metodą zmiennej wartości i stałej krańcowej stopy substytucji. Wyższa wartość wskaźnika świadczy o gorszej sytuacji gospodarczej. Ma więc on charakter destymulanty (Cohen, Ferretti i Mcintosh 2014; Di Tella, Macculloch i Oswald 2001).

Pozytywną cechą tego miernika jest jego prostota i łatwość oszacowania, co sprawia, że od wielu dziesiątek lat jest wykorzystywany w praktyce przez różne podmioty i do różnych celów oceny gospodarki (por. uwagi wcześniej). Posiada on również wady w tym kontekście. Po pierwsze, uwzględnia zbyt mało czynników makroekonomicznej oceny gospodarki, a po drugie, jego składowe są jednoznacznie traktowane jako destymulanty. W szczególności, jak zostało zaznaczone powyżej, jest to niezasadne w stosunku do dynamiki cen – uwzględniając współczesne uwarunkowania ogólnoswiatowe, m.in. dotyczące deflacji w obliczu kryzysu finansowego i gospodarczego. Jego szacunki w takiej sytuacji pokazywałyby, że deflacja przyczynia się do poprawy sytuacji gospodarczej, wyrażonej spadkiem wartości misery index. Poza tym badania naukowe wskazują, że w warunkach niskiej inflacji i deflacji krzywa Phillipsa przyjmuje specyficzny kształt. W krótkim okresie jest bardziej płaska, a w długim nie jest pionowa. Takie wnioski stanowią podważenie stosowania misery index w oryginalnej postaci.

W obliczu tych uwag można zaproponować jego korektę i dalej wykorzystać w części empirycznej tego opracowania do pokryzysowej oceny krajów strefy euro. W tym kontekście należy poszerzyć wskaźnik o dynamikę PKB oraz saldo budżetowe (nadwyżka lub częściowy deficyt). Są to bowiem podstawowe wyznaczniki współczesnej polityki gospodarczej, odnoszące się łącznie do polityki pieniężnej i fiskalnej. Często miary te są uwzględniane na poziomie celów/zadań polityki gospodarczej. Poza tym w mierniku będzie uwzględniona dwukierunkowa możliwość zmian dynamiki ogólnego poziomu cen.

Należy także zauważyć, że wybrane do badania wielkości makroekonomiczne uzupełniają się i mogą stanowić spójny obraz kondycji gospodarki. Z założenia ekspansja gospodarcza w dwóch obszarach będzie wywoływać efekty pozytywne – spadek bezrobocia i wzrost dynamiki PKB, a w dwóch kolejnych obszarach efekty negatywne – wzrost deficytu budżetowego i inflacji. Restrykcja gospodarcza z założenia będzie wywoływać efekty przeciwne. Podobną cechę posiada misery index w wersji oryginalnej.

METODYKA OCENY

Zanim przedstawiona zostanie szczegółowo metodyka miernika proponowanego w niniejszym opracowaniu, z uwzględnieniem jego różnych wariantów, należy odnieść się do podstawowych założeń przyjętych przy jego konstrukcji. Po pierwsze, miernik ma służyć ocenie sytuacji gospodarczej kraju. Nie uwzględnia natomiast aspektów społecznych. Po drugie, odnosi się on do sfery makrogospodarczej i uwzględnia podstawowe wielkości makroekonomiczne. Po trzecie, miernik ma charakter ilościowy i nie

uwzględnia aspektów jakościowych. Po czwarte, ma służyć do oceny gospodarki w horyzoncie krótkookresowym. Dane uwzględnione w badaniu mają charakter roczny. Po piąte, miernik jest wieloczynnikowy. Obejmuje cztery wielkości, wobec których przyjęto określony sposób pomiaru oraz poddano je odpowiednim modyfikacjom, w celu uzyskania jednolitej miary. W badaniu zostały uwzględnione: realna dynamika PKB, stopa bezrobocia, stopa zmian ogólnego poziomu cen oraz nadwyżka/deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB.

Przy konstrukcji MCI można przyjąć kilka podejść. Przede wszystkim należy wskazać dwa główne potencjalne kierunki pomiaru. W pierwszym zmienne mają charakter destymulant (dokładniej mowa o: inflacji, bezrobociu, deficycie) i stymulanty (dynamika PKB). W mierniku ostatnia zmienna uwzględniona jest ze znakiem ujemnym. W konsekwencji cały miernik, podobnie jak wskaźnik nędzy, ma charakter destymulacyjny. Należy zaznaczyć, że ma on przede wszystkim znaczenie praktyczne. Możliwe jest także uwzględnienie wag w jego konstrukcji lub przyjęcie, jak w oryginalnej wersji wskaźnika nędzy, że poszczególne składowe są równoważne. Tak opisany miernik przedstawia formuła 1.

Drugim kierunkiem uwzględnienia zmienne o charakterze nominant. Niepożądane jest zarówno odchylenia w górę, jak i w dół od wartości nominalnych (optymalnych, pożądanych). Miernik ma zatem charakter nominacyjny. Optymalna jego wartość wynosi zero. Natomiast jej wzrost świadczy o pogorszeniu sytuacji gospodarczej. Tak zdefiniowany miernik ma głównie charakter teoretyczny i można określić go mianem stabilności gospodarczej. Mierzy on bowiem stabilność poszczególnych miar wobec wartości optymalnych. Wskaźnik może przyjąć postać średniej zwykłej lub ważonej. Został przedstawiony w formule 2.

W tym wariancie MCI dyskusyjne jest ustalenie wartości nominalnych. Powinny być one dostosowane do uwarunkowań danego, ocenianego kraju, m.in. z uwzględnieniem stopnia rozwoju gospodarczego (np. zróżnicowanie na kraje wysoko rozwinięte i rozwijające się). Jak wskazano wcześniej za wartości optymalne można przyjąć, po pierwsze, potencjalny PKB – w tym opracowaniu wykorzystana została potencjalna wartość realnej dynamiki PKB, wyznaczona jako średnia dla całego okresu badawczego; po drugie, naturalną stopę bezrobocia – w tym opracowaniu została ona wyznaczona jako średnia dla całego okresu badawczego; po trzecie, wartość celu inflacyjnego – w tym opracowaniu przyjęto wartość punktową 2% (odnoszącą się do definicji stabilności cen ECB); po czwarte, docelową wartość deficytu budżetowego w relacji do PKB wynoszącą 3% (odnoszącą się do jednego z kryteriów uczestnictwa w strefie euro).

$$MCI_{t1} = (w_1\Pi_t + w_2DEF_t + w_3U_t - w_4RDGDP_t)/4 \quad (1)$$

$$MCI_{t2} = (w_1 | \Pi_t - \Pi^* | + w_2 | DEF_t - DEF^* | + w_3 | U_t - U^* | + w_4 | RDGDP_t - RDGDP^* |)/4 \quad (2)$$

gdzie:

t – indeks oznaczający numer okresu (t = 1, 2, 3, ...),

MCI₁ – miernik oceny gospodarczej w wariancie 1,

RDPKB – realna dynamika PKB,

Π – stopa inflacji,

DEF – deficyt w relacji do PKB,

U – stopa bezrobocia,

w₁, w₂, w₃, w₄, – wagi,

gwiazdka oznaczono wartości nominalne poszczególnych zmiennych.

Możliwe jest również dokonanie innych modyfikacji miernika, co było przedmiotem badań w innych opracowaniach autorów. Istnieje możliwość np. wyznaczenie wariantów pośrednich MCI przyjmując, że tylko wybrane zmienne mają charakter nominant. W szczególności, uwzględniając fakt, że w praktyce gospodarczej przede wszystkim dynamika ogólnego poziomu cen ma charakter nominacyjny, w obliczeniach można uwzględnić odchylenia faktycznej inflacji od celów inflacyjnych, pozostawiając

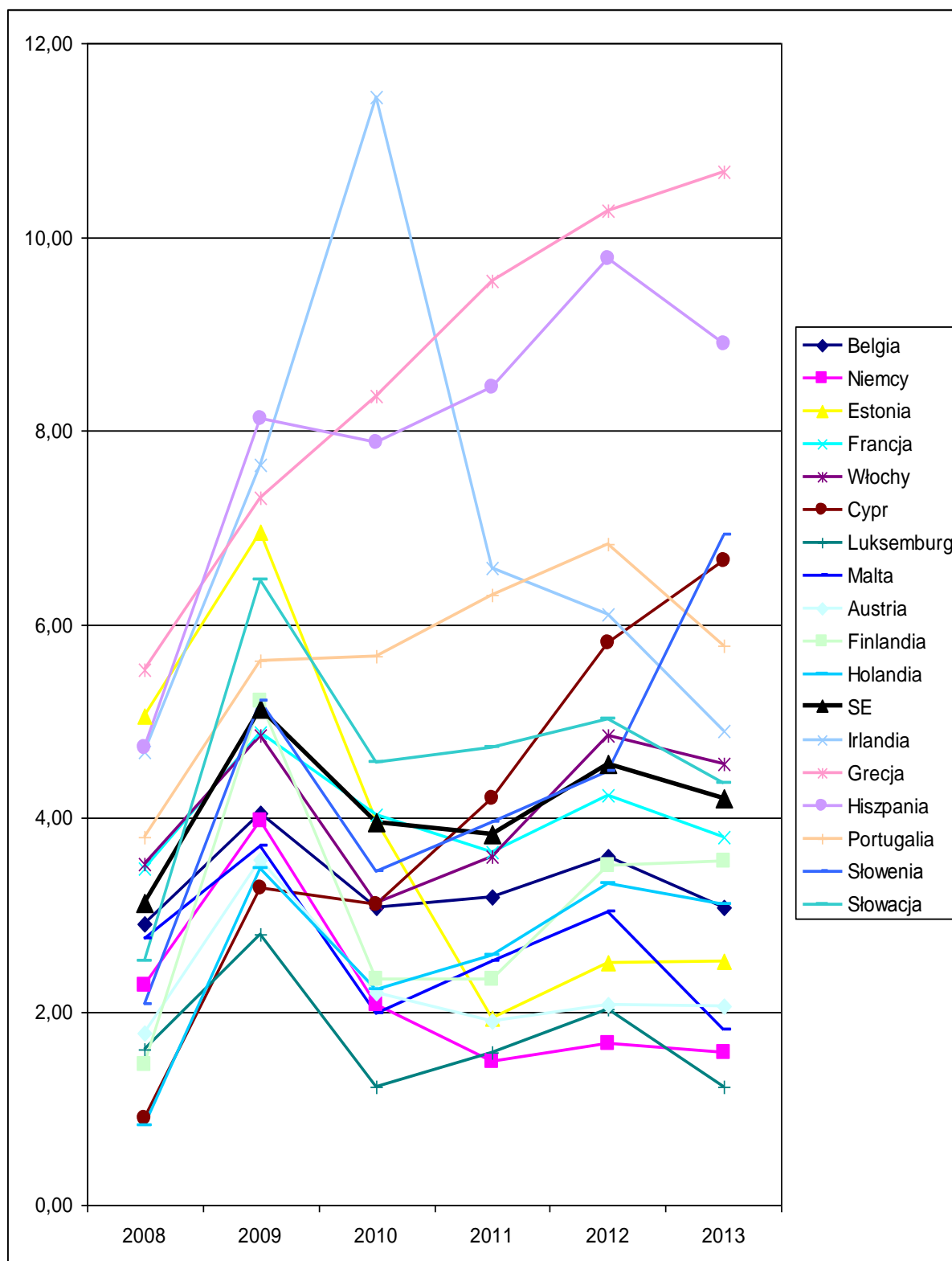
pozostałe zmienne w formie destymulant jak w wariancie MCI_1 . W części empirycznej niniejszego opracowania oszacowano przedstawione powyżej dwa warianty MCI i przyjęto równe wagi.

OCENA MAKROEKONOMICZNEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ KRAJÓW STREFY EURO W LATACH 2008-2013

Na tle analizy cząstkowych mierników makroekonomicznych, w drugiej empirycznej części opracowania dokonano kompleksowej, wieloczynnikowej oceny porównawczej krajów strefy euro w latach 2008-2013, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji pokryzysowej. Wykorzystano w tym celu MCI w dwóch wariantach zaproponowanych w punkcie 2. Wyniki szacunków zaprezentowano na rysunkach 1 i 2. Zostały one przygotowane w ten sposób, że kraje umieszczone w legendzie powyżej strefy euro miały w badanym okresie, z uwzględnieniem średniej dla danego MCI, sytuację relatywnie lepszą. Poniżej natomiast usytuowano kraje, które wypadły poniżej średniej dla strefy euro.

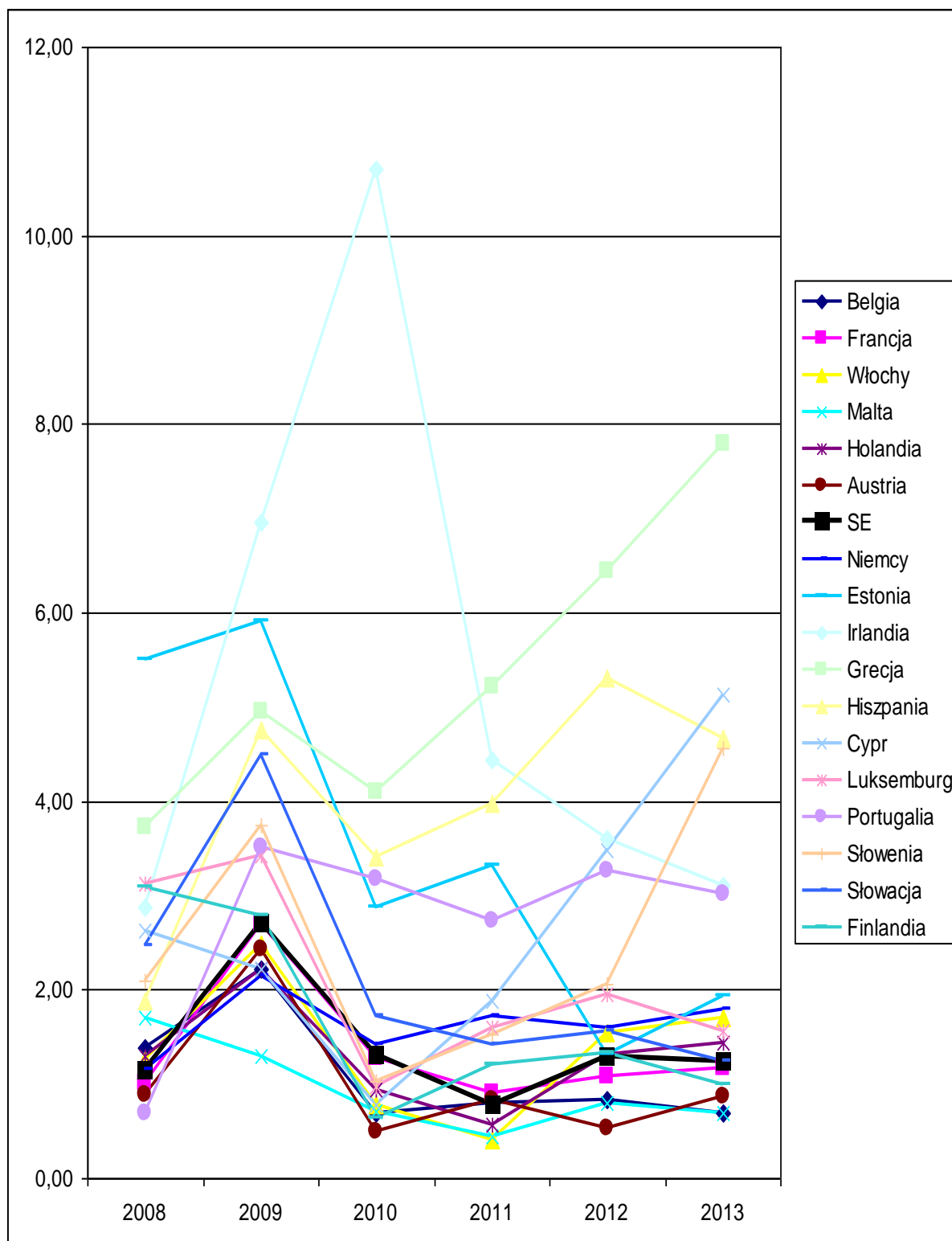
Komentując wyniki dla wariantu 1 można zauważyć, że większość krajów poprawiła swoją sytuację w okresie pokryzysowym, przede wszystkim w stosunku do 2009 r. Można nawet zauważyć pewną stabilizację. Wskazują na to również dane dla średniej w strefie euro, chociaż zauważalne jest w tym przypadku pewne załamanie w 2012 r. Jako wyjątki można jednak wskazać głównie Grecję i Hiszpanię, ale także Cypr i Słowenię, gdzie sytuacja w ostatnich latach pogorszyła się. Relatywnie najlepszą sytuację w ostatnich latach odnotowują: Luksemburg, Niemcy, Malta oraz Austria.

Jeśli chodzi o miernik stabilności gospodarczej (MCI_2), to przypadki krajów najsłabszych w tym ujęciu powtarzają się. Od trzech lat Grecja jest również oceniana najgorzej pod tym względem. Do grupy krajów najlepszych natomiast w okresie pokryzysowym ponownie można zaliczyć Maltę, a poza tym Belgię, Austrię oraz Finlandię. Ogólnie dane dotyczące średniej w strefie euro wskazują na stabilizację w okresie od 2010 r., z uwzględnieniem najlepszej sytuacji w 2011 r.



Rysunek 1. Szacunki MCI₁ dla krajów strefy euro w latach 2008-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Rysunek 2. Szacunki MCI₂ dla krajów strefy euro w latach 2008-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W ramach podsumowania całokształtu badań empirycznych dokonano rankingu krajów strefy euro pod względem średnich wartości MCI dla całego okresu badawczego (tabela 1). Na czerwono zaznaczono przypadki kształtowania się danego wariantu MCI poniżej średniej dla strefy euro. Jak widać w dolnej części tabeli można wskazać grupę krajów, wobec których wszystkie warianty miernika wskazują

na relatywnie słabą sytuację gospodarczą. Należą do nich: Słowenia, Słowacja, Portugalia, Irlandia, Hiszpania i Grecja.

Tabela 1. Ranking krajów strefy euro według szacunków MCI

Kraj	MCI1	MCI2
Luksemburg	1	9
Niemcy	2	7
Austria	3	2
Holandia	4	4
Malta	5	1
Finlandia	6	8
Belgia	7	3
Estonia	8	14
Cypr	9	12
Francja	10	5
Włochy	11	6
Słowenia	12	10
Słowacja	13	11
Portugalia	14	13
Irlandia	15	16
Hiszpania	16	15
Grecja	17	17

Źródło: Opracowanie własne.

Wariant MCI₁ wskazuje na najlepszą ocenę gospodarki Luksemburga. Oceniając jednak stabilność gospodarczą tego kraju, zdefiniowaną w specyficzny sposób i przy wykorzystaniu MCI₂, ocena nie jest już zbyt korzystna. Patrząc na całokształt oceny pokryzysowej warto wyróżnić także m.in. takie kraje jak: Niemcy, Austrię, Holandię czy Maltę. Na szczególną uwagę zasługuje Estonia, która na tle krajów rozwijających się wypada najlepiej – głównie jeśli chodzi o MCI₁.

Dane w tabeli potwierdzają wcześniejsze analizy dotyczące słabej sytuacji Grecji, która w każdym zestawieniu wypada najgorzej wśród krajów strefy euro. Można stwierdzić, że kraj ten nadal boryka się z sytuacją kryzysową i trudno mówić w tym przypadku o ocenie pokryzysowej. Żaden z wariantów MCI nie wskazuje na poprawę, a nawet stabilizację stanu greckiej gospodarki w ostatnich latach. Inne spośród najsłabiej ocenianych krajów osiągają w tym zakresie wyniki zróżnicowane – występują zarówno spadki, jak i wzrosty miernika w badanym okresie pokryzysowym. Podsumowując, można jednak stwierdzić, że kraje słabiej rozwinięte bardziej dotkliwie odczuwają skutki ogólnosiwiatowego kryzysu finansowego i gospodarczego z perspektywy oceny bieżącej sytuacji makroekonomicznej.

ZAKOŃCZENIE

Skuteczność i efektywność jednolitej polityki pieniężnej EBC w zakresie instrumentów, celów i strategii uwarunkowana jest zbieżnością gospodarek w niej uczestniczących. Od niej w znacznym stopniu zależy saldo kosztów i korzyści uczestnictwa w strefie euro. W związku z tym realizacja tego procesu, zarówno w ramach polityki pieniężnej, jak i fiskalnej, powinna odbywać się w sposób planowy i z uwzględnieniem skutków długookresowych. Osoby odpowiedzialne za ten proces powinny być świadome, że nie polega on tylko na spełnieniu, i to w sposób krótkookresowy, jedynie kryteriów konwergencji nominalnej wskazanych w Traktacie z Maastricht, ale na takim oddziaływaniu na gospodarkę (w sferze nominalnej i realnej), zarówno w okresie przed, jak i poakcesyjnym, aby była

dostosowana do wspólnotowej, jednolitej polityki pieniężnej realizowanej w strefie euro (Fendel i Frenkel 2011).

Ogólnoświatowy kryzys finansowy i gospodarczy w znacznym stopniu dotknął także kraje europejskie, a w szczególności strefy euro. Wywołał poważne konsekwencje społeczne i gospodarcze, co było widoczne m.in. w różnych miarach makroekonomicznych. Skutki kryzysu odczuły wszystkie kraje członkowskie strefy euro, ale w różnym stopniu, pogłębiając regionalne zróżnicowania w Europie. Kryzys spowodował zachwianie procesu konwergencji nominalnej i realnej, tak ważnej dla stabilności europejskiej unii gospodarczej i walutowej. Decydenci gospodarczy, zarówno na szczeblu ponadnarodowym, jak i krajowym, stanęli przed wyzwaniem nadania procesowi konwergencji w Europie większej dynamiki, co będzie wymagać dużych długookresowych wysiłków, które jednak mogą stać się podstawą stabilności strefy euro w przyszłości.

BIBLIOGRAFIA

- BŁASZCZYK P. (2011). *Perspectives on Poland's Convergence to the Eurozone in Terms of Price Stability*, "Optimum. Studia Ekonomiczne", 2011(5), Uniwersytet w Białymstoku, s. 134-148.
- BŁASZCZYK P., TOMIDAJEWICZ J., (2013). *Ocena gospodarki dla potrzeb makroekonomicznej polityki gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2013(3), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza (UAM) w Poznaniu, s. 123-137.
- COHEN I.K., FERRETTI F., MCINTOSH B., (2014). *Decomposing the misery index: A dynamic approach*, „Cogent Economics & Finance”, Volume 2, Issue 1, December.
- DI TELLA R., MACCULLOCH R. J., OSWALD A., (2001). *Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness*, „American Economic Review”, 91(1), s. 335-341.
- FENDEL R., FRENKEL M., (2011) *Inflation differentials in the Euro area: did the ECB care?*, „Applied Economics”, Volume 41, Issue 10, April, s. 1293-1302.
- PAJAŁ K. (2010). *Polska i europejska polityka regionalna a proces zarządzania rozwojem lokalnym w okresie globalizacji*, w: *Polityka gospodarcza w procesach integracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (UEP), Poznań, s. 96-115.
- PAJAŁ A., PAJAŁ K., (2011). *Role of Local Government Units in Creating Zones for High Product Specialization. Institutions Supervizing the Functioning of the Market in Local-Government Territories*, w: PAJAŁ K., *Zones of high productivity and economic growth: selected problems*, Adam Marszałek, s. 144-173.
- RODRIGUES-FUENTES C., DOW S., (2010). *EMU and the Regional Impact of Monetary Policy*, „Regional Studies”, Volume 37, Issue 9, December, s. 969-980.
- SETTERFIELD M., (2009). *An index of macroeconomic performance*, „International Review of Applied Economics”, Volume 23, Issue 5, September, s. 625-649.
- SNOWDON B., VANE H. R. (2003). *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
- WISEMAN C., (1992). *More on misery: How consistent are alternative indices?*, „The American Economist”, pp. 85–88.
- WOJTYNA A. (2001), *Skuteczność polityki pieniężnej w warunkach niskiej inflacji: problem zerowej granicy nominalnych stóp procentowych*, „Bank i Kredyt”, lipiec.

POST-CRISIS EURO ZONE ASSESSMENT USING A MISERY INDEX ADJUSTED WITH SPECIAL EMPHASIS ON REGIONAL DISPARITIES

Summary: The aim of this study is a comparative assessment of the post-crisis euro zone countries including the period 2008-2013. The study involved 17 countries, members of the euro area as of the end of 2013. In the initial part of the empirical study of a partial outlines macroeconomic measures relating to real GDP growth, unemployment rate, the dynamics of the general price level, and the relationship of the budget deficit to GDP. The essential part of the survey estimates were made previously proposed, multifactorial, complex macroeconomic condition index (MCI) in two variants. The basis for the construction of the instrument is misery index. In this case, it has been expanded and qualitatively adjusted so that it is more appropriate in relation to the contemporary global economic conditions.

Keywords: Eurozone, Regional European policy, Misery index, Crises

Izabela Wielewska

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

Piotr Prus

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

KORZYŚCI GOSPODAROWANIA ENERGIĄ ODNAWIALNĄ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Streszczenie: Gospodarowanie energią odnawialną przynosi specyficzne korzyści na obszarach wiejskich, gdzie występuje duże rozproszenie odbiorców. Obszary wiejskie w Polsce mają najslabiej działającą infrastrukturę zaopatrzenia w energię. Zrównoważona gospodarka energetyczna zmierzać winna do zapewnienia dostatecznego poziomu usług energetycznych wszystkim ludziom w granicach tolerancji natury. Z tego powodu eksploatacja odnawialnych źródeł energii może stać się szansą na wyrównanie warunków rozwoju wsi. Energetyka oparta na odnawialnych źródłach energii przyczynia się nie tylko do ochrony środowiska, ale przede wszystkim pobudza lokalny rozwój gospodarczy. W badaniach zastosowano metodę sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem specjalnie opracowanego kwestionariusza ankiety. Badaniu poddano 133 gminy wiejskie z terenu województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego.

Słowa kluczowe: odnawialne źródła energii, obszary wiejskie, zrównoważona energetyka, zrównoważony rozwój

WSTĘP

Ingerencja człowieka w przyrodę powoduje, iż narasta kryzys ekologiczny, którego głównym negatywnym skutkiem jest niezdolność utrzymania ludzkiej działalności w granicach bezpiecznych dla człowieka i środowiska przyrodniczego (Wielewska 2007, s. 147).

Powszechnie dyskutowana problematyka zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich obejmuje wiele zagadnień (Wielewska 2014, s. 186, Czyżewski i Brelik 2013, s. 31-41, Brelik 2010, s. 153-162). Dotyczą one również działań prowadzonych w celu polepszania sytuacji ochrony środowiska przyrodniczego, w tym gospodarowania zrównoważoną energetyką.

Kryteria racjonalności gospodarowania środowiskiem naturalnym mają na uwadze zachowanie trwałości rozwoju, czyli ochronę naturalnego kapitału dla dobra przyszłych pokoleń. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich powinien zagwarantować dostęp środowiska naturalnego wszystkim mieszkańcom danej społeczności, przy czym nie powinien powodować zagrożenia dla ekosystemów i systemów społeczno-gospodarczych (Wielewska 2011).

Oslabianie lub degradowanie struktury zasobów naturalnych często prowadzi do bezpowrotnego ich niszczenia, wskutek czego kapitał ekologiczny zostaje pozbawiony swoich podstawowych funkcji, co z kolei, wskutek naruszenia równowagi w ekosystemach, uniemożliwia kontynuację zrównoważonego rozwoju (Dakurno 2010, s. 22).

Obszary wiejskie w krajach Unii Europejskiej winny rozwijać się z uwzględnieniem koncepcji rozwoju wielofunkcyjnego, której istota tkwi we wprowadzaniu na obszary wiejskie funkcji pozarolniczych, takich jak: turystyka, ochrona środowiska, odnawialne źródła energii (Kapidura, Łuczewski, Kapidura 2011). Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich przyczynia się do efektywnego wykorzystania wszystkich dostępnych czynników produkcji, w tym wspomnianych już zasobów przyrodniczych. Wymaga on równoważenia aspektów ekonomiczno-gospodarczych, społecznych, technologicznych, przestrzennych i ekologicznych. Rozumieć przez to należy konieczność harmonijnego wykorzystania zasobów kapitału społecznego, przyrodniczego oraz technicznego (Prus 2008, Prus 2010, s. 32).

Do podstawowych założeń tak rozumianego rozwoju zaliczyć należy czynniki polegające na:

- całościowym i długookresowym planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględniające produkcyjne i pozaprodukcyjne funkcje obszarów wiejskich,
- zachowaniu ciągłości procesów przyrodniczych i warunków dla rozwoju biologicznego,
- uwzględnianiu i wycenie materialnych i niematerialnych lub niewymiernych zasobów i cech środowiska (dostępność, spokój, estetyka, produktywność, użyteczność, zróżnicowanie),
- uwzględnianiu i przewidywaniu wpływu działalności gospodarczej człowieka na środowisko, jego stan i właściwości, przede wszystkim poprzez eksploatację surowców, produkcji oraz w działalności usługowej (powstawanie niematerialnych zakłóceń, np. ubożenie różnorodności biologicznej, a także emisja zanieczyszczeń, powstawanie, składowanie i utylizacja odpadów),
- uwzględnianiu sprzężeń zwrotnych na styku ekologii i ekonomii,
- uwzględnianiu i wdrażaniu takich modeli rozwoju, które nie będą w sporze z czynnikami tego rozwoju (postępem technicznym i technologicznym, warunkami środowiska, procesami inwestycyjnymi, substytucją czynników produkcji itp.),
- uwzględnieniu dokonujących się w środowisku jakościowych zmian, w tym szczególnie zmian nieodwracalnych, a także struktur nieliniowych, czasowych opóźnień, progów rozwoju itp. (Rzeńca 2009).

W rezultacie nastąpił zwrot ku problematyce środowiskowej, który zaowocował zwróceniem uwagi na wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w systemach energetycznych na obszarach wiejskich.

Aby system energetyczny można było nazywać zrównoważonym, należy wykorzystywać:

- źródła energii, które przez dalsze użytkowanie nie zostaną znacząco uszczuplone,
- źródła energii, których stosowanie nie spowoduje w znacznej skali emisji zanieczyszczeń lub innych substancji niebezpiecznych dla środowiska,
- źródła energii, których stosowanie nie jest związane z utrwalaniem istotnych zagrożeń dla zdrowia lub niesprawiedliwości społecznej (Prandecki 2014, s. 240).

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie korzyści gospodarowania energią odnawialną na obszarach wiejskich. Opinie na ten temat zebrano za pomocą metody sondażu diagnostycznego, techniki ankiety, wśród 133 gmin wiejskich z terenu województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego. Zebrane dane poddano szczegółowej analizie statystycznej. Do sporządzenia obliczeń wykorzystano arkusz Microsoft Excel.

GOSPODAROWANIA ENERGIĄ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Obszary wiejskie w Polsce zajmują 93,2 % ogólnej powierzchni kraju. Zamieszkuje je ponad 14 mln osób, czyli blisko 39% ludności kraju. Na skutek wielu przemian społeczno-gospodarczych użytkownikami obszarów wiejskich są nie tylko rolnicy. Funkcja wytwarzania surowców rolnych i żywności nie jest wystarczająca do zapewnienia rozwoju obszarów wiejskich, coraz częściej obserwuje się uruchamianie innych typów działalności społeczno-gospodarczej (Baran, Grzebyk 2011). Wiąże się to z koniecznością dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej, która może przyczynić się do znalezienia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców obszarów wiejskich, w tym rolników, oraz być sposobem poprawy sytuacji ekonomicznej szczególnie w regionach, które stanęły przed problemem

niewydolności dochodowej rolnictwa. Obejmować może rozwój szeroko rozumianej sfery agrobiznesu poprzez przetwarzanie, sortowanie, konfekcjonowanie i przechowywanie produktów rolnych oraz handel żywnością z jednej strony, jak też może polegać na baczniejszym zwróceniu uwagi na możliwości włączenia się w wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych (Prus 2010, s. 28-32).

B. Roszkowska-Mądra (2010, s. 27) obszary wiejskie w Polsce dzieli na:

- zintegrowane obszary wiejskie - zlokalizowane są one najczęściej wokół dużych ośrodków miejskich. Ta grupa obejmuje w Polsce około 2% o powierzchni obszarów wiejskich. Na tych terenach wzrasta w nich liczba ludności, która w zdecydowanej większości znajduje zatrudnienie w drugim i trzecim sektorze. Następuje tu odchodzenie od sposobów rolniczego gospodarowania. Obszary te tracą swoje wiejskie kulturowe i społeczne dziedzictwo. Coraz częściej stanowią tylko miejsce zamieszkania, a nie miejsce pracy, ale nie są one zagrożone depopulacją. Ponadto, nasilają się na nich zagrożenia dla środowiska naturalnego,
- pośrednie obszary wiejskie - zwykle oddalone od dużych ośrodków miejskich. W Polsce obejmują one co najmniej 60% powierzchni obszarów wiejskich. Dominującą funkcją tych obszarów jest funkcja rolnicza, są to obszary słabo rozwijające się i stagnujące demograficznie. Często na tych obszarach występuje rolnictwo wielkoobszarowe,
- peryferyjne, oddalone obszary wiejskie - na ogół słabo zaludnione, oddalone od centrów rozwojowych, z dużym odsetkiem ludności związanej z rolnictwem, posiadającej bardzo niskie dochody i będących w wieku niemobilnym. Ponadto, obszary te charakteryzuje także słabo rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna. Obejmują one w Polsce do 20% powierzchni obszarów wiejskich. Bardzo często są to obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, charakteryzujące się najczęściej wysokimi walorami środowiska naturalnego.

W Polsce na obszary wiejskie składa się 54% użytków rolnych i 28,6% lasów. Użytki trwałe zielone stanowią 11,4% powierzchni kraju.

Konsumpcja energii elektrycznej na obszarach wiejskich, na którą zapotrzebowanie wzrasta w coraz szybszym tempie (tabela 1), uwarunkowana jest nakładami energetycznymi na produkcję rolną oraz zużyciem energii w gospodarstwach domowych (Rydz, Kowalak 2011).

Tabela 1. Potrzeby energetyczne wsi i rolnictwa – stan i perspektywy

Rodzaj parametru prognozy	j.m.	Liczba jednostek w roku					
		1996	2002	2005	2010	2020	2030
Potrzeby energetyczne wsi i rolnictwa	PJ	1060	1080	1010	1150	1280	1400
Udział wsi i rolnictwa w potrzebach energetycznych kraju	%	25,5	25,4	25,3	25,0	24,2	23,7
Krajowe wykorzystanie OZE	PJ	145	170	210	345	724	1180
Udział OZE w krajowym bilansie energetycznym	%	3,5	4,0	4,8	7,5	14,0	20,0
Wykorzystanie OZE na wsi i w rolnictwie	PJ	80	90	100	145	273	385
Wykorzystanie OZE w rolnictwie i rolniczych gospodarstwach domowych	PJ	47	49	52	60	78	83
Udział OZE w bilansie energetycznym wsi i rolnictwa	%	7,5	8,3	9,1	12,7	21,3	27,5
Udział OZE w bilansie energetycznym rolnictwa	%	13,7	15,3	16,9	20,7	30,2	36,0

Źródło: J. Pabis, Odnawialne źródła energii uzupełnieniem energetyki w rolnictwie, Agengpol, Warszawa 2011, s. 9.

Potrzeby energetyczne wsi i rolnictwa w 1996 r. kształtowały się na poziomie 1060 PJ, a w 2010 r. wynosiły 1150 PJ. Szacuje się, iż w 2020 r. będą się one formowały na poziomie 1280 PJ, a w 2030 r.

1400 PJ. Zarówno krajowe wykorzystanie OZE, jak i udział OZE w krajowym bilansie energetycznym charakteryzuje tendencja wzrostowa. Wykorzystanie OZE na wsi i w rolnictwie w 1996 r. było na poziomie 80 PJ, w 2010 r. wyniosło 145 PJ. Według prognoz w 2020 r. ma kształtować się w granicach 273 PJ, a w 2030 r. 385 PJ. Z kolei mniej dynamicznie przebiega wykorzystanie OZE w rolnictwie i rolniczych gospodarstwach domowych od 47 PJ w 1996 r., do szacowanego w roku 2030 poziomu 83 PJ.

Wiele do życzenia pozostawia również wiejska sieć elektroenergetyczna, która na koniec 2011 roku w Polsce liczyła 498 tys. km linii średniego i niskiego napięcia, a także 169 tys. stacji transformatorowych. Szacuje się, że stopa dekapitalizacji technicznej tych urządzeń przekracza 75% (Żmijewski 2014).

Kierunkami, w jakich powinna rozwijać się energetyka na obszarach wiejskich, są rozproszenie i dywersyfikacja źródeł, które winne zostać połączone z energią ze źródeł odnawialnych z gazowymi oraz rozwojem efektywności energetycznej (Jak... 2013). Mając na względzie energetykę zrównoważoną, należy podkreślić, że chociaż wzrasta produkcja energii, to znaczenia nabiera coraz mniejsza ingerencja w środowisko naturalne (Borowski 2010).

Konieczność porównania różnych opcji wytwarzania energii pozwala wyłonić ich zalety i wady, dostrzec postępujący proces degradacji środowiska naturalnego i nieuchronne wyczerpywanie się surowców kopanych. Niezbędne staje się, aby rozwój gospodarczy i ochrona środowiska nie były traktowane rozłącznie, lecz jako silnie powiązane zadania, a rozwój ekonomiczny nie przyczyniał się do degradacji środowiska naturalnego. Każda działalność ludzka ingeruje w środowisko naturalne, istotne jest, aby ta ingerencja była w jak najmniejszym stopniu związana z jego degradacją. Osiągnięcie pewnego konsensusu pomiędzy nieuniknioną ingerencją człowieka w środowisko a zachowaniem jego cennych walorów jest kwestią kluczową w rozwoju zrównoważonym (Mickiewicz, Zuzek 2012, s. 25, Prus 2002, s. 124-128).

Chociaż OZE nadal zaspokajają wyłącznie niewielki ułamek zapotrzebowania energetycznego kraju, to jednak dla bezpieczeństwa energetycznego stanowią istotny udział w bilansie energetycznym. Poza tym znaczący jest ich walor ekologiczny, bowiem nie emitują do środowiska zanieczyszczeń.

W tabeli 2 przedstawiono zalety i wady OZE.

Tabela 2. Zalety i wady OZE

Energia geotermalna	
Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> - stały poziom pozyskiwanej energii, - niezależność od warunków atmosferycznych, - brak ingerencji w krajobraz, - możliwość produkcji energii elektrycznej i ciepłej w skojarzeniu, - zasoby energii geotermalnej są znaczne, Polska w tym zakresie posiada ogromny potencjał 	<ul style="list-style-type: none"> - drogi koszt budowy instalacji, - bardzo często pojawiające się problemy podczas eksploatacji urządzeń (korozja elementów), - problemy z zatłaczaniem wykorzystanej wody termalnej
Energia wody - elektrownie wodne	
Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> - bardzo czyste źródło energii, - możliwość szybkiego zatrzymania i uruchamiania elektrowni, - rzadko występują problemy podczas eksploatacji, - sztucznie przygotowane zbiorniki wodne zmniejszają ryzyko powodziowe, 	<ul style="list-style-type: none"> - działalność elektrowni uwarunkowana jest pogodą, - zależność od opadów deszczu, - budowa elektrowni wodnej bardzo często wiąże się z koniecznością przesiedlenia ludzi oraz nieodwracalnymi zniszczeniami flory i fauny na danym obszarze

Energia wiatrowa	
Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> - bardzo czyste źródło energii, - w ostatnich latach budowa elektrowni wiatrowych była bardzo silnie wspierana zarówno lokalnymi jak i unijnymi dotacjami 	<ul style="list-style-type: none"> - bardzo wysokie koszty budowy i utrzymania, - następuje ingerencja w krajobraz naturalny, - turbiny produkujące prąd emitują wysoki poziom hałasu, - działalność elektrowni uwarunkowana pogodą – zależność od wiatru, - działalność wiatraków bardzo często zakłóca odbiór fal radiowych i telewizyjnych
Energia słoneczna	
Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> - bardzo czyste źródło energii, - ogniwa absorbujące promieniowanie słoneczne są stosunkowo niezawodne oraz nie wymagają kosztownych napraw bieżących 	<ul style="list-style-type: none"> - ogniwa fotowoltaiczne wyprodukowane są z pierwiastków toksycznych: kadm, arsen, selen, tellur, - instalacje fotowoltaiczne zajmują rozległe obszary
Energia fal morskich	
Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> - bardzo czyste źródło energii 	<ul style="list-style-type: none"> - ogromne koszty budowy elektrowni morskich, - budowa elektrowni wiąże się z koniecznością zajęcia dużych obszarów wybrzeża morskiego
Energia pływów morskich	
Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> - bardzo czyste źródło energii, - niezawodne źródło energii, - woda morska podnosi się i opada regularnie dwa razy w ciągu doby 	<ul style="list-style-type: none"> - drogi koszt budowy instalacji, - może negatywnie wpływać na środowisko naturalne oraz pobliskich mieszkańców, - budowa elektrowni wiąże się ze znacznym ograniczeniem ruchu statków w jej rejonie
Energia biomasy, biogazu oraz biopaliw	
Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> - bardzo czyste źródło energii, - uprawa roślin energetycznych stanowi dodatkowe lukratywne źródło dochodu w sektorze rolnym, - bardzo często jako substrat wykorzystywane są odpady zwierzęce lub roślinne - nie występuje konieczność drogiej ich utylizacji 	<ul style="list-style-type: none"> - drogi koszt budowy instalacji, - problemy logistyczne – bardzo często substrat musi być dowożony na teren wskazanej elektrowni, - wahania cen substratu, - występuje niedobór roślin energetycznych co znacząco wpływa na koszty ich zakupu, a w konsekwencji obniża efektywność ekonomiczną działania układów biogazowych i biomasowych

Źródło: M. Zabłocki, Determinanty wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce, Technika Poszukiwań Geologicznych. Geotermia, Zrównoważony Rozwój, 2013, nr 2, s. 31-32.

O zrównoważonym rozwoju energetycznym w kontekście rynku odnawialnych źródeł energii, można mówić wtedy, gdy będziemy mieć do czynienia z działaniami zintegrowanymi na poziomie globalnym, krajowym, lokalnym oraz na poszczególnych płaszczyznach tego rozwoju: ekonomiczno-gospodarczej, społecznej, środowiskowej, technologicznej, polityczno-prawnej i informacyjnej (Mickiewicz, Zuzek 2012, s. 26).

Pomimo tego, iż OZE uważane są za ekologicznie czyste źródła energii, to jednak należy zwrócić uwagę, iż istnieją pewne wady odnoszące się do energii z tych źródeł. Chodzi tu przede wszystkim o to, iż wysoki jest koszt budowy elektrowni wykorzystującej dane źródło energii, z kolei drugim minusem odnawialnych źródeł energii pozostaje ich negatywny wpływ na życie ludności żyjących w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji (Zabłocki 2013).

Potencjał techniczny odnawialnych źródeł energii w Polsce jest relatywnie duży. Teoretycznie największy potencjał techniczny tkwi: w energii wiatru i promieniowaniu słonecznym. Niestety zasoby energii słonecznej i wiatru były jak dotąd słabo wykorzystywane (Tytko 2011, s. 43).

WYNIKI BADAŃ

Badaniu sondażowemu z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety poddano 133 gminy wiejskie z terenu województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego.

Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii na terenach wiejskich przynosi wiele korzyści ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Należy jednak zauważyć, iż poszczególne korzyści przeplatają się wzajemnie.

Badanych poproszono o określenie najważniejszych korzyści ekonomicznych związanych z wykorzystaniem OZE na obszarach wiejskich (tabela 3).

Tabela 3. Najważniejsze korzyści ekonomiczne związane z wykorzystaniem OZE na obszarach wiejskich

Wyszczególnienie	N=133	% z N
Pobudzenie rozwoju gospodarczego	40	30,1
Zwiększenie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego	65	48,9
Poprawa koniunktury gospodarczej	17	12,8
Rozwój infrastruktury lokalnej (drogi, infrastruktura przesyłowa i dystrybucyjna)	45	33,8
Możliwość pozyskania funduszy zewnętrznych	34	25,6
Ograniczenie wydatków na energię, niższe koszty eksploatacji	51	38,3
Częściowe uniezależnienie od źródeł konwencjonalnych	48	36,1
Poprawa zaopatrzenia w energię na terenach o słabo rozwiniętej infrastrukturze	39	29,3
Inne	18	13,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 4. Najważniejsze korzyści społeczne związane z wykorzystaniem OZE na obszarach wiejskich

Wyszczególnienie	N=133	% z N
Tworzenie nowych miejsc pracy	42	31,6
Dodatkowe źródło dochodów dla ludności	39	29,3
Niższe ceny energii	67	50,4
Gospodarstwa rolne mogą stać się bezpośrednimi producentami energii ze źródeł odnawialnych	84	63,2
Poprawa komfortu życia	61	45,9
Inne	14	10,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Najważniejsze korzyści społeczne związane z wykorzystaniem OZE na obszarach wiejskich (tabela 4) to możliwość stania się bezpośrednimi producentami energii ze źródeł odnawialnych (63,2%). Poza tym wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych to niższa cena energii (50,4%), prócz tego przynieść może nowe miejsca pracy (31,6%), dodatkowe źródło dochodu (29,3%).

Tabela 5. Najważniejsze korzyści ekologiczne związane z wykorzystaniem OZE na obszarach wiejskich

Wyszczególnienie	N=133	% z N
Szeroko pojęta ochrona środowiska	70	52,6
Eliminacja zagrożeń wynikających z eksploatacji konwencjonalnych źródeł energii - zmniejszenie emisji zanieczyszczeń (dwutlenku siarki, pyłów, tlenków azotu)	89	66,9
Mniejszy stopień degradacji gleb i krajobrazu	17	12,8
Redukcja gazów cieplarnianych	91	68,4
Zmniejszenie ilości odpadów	33	24,8
Inne	27	20,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Inwestycje w energię odnawialną (tabela 5) skutkują, zdaniem respondentów, na obszarach wiejskich przede wszystkim redukcją gazów cieplarnianych (68,4%), zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń (dwutlenku siarki, pyłów, tlenków azotu) (66,9%), produkcji odpadów i mniejszym stopniem degradacji gleb i krajobrazu. Stanowi to dobry prognostyk dla środowiska naturalnego, bowiem bazowanie na energii z OZE to olbrzymia korzyść dla natury.

Wynika z tego, że rozwój inwestycji OZE jest uzasadniony w procesie dbałości o naturalne środowisko i jego ochronę na obszarach wiejskich, a także w podniesieniu jakości życia mieszkańców wsi.

ZAKOŃCZENIE

Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii na terenach wiejskich niesie wiele korzyści zarówno ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych. Energetyka odnawialna na poziomie lokalnym może stać się czynnikiem pobudzającym rozwój gospodarczy. Wynika to z rozproszonego charakteru oraz ogólnej dostępności zasobów OZE na terenach wiejskich. Powoduje zwiększenie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, sprzyja rozwojowi infrastruktury wiejskiej. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich pomaga także w ograniczaniu wydatków na energię oraz niższym kosztem eksploatacji.

W zakresie korzyści społecznych na pierwszy plan wysuwa się możliwość stania się bezpośrednimi producentami energii ze źródeł odnawialnych przez gospodarstwa rolne. Istotna jest też możliwość obniżenia kosztów energii, powstanie dodatkowych źródeł dochodów i miejsc pracy dla ludności. Wszystko to służy poprawie komfortu życia mieszkańców wsi.

Wskazywane przez respondentów korzyści gospodarowania energią odnawialną na obszarach wiejskich w zakresie ekologicznym to przede wszystkim redukcja gazów cieplarnianych, zmniejszenie emisji zanieczyszczeń i produkcji odpadów.

BIBLIOGRAFIA

- BARAN E., GRZEBYK B., 2011. *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Podkarpacia. Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- BOROWSKI P. F., 2010. *Energetyka przyjazna środowisku*, w: BOROWSKI P., KLIMKIEWICZ M., POWAŁKA M. (red.), *Współczesne zagadnienia rozwoju sektora energetycznego i rolniczego*, SGGW, Warszawa.
- BRELIK A., 2010. *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy a rozwój turystyki*. Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 3 (2010) Bydgoszcz, s. 153-162.
- CZYŻEWSKI B., BRELIK A., 2013. *Public goods and intrinsic land productivity – deliberations in the context of the paradigm of sustainable agriculture Acta Oeconomia 13 (3)*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa.
- DOKURNO Z., 2010. *Struktura kapitału naturalnego jako determinanta jego wartości w zrównoważonym rozwoju*, w: BORYS T., FIEDOR B. (red.), *Ekonomia. Gospodarka a środowisko*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 140.
- Jak modernizować energetycznie polską wieś, <http://www.elektroonline.pl> (dostęp: 16.02.2015).
- KAPIDURA A., ŁUCZEWSKI M., KAPIDURA P., 2011. *Wartość krajobrazu. Rozwój przestrzeni obszarów wiejskich*, WN PWN, Warszawa.
- MICKIEWICZ B., ZUZEK D., 2012. *Rozwój rynku odnawialnych źródeł energii w Polsce w świetle zrównoważonego rozwoju, Multiplikacyjny efekt využitia biomasy v regionalnom rozwoju*, Bardejovskie Kupele.
- PABIS J., 2011. *Odnawialne źródła energii uzupełnieniem energetyki w rolnictwie*, Agengpol, Warszawa.
- PRANDECKI K., 2014. *Teoretyczne podstawy zrównoważonej energetyki*, w: BARTECZEK A., RAĆZASZEK A. (red.), *Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- PRUS P., 2002. *Możliwości zastosowania idei zrównoważonego rozwoju w rodzinnych gospodarstwach rolnych*, Roczniki Naukowe SERiA, Tom IV, Zeszyt 5.
- PRUS P., 2008. *Sustainable development of individual farms based on chosen groups of farmers*, EJPAU 11(3), #06.
- PRUS P., 2010. *Funkcjonowanie indywidualnych gospodarstw rolniczych według zasad zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwa Uczelniane UTP w Bydgoszczy.
- ROSZKOWSKA-MADRA B., 2010. *Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie ich zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- RYDZ E., KOWALAK E., 2011. *Wybrane uwarunkowania rozwoju energetyki niekonwencjonalnej na Pomorzu*, w: JASIULEWICZ M. (red.), *Wykorzystanie biomasy w energetyce aspekty ekonomiczne i ekologiczne*, PTE, Koszalin.

- RZEŃCA A., 2009. *Ochrona przyrody warunkiem trwałego i zrównoważonego rozwoju*, w: JEWTUCHOWICZ A., RZEŃCA A. (red.), *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- TYTKO R., 2011. *Odnawialne źródła energii*, OWG, Warszawa.
- WIELEWSKA I., 2007. *The anthropogenic pollution of rural areas and its neutralization*, w: *Economic Science for Rural Development. Development: Rural and Regional. Proceedings of the International Scientific Conference, No 12*, Latvia University of Agriculture, Jelgava.
- WIELEWSKA I., 2011. *Aktywizacja społeczno-gospodarcza obszarów przyrodniczo cennych dla potrzeb ich zrównoważonego rozwoju*, w: BOJAR W. (red.), *Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą*, PSZW, Bydgoszcz.
- WIELEWSKA I., 2014. *Rozwój OZE na obszarach wiejskich i ich wpływ na środowisko przyrodnicze w opinii doradców rolnych*, w: *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego*, tom 14, zeszyt 3, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- ZABŁOCKI M., 2013. *Determinanty wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce, Technika Poszukiwań Geologicznych. Geotermia, Zrównoważony Rozwój*, nr 2.
- ŻMIJEWSKI K., 2014. *Szanse i wyzwania – niskoemisyjna energetyka na obszarach wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

ADVANTAGES OF RENEWABLE ENERGY MANAGEMENT IN RURAL AREAS

Summary: Renewable energy management brings particular benefits in rural areas where the end customers for energy are highly dispersed.

Rural areas in Poland have the poorest energy supply infrastructure in Poland. Sustainable energy management ought to aim at the provision of sufficient level of energy services for all the people within the limits of nature's tolerance. For this reason, the use of renewable sources of energy may be a chance to even out the conditions of the development of the country. Energy systems based on renewable energy sources not only contribute to environmental protection, but primarily stimulate the local economic growth. The aim of this study is to present benefits of renewable energy management in rural areas. The research employed the method of diagnostic survey, with the use of a specially drawn up survey questionnaire. The survey included 133 rural boroughs from Pomorskie and Kujawsko-Pomorskie Provinces.

Keywords: renewable energy sources, rural areas, sustainable energy management, sustainable development

Izabela Wielewska

University of Science and Technology in Bydgoszcz

Dagmara K. Zuzek

University of Agriculture in Krakow

MAKING INVESTMENTS IN RENEWABLE ENERGY ON THE LEVEL OF THE BOROUGH

Summary: The aim of this study is to present issues concerning investments in renewable energy on the level of the borough. Research was conducted using a diagnostic survey method. The survey questionnaire was answered by 133 local borough authorities from Pomorskie and Kujawsko-pomorskie Provinces.

The renewable energy sources support respect for the principles of sustainable development in the context of energy management. This principle arises from the assumptions of the European Union's energy and climate policy.

Thanks to the cost-effective and ecologically clean use of energy from renewable sources, there arose a chance for sustainable development of the local economy as regards the production and distribution of energy. An advantage of the renewable energy sources is a much less harmful and much more efficient production process of energy as well as its distribution and keeping a homeostasis between: energy security, satisfaction of public needs, competitiveness of management and environmental protection.

Keywords: energy security, investments, renewable energy, local authority

INTRODUCTION

One of the factors shaping the significance of the local dimension of management is energy security. Sustainable energy policy has affected the requirements for energy systems. An energy system compliant with the principles of sustainable development ought to constitute a guarantee for the energy security of the country, its high quality and reliability of supply. The local level is the most suitable one to commence the balancing of energy security.

Sustainable energy management should be based upon continuous and possibly harmless access to electrical and heating energy. Renewable sources of energy take a special place in this aspect. Subject literature defines them as "energy sources which do not consume the ever-depleting natural resources and are constantly replenished by nature. Their biggest environmental advantage is the use of natural processes and no pollution emission, and the economic advantage is no cost of fuel – and with biomass – high cost of fuel transport on long distances" (Łucki i Misiak 2010, s. 51-52). According to the Energy Act – RES are "sources which use the energy of wind, sun, earth, sea waves, tides and currents, rivers, biomass, waste biogas as well as sewage processing gas or decay gas from the process of decomposition of plant and animal material" (Act of 10 April 1997).

The aim of the article is to present issues concerning investments in renewable energy on the level of the borough. The opinions on this were collected with the use of a diagnostic survey from local borough authorities from Pomorskie and Kujawsko-pomorskie Provinces. An online questionnaire was sent to all the boroughs of both Provinces. Responses were returned within the specified deadline from

133 boroughs. Thus collected data was then put to a detailed statistical analysis. Microsoft Excel spreadsheets were employed to perform the calculations.

RES IN ENERGY MANAGEMENT IN RURAL AREAS

The worsening condition of the natural environment as well as the prospect of the depletion of fossil fuels have significantly affected the formation of sustainable energy policy, both in the EU Member States and in Poland.

The basic aim of the energy policy of the EU is to reach a 20% share of RES in the total gross energy consumption in the Union in 2020 (2009 Directive, Wielewska and others 2013, s. 41). The target for Poland was set for 15% of gross consumption in 2020.

The European Union imposed on all Member States the duty to produce RES and to use renewable energy (Table 1).

Table 1. The assumptions of sustainable, competitive and secure energy in the European Union policy

Energy security	Economic competitiveness	Sustainable development
limitation of the increase in demand for energy, diversification of sources and supply channels of imported energy carriers and use of internal sources (including renewable);	improvement in competitiveness of EU businesses and obtainment of benefits for consumers, related to opening gas and electricity markets;	development of competitive sources of renewable energy as well as other sources and carriers of low-emission energy, particularly alternative fuels used in transport;
providing all citizens and businesses with access to energy;	keeping Europe's position as the leading region, as regards development of modern energy technologies;	limitation of the increase in demand for energy in Europe;
better preparation of the EU to react in case of crises or disruptions in energy supply;	improvement in competitiveness related to production of clean energy and rational use of energy;	leadership in world's attempts to stop climate change and improvement in cleanness of local air;
support of businesses' ambitions to gain access to world's energy carrier resources;	alleviation of the impact of increase in international energy prices on the EU economy and well-being of the citizens;	
creating a free frame of incentives for energy investments;		

Source: B. Bujak-Szwaczka, P. Kolos, Sustainable Development, 2006 http://www.popt.gov.pl/konfszkol/Documents/Zasady_zrownowazonego_rozwoju.pdf (accessed on 19.02.2015)

According to the assumptions of the National Indicative Target, resulting from the EU 2009/28/WE Directive, there is an urgent need to increase the use of RES (Jasiulewicz 2012, p. 93).

Activities in the field of renewable energy sources primarily focus on:

- reaching a path with which to reach 15% share of RES in the total energy consumption,
- keeping the mechanisms of support for producers of renewable energy by introducing a system of origin certificates,
- keeping the duty to gradually increase the share of bio-components in transport fuels, so as to reach the set targets,

- introducing additional instruments of support, which will encourage to more common production of heat and chill from renewable energy sources,
- introducing a programme for the construction of farming bio-gas plants, with an assumption that by 2020, one such bio-gas plant will be constructed in each borough,
- keeping the excise tax exempt for RES energy,
- direct support of the construction of new RES units and energy grids that will enable their connection, using European funds as well as means from Environmental Protection organizations, including the means from the substitute fees,
- stimulating the development of the industry which supplies machines and devices for renewable energy systems, including European Union-funded support for technologies and installations for the acquisition of renewable energy from biodegradable waste (e.g. city sewage containing biodegradable fractions),

assessment of the possibilities of using existing hydraulic structures, which are owned by the State Treasury, by their stocktaking, frame definition of the impact on the environment and creating rules for their sharing (Graczyk 2010, p. 107).

The principles of the sustainable energy policy allow to sustain ecological foundations of life on Earth, environment protection and the quality of life (KWE 2007).

ENERGY POLICY ON THE LOCAL AUTHORITY LEVEL

A principal challenge for the Polish energy policy is to provide energy security on all levels of administrative government. This requires undertaking such actions that will ensure: rationalization of the energy consumption and satisfaction of the energy demand at the lowest possible expense, whilst considering the requirements of energy security, environmental protection and the best interest of all entities of social and economic life (IEO 2004).

The practical realization of the sustainable development policy happens on the local authority level. One of its elements is sustainable energy management in the borough. The borough can no longer be a mere user and producer of energy for communal needs, but must be an entity that actively realizes its own energy policy (Sidorczuk-Pietraszko 2011, p. 30). It is based on commonly effective acts of law as well as the borough's own planning and strategy.

Strategic planning means formulating long-term targets, predicting changes, assessing the effects of making potential decisions and realizing strategic targets and enterprises as well as identifying potential dangers which may disrupt the functioning of an organization or decrease its chances for development (Kot 2003, p. 134). Strategic planning allows for a reduction of dangers and increase in chances, while contributing to the limitation of the insecurity factor in the processes of functioning and development. Strategic planning means defining a problem, assessing the environment of the action (including an assessment of the internal condition of the organization and an assessment of processes and states occurring within the organization in the context of strong and weak points and dangers and chances), introducing variants and alternative strategic projects, choosing a strategy, introducing realization programmes, strategies and policies, monitoring and assessment of the performance from the point of view of the environment and the organization (Smoczyńska 2007, p. 62-63). Strategy, on the other hand, is a complete plan which specifies which decisions will be made in any of the possible situations.

The Lisbon Strategy constitutes a starting point for co-operation between enterprises and nature conservation, targeted at the development of knowledge- and innovation-based economy, oriented at creating a larger number of jobs and better jobs, as well as requiring the respect of all three dimensions of the sustainable development (social, economic and ecological) (Zuzek i Mickiewicz 2012, p. 14).

The concept of introducing sustainable development to the level of the borough boils down to reaching three primary targets:

- economic – satisfaction of the basic material needs of the citizens using technologies harmless to the environment;
- social – provision of the social minimum (poverty prevention), health care, spiritual sphere development (e.g. culture), safety and education, leisure and sport;
- ecological (environmental) – prevention of environment degradation, or even its renewal and elimination of potential and existing dangers (Skowroński 2006, p. 51).

The needs of local communities can be mainly satisfied by RES, which belong to the so-called dispersed energy. This particularly refers to areas distant from large energy installations (Bal, Piechocki 2006).

The most important elements of the energy policy on the local level for the support of sustainable development ought to be;

- aiming at economization of fuels and energy in the public sector;
- maximization of the use of the existing local potential of renewable energy – both for the production of energy, heat, chill, mixed production and for the making of liquid bio-fuels and biogas;
- increase in the use of high-efficiency heat technology in mixed settings – as a beneficial alternative to powering heating systems and supplying large objects with power;
- development of locally centralized heating systems, which will allow for an improvement in the efficiency and ecological parameters of the heat supply as well as an improvement in the local level of energy security;
- modernization and adjustment of the power distribution network to the current needs of the receivers, with particular emphasis on the modernization of rural networks which typically supply areas with low power consumption (Graczyk 2010, p. 108).

RESEARCH RESULTS

A borough – which is a territorial unit – ought to play the role of an active host of its area, by its actions it ought to stimulate the social-economic development (Kłosiewicz-Górecka i Słomińska 2001, p. 22-23). The term 'development' is defined as any long-term process of directional changes, in which one can distinguish correctly consecutive stages of change that show tangible differentiation of this object in a particular aspect (Głuszczyk 2011, p. 69). Local development, on the other hand, is defined as systematic activity in the local community with participation of any interested organizations whose results serve the satisfaction of the needs of the local community and contribute to the general progress (Pancer-Cybulska 2011, p. 13).

Activities which prevent difficulty for the environment are the essence of ecological investments. F. Piątek (2000, p. 66) distinguishes separate investments that serve the purpose of environmental protection as separate investments and investment expenditure for environmental protection borne due to e.g. industrial investments (Piątek 2000, p. 66).

It is assumed that "the task for ecological investments is to trigger economic and social effects necessary for the functioning and development of particular branches of economy" (Burzyńska 2012, p. 29). An example of ecological investment could be renewable energy investments.

Table 2. Types of RES investments undertaken in the surveyed boroughs

Items	N=133	% of N
Small wind power plants and land wind farms	24	18,0
Photovoltaic systems	12	9,0
Solar panels	33	24,8
Biomass stoves	57	42,9
Biogas plants (micro plants)	18	13,5
Heat pumps (heating energy) from animal breeding processes	22	16,5

Source: author's own study based on research conducted

RES investments primarily include: biomass stoves (42,9%), solar panels (24,8%) and small wind plants (18%) and heat pumps (16,5%).

Table 3. The most significant obstacles in RES investments

Obstacles	N=133	% of N
Legal aspects	67	50,4
Financial aspects	112	84,2
Organizational aspects	81	60,9
Other	34	25,6

Source: author's own study based on research conducted

According to the surveyed, the basic obstacles in the introduction of RES investments on the borough level include the financial aspects (84,2%). Although there are many sources of financing in this matter, it is still necessary to bring in some own input, which at the same time becomes an obstacle for the introduction of investments. Also, certain organizational (60,9%) and legal (50,4%) aspects were mentioned in the survey.

Table 4. Benefits for the borough, resulting from RES investments

Benefit	N=133	% of N
Increase in energy security of the borough	96	72,2
Economic growth of the borough	90	67,7
New jobs on the local market, activation of the local community	36	27,1
Lowering the cost of obtaining energy	47	35,3
Ecological benefits – limitation of pollution emission into the environment	103	77,4
Decreasing the negative impact of industrial energy on the environment	32	24,0
Increase in competitiveness of the borough by creating a 'pro-eco' image of the borough	71	53,4

Source: author's own study based on research conducted

The benefits of the use of renewable energy sources, according to the surveyed, primarily mean: the limitation of pollution emission into the environment resulting from the use of renewable energy sources (77,4%) and the increase in energy security of the borough (72,2%) as well as the economic growth of the borough (67,7%). New investments are becoming a great chance for the sustainable development of these areas, and they include the interdependence of social-economic factors (e.g.

stimulation of the local businesses, creation of new jobs for unqualified workers and an increase in their wages) and ecological factors (prevention of greenhouse gas emission, clean energy production) (Graczyk 2010, p. 92-93). Another benefit resulting from the use of renewable energy sources is the increase in competitiveness of the borough by creating a 'pro-ecological' image of the borough (53.4%).

It must also be noted that RES businesses play a key role in the rural areas in the development of sustainable energy systems. From the data published in A Diagnosis of the Condition of Renewable Energy Source (RES) Businesses and Institutions Supporting the Development of the RES Sector, Based in Pomorskie and Kujawsko-pomorskie Provinces, it is clear that RES businesses primarily use biomass (energy farming, wood for fuel, agricultural and industrial waste and bio-gas) as well as wind energy. Water and geothermal energies take further ranks.

CONCLUSIONS

The development of a borough depends on the infrastructural, human, innovative, institutional, financial and ecological potential. The escalation of the share of RES in energy production results from the principles of sustainable development and the priorities of the energy policy of the state. The management of energy potential of the borough requires strategic planning, as its basis is the long-term prospect and the comprehensive character of the set targets. Strategic planning allows for aspiring towards the fullest possible use of the renewable sources in the context of the energy security of the borough. This is because RES investments are naturally local. They do not need a centralized technical energy infrastructure. This, in turn, is conducive to producing environment-friendly energy.

The research conducted showed that certain boroughs have either already implemented some RES investments or are currently introducing them. These investments include: biomass stoves, solar panels, small wind power plants and heat pumps. The biggest obstacle in the introduction of RES investments is financing and organization. The surveyed see the limitation of pollution emission as one of the biggest advantages, along with the increase in the local energy security, which is connected with the development of the energy infrastructure and an improvement in energy efficiency and economic growth of the borough.

It must be stressed that RES are the future of the local energy security because not only will they secure the energy needs of the region, but also bring about many positive social and economic changes.

BIBLIOGRAPHY

- BAL R., PIECHOCKI J., 2006. *Rola odnawialnych źródeł energii w zaspokajaniu lokalnych potrzeb energetycznych*, in: BAL R. i inni (ed.), *Praktyczne aspekty wykorzystania odnawialnych źródeł energii*, PFRR, Białystok.
- BUJAK-SZWACZKA B., KOŁOS P., 2006. *Zrównoważony rozwój*, http://www.popt.gov.pl/konfszkol/Documents/Zasady_zrownowazonego_rozwoju.pdf (accessed on 19.02.2015).
- BURZYŃSKA D., 2012. *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- *Diagnoza stanu przedsiębiorstw sektora odnawialnych źródeł energii (OZE) i instytucji wspierających rozwój sektora OZE mających siedzibę na terenie województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego*, 2012. Kwidziński Park Przemysłowo - Technologiczny Sp. z o.o., Górki.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.U. UE L 09.140.16.
- *Europejska polityka energetyczna*. Komunikat komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, 2007. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela.
- GŁUSZCZUK D., 2011. *Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty*, Zeszyty Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, *Ekonomia*, paper 5 (17).

- GRACZYK A., 2010. *Energetyka jako czynnik równoważenia rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do roku 2020*, in: KRYK B. (ed.), *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Aspekty ekologiczne*, Wydawnictwo Economicus, Szczecin.
- GRACZYK A.M., 2010. *Spoleczne problemy rozwoju energetyki odnawialnej na obszarach wiejskich* in: KRYK B. (ed.), *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Wybrane aspekty społeczne*, Wydawnictwo Economicus, Szczecin.
- JASIULEWICZ M., 2010. *Efektywność ekonomiczna elektrociepłowni ko generacyjnej o małej mocy, opalanej biomasą*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Volume XIV, paper 5.
- KŁOSIEWICZ-GÓRECKA U., SŁOMIŃSKA B., 2001. *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- KOT J., 2003. *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- ŁUCKI Z., Misiak W., 2010. *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- PANCER-CYBULKSA E., 2011. *Spoleczna odpowiedzialność terytorium w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Zeszyty Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Ekonomia, paper 4 (16).
- PIĄTEK F., 2000. *Efektywność wydatkowania funduszy ekologicznych nieposiadających osobowości prawnej*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice Białystok.
- SIDORCZUK-PIETRASZKO E., 2011. *Zaniechania w gospodarowaniu energią w gminach*, in: POSKROBKO B. (ed.), *Gospodarowanie energią na poziomie lokalnym. Podręcznik dla gmin*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok.
- SKOWROŃSKI A., 2006. *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, Problemy Ekorozwoju, no. 2.
- SMOCZYŃSKA M., 2007. *Rozwój zrównoważony jako podstawa strategii rozwoju gminy*, in: JEZOWSKI P. (red.), *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego w XXI wieku*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 z późn. zm.
- WIELEWSKA I., MAJCHEREK M., GOLISZ E., 2014. *Zasoby wiatru jako podstawowy czynnik wpływający na rozwój energetyki wiatrowej na przykładzie województwa pomorskiego*, in: *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, Wydawnictwo Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Poznaniu, Stowarzyszenie, Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu w Poznaniu, no 2.
- *Wytyczne planowania i wdrażania zrównoważonej gospodarki energetycznej w samorządach*, 2004. IEO, Warszawa.
- ZUZEK D., MICKIEWICZ B., 2013, *Support instruments for the small and medium enterprises sector, with a particular focus on areas*, Rural Development and Entrepreneurships Marketing and Sustainable Consumption, no. 32.

PODEJMOWANIE INWESTYCJI W ZAKRESIE ENERGETYKI ODNAWIALNEJ NA POZIOMIE GMINY

Streszczenie: Celem opracowania jest przedstawienie zagadnień dotyczących podejmowania inwestycji w zakresie energetyki odnawialnej na poziomie gminy. W badaniu posłużono się metodą sondażu diagnostycznego. Kwestionariusz ankiety wypełniło 133 samorządów gmin wiejskich województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego.

Odnawialne źródła energii wspomagają poszanowanie zasad zrównoważonego rozwoju w kontekście gospodarowania energią. Zasada ta wynika z założeń polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej.

Dzięki wykorzystaniu opłacalnej dla gospodarki i nie zagrażającej środowisku energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych powstała szansa na zrównoważony rozwój lokalnej gospodarki w zakresie produkcji i dostaw energii. Zaletą odnawialnych źródeł energii jest mniej szkodliwy i wydajniejszy proces produkcji energii, a także jej dystrybucja oraz utrzymanie homeostazy między: energetycznym bezpieczeństwem, zaspokojeniem społecznych potrzeb, konkurencyjnością gospodarowania a ochroną środowiska.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, inwestycje, energetyka odnawialna, samorząd terytorialny

Michał Borychowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

SEKTOR ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII W UNII EUROPEJSKIEJ – REALIZACJA POSTULATÓW POLITYKI ENERGETYCZNEJ

Streszczenie: Polityka energetyczna zajmuje poczesne miejsce w polityce gospodarczej, co wyraźnie jest widoczne w przypadku Unii Europejskiej. Znaczenie tego sektora wynika m.in. z faktu, że dostęp do surowców energetycznych i gwarancja dostaw energii są warunkami długotrwałego wzrostu i rozwoju gospodarczego, a osiągnięcie samowystarczalności energetycznej zdaje się stanowić cel strategiczny. Z drugiej jednak strony, wraz z postępowaniem społeczno-gospodarczym zyskuje na znaczeniu kwestia ochrony środowiska naturalnego, które może ulegać degradacji wskutek niezrównoważonego i dynamicznego rozwoju gospodarczego. Powyższe rodzi konieczność kojarzenia celów polityki energetycznej z postulatami dotyczącymi ochrony środowiska przyrodniczego. Odzwiedleniem tego są liczne programy i strategie rozwoju gospodarczego, które właśnie uwzględniają powyższe problemy i wyzwania (w Unii Europejskiej są nimi m.in. Europa 2020, Europa efektywnie korzystająca z zasobów¹). Celem pracy jest określenie stopnia realizacji założeń polityki energetycznej Unii Europejskiej, wyrażonych w pakiecie klimatyczno-energetycznym w obszarze dotyczącym odnawialnych źródeł energii (OZE), w tym biopaliw płynnych. Podjęto również próbę oceny rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii i branży biopaliw w wybranych krajach (w tym szczególnie w Polsce) przez pryzmat generowanych wartości obrotów oraz wielkości zatrudnienia.

Słowa kluczowe: pakiet klimatyczno-energetyczny, 3x20%, odnawialne źródła energii, biopaliwa płynne

PAKIET KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNY (3X20%) W UNII EUROPEJSKIEJ

W 2007 roku w Unii Europejskiej przyjęto tzw. „pakiet klimatyczno-energetyczny” (3x20%), który zobowiązuje do osiągnięcia trzech następujących celów do 2020 roku: (1) zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych przynajmniej o 20% w porównaniu z rokiem 1990; (2) poprawy efektywności energetycznej o 20%; (3) zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych² w całkowitym zużyciu energii do 20%, w tym do 10% biopaliw w ogólnym zużyciu paliw w transporcie [Dyrektywa 2009/28/WE]. W rzeczywistości trzy dwudziestoprocentowe cele obowiązują w Unii Europejskiej jako całej gospodarce, natomiast w poszczególnych jej krajach wysokości tych celów odbiegają od 20%³. Dotyczy to zarówno wielkości planowanej redukcji emisji dwutlenku węgla (lub nawet zwiększenia emisji) oraz poprawy efektywności energetycznej, jak i udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto

¹ „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” jest jedną z inicjatyw przewodnich strategii Europa 2020 na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego. Jej celami są przejście do gospodarki niskoemisyjnej i wydajnie korzystającej z zasobów, zwiększanie efektywności energetycznej, większe wykorzystanie energii z odnawialnych źródeł [por. Europa 2020; Europa efektywnie korzystająca z zasobów; Czyżewski, Matuszczak i Wieliczko 2011, s. 11].

² Do odnawialnych źródeł energii należą energia wiatrowa, słoneczna, wodna, geotermalna, biomasa.

³ Odmienne cele wynikają m.in. ze zróżnicowania poziomu dochodu narodowego per capita w poszczególnych krajach.

(szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 1). Jedynie cel dotyczący udziału biopaliw w paliwach transportowych na poziomie 10% obowiązuje we wszystkich krajach członkowskich [por. Europejski Urząd Statystyczny; Dyrektywa 2009/28/WE]. Dla Polski udział odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 2020 roku ze względu na mniejsze zasoby i efektywność odnawialnych źródeł energii (OZE) ma wynieść 15%. Jednocześnie istnieje możliwość, żeby w Polsce do 2020 roku w porównaniu z 2005 rokiem zwiększyła się emisja gazów w wybranych sektorach gospodarki (maksymalnie o 14%) ze względu na niższy PKB per capita niż średni w UE [<http://www.energiainrodowisko.pl/>]. Dzięki temu polska gospodarka miała pozostać bardziej konkurencyjna (dzięki stosowaniu mniejszych ograniczeń środowiskowych). Miało to pozwolić na dogonienie lepiej rozwiniętych państw UE, żeby docelowo, w dłuższym horyzoncie czasowym zasady dotyczące ochrony środowiska mogły być ujednoczone dla wszystkich krajów.

Według przytoczonej dyrektywy cele te są odpowiednie i osiągalne, a jednocześnie dają przedsiębiorstwom stabilność co do podejmowania inwestycji. Powyższe cele muszą być realizowane efektywnie pod względem kosztów [Dyrektywa 2009/28/WE], co może sugerować, że czynniki ekonomiczne powinny być ważniejsze od narzuconych z góry regulacji o charakterze administracyjnym (regulacje prawne). Tymczasem opłacalność (ekonomiczna i środowiskowa) niektórych inwestycji w OZE jest wątpliwa i bywa podważana. Inne problemy i zastrzeżenia związane z pakietem „3x20%”, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań Polski są następujące:

- brak dywersyfikacji źródeł dostaw energii i dominacja węgla jako surowca energetycznego (w Polsce ponad 90% energii elektrycznej wytwarza się z węgla kamiennego i brunatnego, stąd cele te mogą być trudne do spełnienia),
- rozwój gospodarczy jest związany ze wzrostem zapotrzebowania na energię (wzrost i rozwój gospodarczy kosztują energię), więc coraz ostrzejsze wymagania środowiskowe – np. dotyczące ograniczania emisji gazów cieplarnianych mogą nawet hamować rozwój gospodarczy,
- niebezpieczeństwo niekonkurencyjności sektora OZE wobec sektora energetyki tradycyjnej, co może prowadzić do przenoszenia energochłonnej produkcji poza UE,
- niestabilność oraz nieprzewidywalność polityczna i jej konsekwencje – w Polsce ustawa o odnawialnych źródłach energii weszła w życie dopiero w lutym 2015 roku, więc przez długi czas sektor ten nie był właściwie regulowany. Na szczeblu Unii Europejskiej brak jednoznacznych decyzji co do udziału biopaliw konwencjonalnych (biopaliw I generacji, wytwarzanych z surowców rolnych) w rynku paliw transportowych w 2020 roku generował niepewność w zakresie inwestycji i rozwoju tej branży. Ostatecznie przyjęto limit dla biopaliw z surowców rolnych na poziomie 7%, natomiast pozostała część (min. 3%) ma być wytwarzana z surowców nieżywnościowych. Zasada ta będzie obowiązywała od 2020 roku [Portal Gospodarczy].

W tabeli 1 zamieszczone zostały cele Unii Europejskiej oraz krajów członkowskich wynikające z pakietu 3x20%. Cel dotyczący emisji (redukcji lub ewentualnego maksymalnego ich zwiększenia) jest bardzo zróżnicowany. 15 państw UE ma wprowadzić ograniczenie emisji, w tym głównie stare kraje członkowskie. Z kolei zezwolenie na zwiększenie emisji CO₂ ze względu na niższy poziom PKB w stosunku do średniego PKB uzyskały wszystkie kraje przyjęte w 2004 roku i później, z wyłączeniem Cypru. W tej grupie znalazła się także Portugalia (możliwy wzrost emisji o 1% w stosunku do poziomu emisji z 2005 roku). Największy maksymalny wzrost emisji może nastąpić w Bułgarii i Rumunii, zatem w krajach relatywnie najuboższych w Unii Europejskiej. Polska z wartością wskaźnika +14% plasuje się w grupie takich państwa jak Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja. Z kolei największej redukcji w zakresie emisji CO₂ mają dokonać państwa skandynawskie (Dania 20%, Szwecja 17%, Finlandia 16%) oraz wysokorozwinięte kraje Europy Zachodniej w granicach 13-16% (Włochy, Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Wielka Brytania, Austria). Wymienione cele dla poszczególnych państw są wyraźnie związane z ich dochodem narodowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W niniejszej pracy największa uwaga zostanie poświęcona udziałowi energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii w krajach Unii Europejskiej w roku 2013 (w tym udziałowi biopaliw w rynku paliw), a także w perspektywie do 2020 roku. Przy obliczaniu tego wskaźnika uwzględniano zużycie

energii w danym kraju i jak już wspomniano, jego wartości w poszczególnych krajach różnią się od siebie, gdyż zależą od stanu rozwoju gospodarki oraz potencjalnych możliwości wzrostu produkcji energii ze źródeł odnawialnych (możliwości zasobowych).

Tabela 1. Cele Unii Europejskiej i poszczególnych krajów członkowskich w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego na 2020 rok

Wyszczególnienie	Redukcja emisji CO ₂ (w porównaniu z 2005r.)	Udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto	Efektywność energetyczna (% lub mln ton)
Unia Europejska	-20% w por. z 1990r.	20%	20,00%
Austria	-16%	34%	7,16 mln ton
Belgia	-15%	13%	9,8 mln ton
Bulgaria	20%	16%	3,2 mln ton
Chorwacja	11%	20%	bd
Cypr	-5%	13%	0,46 mln ton
Czechy	9%	13%	bd
Dania	-20%	30%	0,83 mln ton
Estonia	11%	25%	0,71 mln ton
Finlandia	-16%	38%	4,21 mln ton
Francja	-14%	23%	34 mln ton
Niemcy	-14%	18%	38,3 mln ton
Grecja	-4%	20%	2,7 mln ton
Węgry	10%	14,65%	2,96 mln ton
Irlandia	-20%	16%	2,75 mln ton
Włochy	-13%	17%	27,9 mln ton
Łotwa	17%	40%	0,67 mln ton
Litwa	15%	23%	1,14 mln ton
Luksemburg	-20%	11%	0,2 mln ton
Malta	5%	10%	0,24 mln ton
Holandia	-16%	14%	bd
Polska	14%	15%	14 mln ton
Portugalia	1%	31%	6 mln ton
Rumunia	19%	24%	10 mln ton
Słowacja	13%	14%	1,65 mln ton
Słowenia	4%	25%	bd
Hiszpania	-10%	20%	25,2 mln ton
Szwecja	-17%	49%	12,8 mln ton
Wielka Brytania	-16%	15%	bd

Krajowe cele dotyczące ograniczenia emisji, określone w decyzji 2009/406/WE (zwanej też „decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego”), dotyczą emisji nieobjętych systemem handlu emisjami. Emisje objęte systemem handlu emisjami zostaną ograniczone o 21% w porównaniu z poziomem emisji w 2005 r. Ograniczenie całkowite emisji wyniesie 20% w porównaniu z poziomem emisji w 1990 r. Cele zostały określone jako ograniczenie emisji lub maksymalne zwiększenie emisji (w zależności od kraju). Efektywność energetyczna jest rozumiana jako ograniczenie zużycia energii: dla Unii Europejskiej jako całości w %, dla państw – w mln ton.

Źródło: Overview of Europe 2020 targets; Cele w ramach strategii „Europa 2020”.

Warto jednak zauważyć, że udział wyższy niż 20% (średni udział dla UE) mają nie tylko kraje wysokorozwinięte i analogicznie udział niższy niż 20% został zaplanowany nie tylko w krajach biedniejszych i o niższym poziomie dochodu narodowego per capita. Udział energii ze źródeł odnawialnych powyżej 20% mają zrealizować między innymi kraje skandynawskie (Szwecja Finlandia,

Dania), ale także kraje bałtyckie (Estonia, Litwa, Łotwa) oraz Austria, Francja, Portugalia, Rumunia czy Słowenia. Z kolei udział niższy niż 20% mają osiągnąć stare kraje członkowskie, m.in. Belgia, Grecja, Holandia, Irlandia, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy oraz nowe kraje członkowskie (przyjęte w 2004 roku i później) – Bułgaria, Czechy, Polska, Słowacja, Węgry. Prawdziwym liderem w tym zakresie jest Szwecja (udział OZE na poziomie 49%), z kolei ze względu na niekorzystne warunki przyrodnicze i brak dużych możliwości rozwoju energetyki odnawialnej niewielki udział przewidziano na Malcie (10%) oraz w Luksemburgu (11%).

POZIOM ZUŻYCIA ENERGII ZE ŹRÓDEŁ ODNAWIALNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ – PRAKTYKA PAKIETU KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEGO

Tabela 2 przedstawia procentową wielkość zużycia energii ze źródeł odnawialnych w 2013 roku z podziałem na źródła (w transporcie, produkcji energii elektrycznej, ogrzewaniu i chłodzeniu). Obecny poziom realizacji celu dotyczącego udziału OZE jest relacją aktualnego (w 2013) udziału OZE w zużyciu energii brutto do celu pośredniego, wyznaczonego przez Unię Europejską jako pewnego rodzaju orientacyjny kurs na lata 2013-2014 (indicative trajectory). Wszystkie kraje poza Holandią, Luksemburgiem i Wielką Brytanią wypełniają ten cel w ponad 100%, co skłania do stwierdzenia, że znajdują się na dobrej drodze, by do 2020 roku osiągnąć założone cele. Holandia do 2020 roku ma zużywać 14% energii ze źródeł odnawialnych, tymczasem w 2013 roku OZE stanowiły zaledwie 4,5% (przy celu pośrednim 5,9%), stąd obecny poziom realizacji wynosi 76,7%. Wielka Brytania jest bliżej pełnej realizacji celu pośredniego (95%) w 2013 roku, jednak trzeba zauważyć, że sektor OZE rozwija się w tym kraju stosunkowo powoli. Jednocześnie cel dla Wielkiej Brytanii do 2020 roku wynosi 15%, zatem jest znacznie niższy niż postulat ogólny dla Unii Europejskiej. Najwyższą wartość współczynnika obecnej realizacji celu dotyczącego OZE w 2013 roku osiągają Włochy (192%), Bułgaria (167%), Czechy (151%), Grecja (147%), Belgia (145%), co w pewnym stopniu przekłada się też na szacowany poziom realizacji celów w 2020 roku⁴. Bułgaria już w 2013 roku osiągnęła udział zaplanowany na 2020 rok i sektor OZE dalej się rozwija. Innymi krajami, które już teraz realizowałyby cele na 2020 rok są Szwecja (od 2012) i Estonia (od 2011), przy czym warto przypomnieć, że ten dla kraju skandynawskiego wynosi 49%, a dla kraju bałtyckiego: 25%.

⁴ Szacowany poziom realizacji jest relacją aktualnego (w 2013 roku) udziału OZE do celu wyznaczonego na 2020 rok.

Tabela 2. Odnawialne źródła energii oraz struktura ich zużycia w Unii Europejskiej i poszczególnych krajach członkowskich w 2013 roku oraz realizacja celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2013 i 2020 roku (%)

Wyszczególnienie	Udział OZE ogółem	OZE – transport	OZE – energia elektryczna	OZE – ogrzewanie i chłodzenie	Obecny poziom realizacji celu dot. udziału OZE	Szacowany poziom realizacji celu dot. udziału OZE
Unia Europejska	15,0	5,4	25,4	16,5	-	74,8
Austria	32,6	7,5	68,1	33,5	122,8	95,7
Belgia	7,9	4,3	12,3	8,1	145,4	60,4
Bulgaria	19,0	5,6	18,9	29,2	166,6	118,7
Chorwacja	18,0	2,1	38,7	18,1	121,3	89,8
Cypr	8,1	1,1	6,6	21,7	137,7	62,5
Czechy	12,4	5,7	12,8	15,3	151,3	95,4
Dania	27,2	5,7	43,1	34,8	130,1	90,6
Estonia	25,6	0,2	13,0	43,1	127,4	102,5
Finlandia	36,8	9,9	31,1	50,9	117,2	96,9
Francja	14,2	7,2	16,9	18,3	101,0	61,9
Niemcy	12,4	6,3	25,6	10,6	130,2	68,7
Grecja	15,0	1,1	21,2	26,5	147,0	75,0
Węgry	9,8	5,3	6,6	13,5	142,1	66,9
Irlandia	7,8	5,0	20,9	5,7	111,5	48,8
Włochy	16,7	5,0	31,3	18,0	192,1	98,3
Łotwa	37,1	3,1	48,8	49,7	106,5	92,7
Litwa	23,0	4,6	13,1	37,7	131,9	99,8
Luksemburg	3,6	3,9	5,3	5,6	91,6	32,5
Malta	3,8	3,3	1,6	23,7	127,6	38,3
Holandia	4,5	5,0	10,1	3,6	76,7	32,3
Polska	11,3	6,0	10,7	13,9	118,7	75,2
Portugalia	25,7	0,7	49,2	34,5	108,4	82,9
Rumunia	23,9	4,6	37,5	26,2	121,5	99,7
Słowacja	9,8	5,3	20,8	7,5	110,3	70,1
Słowenia	21,5	3,4	32,8	31,7	115,1	86,1
Hiszpania	15,4	0,4	36,4	14,9	127,4	77,1
Szwecja	52,1	16,7	61,8	67,2	122,4	106,4
Wielka Brytania	5,1	4,4	13,9	2,6	95,0	34,2

Luksemburg – dane dla 2013 roku – estymacja.

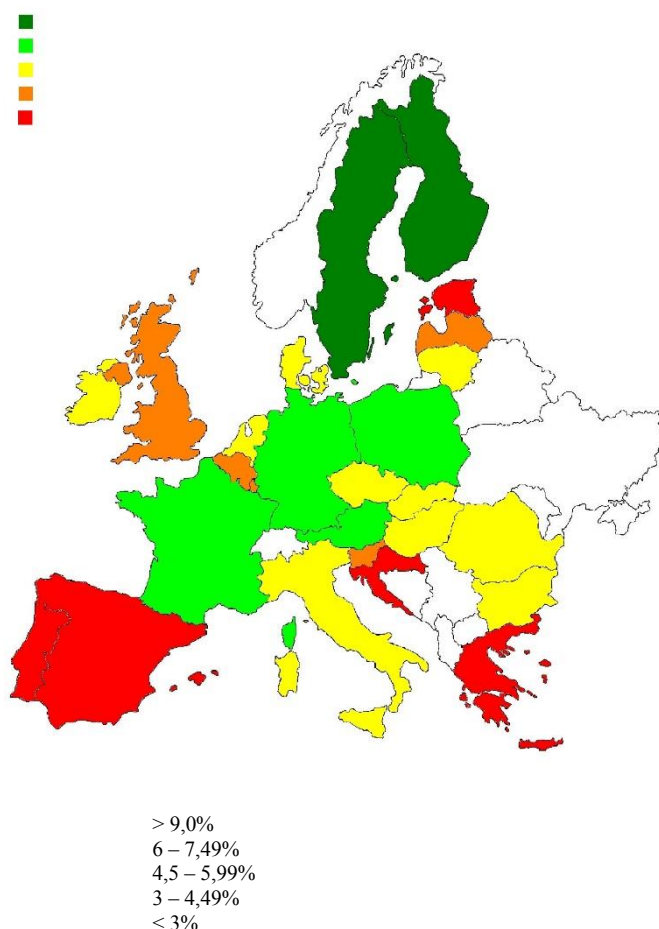
Obecny poziom realizacji celu dotyczącego udziału OZE obliczono jako iloraz rzeczywistego udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2013 roku i celu pośredniego dla 2013 roku (przyjętego w Unii Europejskiej jako orientacyjny kierunek zmian w tym zakresie w latach 2013-2014, jako indicative trajektorij).

Szacowany poziom realizacji celu dotyczącego udziału OZE obliczono jako iloraz rzeczywistego udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2013 roku i celu w 2020 roku. Cele na 2020 rok dla wszystkich krajów zostały podane w tabeli 1.

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych z Europejskiego Urzędu Statystycznego.

Polska znajduje się na ścieżce pozwalającej z optymizmem patrzeć na cel do 2020 roku. Jej obecny poziom realizacji wynosi 119%, tzn. udział OZE jest o blisko 20 punktów procentowych większy niż zaplanowany przez UE na lata 2013-2014 (zgodnie ze strategią indicative trajektorij). Polska w 75% wypełnia cel zaplanowany na 2020 rok, co plasuje ją obok takich państw jak Grecja, Hiszpania i Unia Europejska (średnia wartość dla całego ugrupowania). Uzasadnione jest stwierdzenie, że kraje, które już w 2013 roku są blisko realizacji celów na 2020 rok przy utrzymaniu tendencji wzrostowej będą w stanie z powodzeniem osiągnąć założenia. Tymi krajami są Austria, Czechy, Finlandia, Włochy, Litwa, Łotwa,

Dania i Rumunia – wartość współczynnika realizacji wynosi w nich w granicach 90-100%. Powyższe wskazuje, że sektor OZE rozwija się dynamicznie w wielu europejskich gospodarkach zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się. Wydaje się zatem, że dla rozwoju sektora ważniejsze są zasoby naturalne i uwarunkowania zewnętrzne (w tym przyrodnicze) niż tylko poziom zamożności społeczeństwa, mierzony wielkością dochodu narodowego per capita.



Rysunek 1. Udział biopaliw w zużyciu paliw transportowych w Unii Europejskiej w 2013 roku (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Europejskiego Urzędu Statystycznego.

Tabela 2 oraz Rysunek 1 przedstawiają aktualny udział biopaliw ciekłych w zużyciu paliw transportowych ogółem w Unii Europejskiej. Cel obligatoryjny do 2020 roku dla wszystkich państw wynosi 10%. W 2012 i 2013 roku Szwecja, jako jedyny kraj w UE, osiągnęła udział przekraczający 10% (odpowiednio 12,9% oraz 16,7%). Drugie miejsce w tym rankingu zajmuje Finlandia, w której w 2013 roku biopaliwa ciekłe stanowiły blisko 10%. Do innych krajów zaawansowanych w tym zakresie należą Austria, Francja, Niemcy i Polska z udziałami w granicach 6-7,5%. Najgorzej postulat dotyczący biopaliw realizują kraje Europy Południowej (Chorwacja, Cypr, Grecja, Hiszpania, Portugalia) oraz Estonia, gdyż udział biopaliw w całkowitym zużyciu paliw nie przekracza 2,5%, co skłania do stwierdzenia, że państwa te prawdopodobnie nie będą w stanie zapewnić udziału na poziomie 10% do 2020 roku.

Średni udział dla Unii Europejskiej wynoszący w 2013 roku 5,35% wydaje się być niezbyt wysoki. W Polsce udział biopaliw określany jest poprzez Narodowy Cel Wskaźnikowy (NCW), który dla analizowanego roku wynosił 7,1%, jednak po uwzględnieniu współczynnika redukcyjnego (w wysokości 0,85) został obniżony do 6,035% [Urząd Regulacji Energetyki], co oznacza, że Polska zrealizowała cel na ten rok w 99,9%. NCW stanowi formę celu pośredniego, który na bieżąco wskazuje stopień realizacji celu długoterminowego. Można więc powiedzieć, że byłoby wskazane, aby Unia Europejska jako całość

osiągała zbliżone cele do ustalonych w ramach NCW w Polsce. Warto zaznaczyć, że w wielu krajach UE (Belgia, Niemcy, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Holandia, Polska, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Wielka Brytania) następuje stopniowy wzrost udziału biopaliw, jednak nie brakuje również państw, w których sektor ten odnotowuje znaczne wahania produkcji i zużycia biopaliw – np. we Francji, Rumunii, Hiszpanii i Portugalii. Jednocześnie należy zauważyć, że w części państw następuje nierównomierny rozwój sektorów OZE i biopaliw. Pierwszy z nich jest względnie stabilny, natomiast branża biopaliwowa jest relatywnie słabo rozwinięta. Do tej grupy należą kraje z bardzo niskim (poniżej 3%) oraz niskim (poniżej 4,5%) udziałem biopaliw w rynku, zatem wspomniane już państwa Europy Południowej, ale również Estonia, Łotwa, Słowenia.

Podczas gdy trwają liczne dyskusje nad przyjętym w 2007 roku i obowiązującym pakietem „3x20%”, ustalone zostały (w październiku 2014 roku) kolejne cele związane z klimatem i energią w zakresie konkurencyjnej, bezpiecznej i niskoemisyjnej gospodarki UE na rok 2030. Zakładają one obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 40% poniżej poziomu z 1990 roku oraz zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych do 27% (cel o charakterze paneuropejskim – tzn. cel wiążący nie dla poszczególnych państw członkowskich, ale dla całej UE) (Komisja Europejska). Z kolei Komitet Regionów w sierpniu 2014 roku stwierdził, że powinny zostać przyjęte bardziej ambitne cele w ramach nowego pakietu klimatyczno-energetycznego. Chodziło o redukcję emisji gazów cieplarnianych o 50% w stosunku do 1990 roku, osiągnięcie udziału energii ze źródeł odnawialnych na poziomie 40% oraz redukcję zużycia energii pierwotnej o 40% w stosunku do 2005 roku (Opinion 2014). Dzięki realizacji tych celów możliwe ma być uniknięcie ocieplenia przekraczającego 2 stopnie Celsjusza oraz osiągnięcie długoterminowego celu UE dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych o 80-95%. Wydaje się, że postulaty te są nieosiągalne w niektórych krajach członkowskich, skoro problemy istnieją już teraz – na etapie realizacji postanowień mniej restrykcyjnego pakietu „3x20%”. Ostatecznie, podczas negocjacji na szczycie Rady Europejskiej w październiku 2014 roku, z punktu widzenia Polski udało się osiągnąć stosunkowo korzystne wyniki, tj. redukcję emisji o 40% wobec 1990 roku oraz udział OZE na poziomie 27% (cel paneuropejski) do 2030 roku. W zakresie poprawy efektywności energetycznej na szczeblu UE ustalono orientacyjny cel w wysokości co najmniej 27% (*Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework*).

KORZYŚCI WYNIKAJĄCE Z ROZWOJU SEKTORA ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII I SEKTORA BIOPALIW CIEKŁYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Przesłankami rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii i branży biopaliwowej są korzyści z nimi związane, wśród których warto wymienić między innymi (Dyrektywa 2009/28/WE, Rifkin 2012):

- możliwość zmniejszenia uzależnienia od importu surowców energetycznych (głównie ropy naftowej i gazu ziemnego)⁵ oraz wzmacnianie bezpieczeństwa energetycznego,
- korzyści ekonomiczne i pozytywny impuls dla gospodarki – postęp techniczny i rozwój nowych technologii, tworzenie miejsc pracy na rynku wewnętrznym (w Unii Europejskiej), w tym na obszarach wiejskich i peryferyjnych (por. tab. 3)⁶,
- odnawialny charakter i naturalne pochodzenie,

⁵ Skalę uzależnienia krajów Unii Europejskiej od importu surowców energetycznych przedstawiają wskaźniki zależności energetycznej publikowane przez Eurostat, por. European Commission.

⁶ Prosty dowodem znaczenia sektora odnawialnych źródeł energii dla rynku pracy jest fakt, że w Niemczech w 2003 roku w konwencjonalnym przemyśle energetycznym (związanym z węglem, ropą naftową, gazem ziemnym i uranem) pracowało ok. 260 tys. osób, natomiast w energetyce odnawialnej w 2007 roku zatrudnionych było ok. 250 tys. osób, przy uwzględnieniu, że odnawialne źródła energii stanowiły wówczas zaledwie 9% w łącznym bilansie energii [por. Rifkin 2012, s. 69].

- ochrona środowiska naturalnego w Unii Europejskiej i pośrednia odpowiedzialność za środowisko naturalne w krajach eksportujących surowce energetyczne do UE.

Sektor odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej w 2013 roku generował obroty na poziomie 138 mld euro (wobec 129 mld euro w 2012 roku, tj. o 7% więcej) i zapewniał blisko 1,15 mln miejsc pracy (wobec 1,22 mln miejsc pracy w roku poprzednim, co oznacza spadek o prawie 6%). Warto podkreślić, że sektor ten osiąga tak znaczące rozmiary (wyrażone właśnie wartością obrotów i wielkością zatrudnienia) przy udziale w końcowym zużyciu energii na poziomie zaledwie 15%. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że warto rozwijać tę gałąź, ponieważ może to skutecznie stymulować rozwój całej gospodarki Unii Europejskiej. Niemcy zarówno pod względem obrotów, jak i zatrudnienia są największym rynkiem OZE. Branża ta osiąga obroty na poziomie 31,2 mld euro i zatrudnia 363 tys. osób, co stanowi ponad 22% obrotów i 31% zatrudnienia w całej UE. Do liderów należą również Francja, Wielka Brytania i Włochy, których obroty wynoszą w granicach 13,9–17,6 mld euro, a zatrudnienie: 177 tys. we Francji i ok. 97 tys. w pozostałych dwóch krajach. Polski sektor OZE generuje obroty rzędu 5,3 mld euro i zatrudnia 35 tys. osób. Jej udział na tle UE jest niewielki, gdyż wynosi odpowiednio: 3,8% i 3%, jednak w porównaniu z rokiem wcześniejszym wzrósł (w 2012 wynosił 3,3% i 2,8%). Pięć największych krajów pod względem obrotów (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Dania) odpowiada za około 66% łącznych obrotów i zatrudnienia w całej UE. Wobec znacznego zróżnicowania poziomu rozwoju sektora OZE w poszczególnych krajach (głównie z powodu skali gospodarki, liczby ludności i poziomu zużycia energii) obliczono wartość obrotów sektora OZE przypadającą na jednego zatrudnionego. Przeciętnie dla UE wynosi ona 120 tys. euro, w Polsce jest wyższa o 26% i przekracza 151 tys. euro. Najwyższe wartości odnotowano w Danii (332 tys. euro), Holandii (243 tys. euro) i Wielkiej Brytanii (156 tys. euro). W zestawieniu tym gorzej wypadają Niemcy i Francja, gdyż wartość obrotów na jednego zatrudnionego w sektorze OZE nie przekracza 100 tys. euro.

Tabela 3. Obroty i zatrudnienie w sektorze odnawialnych źródeł energii oraz sektorze biopaliw ciekłych w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2013 roku

Wyszczególnienie	Sektor odnawialnych źródeł energii			Sektor biopaliw ciekłych		
	Obroty w mln euro	Zatrudnienie w tys. osób	Obroty na jednego zatrudnionego w tys. euro	Obroty w mln euro	Zatrudnienie w tys. osób	Obroty na jednego zatrudnionego w tys. euro
Unia Europejska	138 215	1148,05	120,4	14 340	98,9	145,0
Austria	5 785	39,75	145,5	345	0,9	383,3
Belgia	2 130	21,25	100,2	310	2	155,0
Czechy	1 650	14,7	112,2	250	2,8	89,3
Dania	12 450	37,5	332,0	280	1,5	186,7
Finlandia	3 365	32,35	104,0	200	1	200,0
Francja	17 630	176,85	99,7	3 180	30	106,0
Holandia	4 840	19,9	243,2	600	0,6	1000,0
Niemcy	31 230	363,1	86,0	3 700	25,6	144,5
Polska	5 285	34,85	151,6	850	7,5	113,3
Szwecja	5 605	50,4	111,2	750	5	150,0
Wielka Brytania	15 385	98,7	155,9	660	3,5	188,6
Włochy	13 850	95,2	145,5	1 150	5	230,0

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie The state of renewable energies in Europe, s. 136-139 oraz danych z Europejskiego Urzędu Statystycznego.

Branża biopaliw ciekłych, jako część sektora odnawialnych źródeł energii, generowała w 2013 roku w Unii Europejskiej obroty na poziomie 14,3 mld euro (tabela 3), z czego 3,7 mld euro przypadało na Niemcy, 3,18 mld euro na Francję, 1,15 mld euro na Włochy, 0,85 mld euro na Polskę, 0,75 mld euro na Szwecję i te pięć krajów odpowiadało za ponad 67% łącznych obrotów segmentu biopaliw ciekłych w UE. Jeżeli chodzi o wielkość zatrudnienia, to do wiodących państw należały następujące: Francja (30 tys. osób), Niemcy (25,6 tys.) oraz Polska (7,5 tys.). Te trzy gospodarki angażowały blisko 63% wszystkich pracujących w tym sektorze w Unii Europejskiej. Szwecja z obrotami 750 mln euro i zatrudnieniem 5 tys. osób w sektorze biopaliw realizuje udział biopaliw w rynku paliw transportowych na poziomie 16,7%. Efekt ten z jednej strony wynika ze stanu rozwoju branży, ale z drugiej ze znacznie niższego poziomu zużycia paliw ogółem w porównaniu z państwami z większą liczbą mieszkańców. Biorąc pod uwagę wartości z tabeli 3, można obliczyć, że osiągnięcie jednoprocenowego udziału biopaliw w Szwecji (uwzględniając powyższe czynniki) wiązało się z wygenerowaniem obrotów rzędu 45 mln euro i zatrudnieniem 300 osób. Podobne obroty byłyby wymagane w Austrii, Czechach i Danii (w granicach 44-49 mln euro), lecz znacznie niższe w Finlandii (20 mln euro). W krajach o dużym zużyciu paliw w transporcie (co jest skutkiem dużej liczby mieszkańców) konieczne jest, co oczywiste, poniesienie znacznie większych nakładów, żeby móc zrealizować jednoprocenowy udział. W Niemczech wartości te kształtują się na poziomie: 584 mln euro i ponad 4 tys. osób, we Francji 440 mln euro i powyżej 4150 osób, natomiast w Polsce około 141 mln euro i ponad 1240 osób, przyjmując obecne tendencje rozwoju branży. Wartości te można interpretować dwójako – negatywnie i pozytywnie. Przeciwnicy mogliby uważać, że koszty osiągnięcia każdego dodatkowego punktu procentowego udziału biopaliw w rynku paliw transportowych są zbyt wysokie, gdyż rodzą konieczność generowania wysokich obrotów. Z drugiej jednak strony, pozytywne spojrzenie polega na tym, że zwiększanie udziału biopaliw w Polsce o każdy dodatkowy punkt procentowy wiąże się z utworzeniem ponad 1200 miejsc pracy, w tym na obszarach wiejskich i peryferyjnych. Z kolei w celu zwiększenia udziału OZE (ogółem) w końcowym zużyciu energii o jeden dodatkowy punkt procentowy Polska musiałaby wygenerować obroty bliskie 470 mln euro i utworzyć ponad 3 tys. miejsc pracy. Sektor biopaliw w Polsce odpowiada za ok. 6% całkowitych obrotów w UE i ponad 7,5% łącznego unijnego zatrudnienia.

Podobnie jak w przypadku sektora OZE, także w odniesieniu do branży biopaliw ciekłych warto przyrzeć się wartościom obrotów w przeliczeniu na jednego zatrudnionego. Najwyższą charakteryzuje się Holandia (1 mln euro), co wynika z bardzo niskiej liczby zatrudnionych w tym segmencie (także w porównaniu z innymi krajami) przy średniej wielkości obrotów. Polska w stosunku do Holandii ma obroty wyższe o 42%, ale zatrudnienie o 1150%, więc obroty na jednego zatrudnionego w kraju wynoszą ok. 113 tys. euro. Zbliżoną wartość osiąga Francja (106 tys. euro), natomiast znacznie wyższe wartości odnotowuje się w Austrii (383 tys. euro), Finlandii (200 tys. euro) i we Włoszech (230 tys. euro). Niemcy, Unia Europejska (przeciętnie), Szwecja i Belgia mają obroty na jednego zatrudnionego w granicach 145-155 tys. euro, a Dania i Wielka Brytania około 187 tys. euro. Wysokie wartości zarówno w przypadku sektora OZE, jak i biopaliw ciekłych należy interpretować pozytywnie, gdyż oznacza to, że zatrudnieniu w branży jednej osoby towarzyszą duże obroty, co powinno przekładać się na poziom dochodów i wartości dodanej.

Przemysł biopaliwowy w Polsce stanowi pod względem obrotów 16,1%, a zatrudnienia 21,5% łącznych wartości w sektorze odnawialnych źródeł energii. Należy zatem skonstatować raczej negatywnie, iż dla osiągnięcia zaledwie 6% biopaliw w zużyciu paliw transportowych konieczne jest zaangażowanie ponad 20% wszystkich pracujących w branży OZE. We Francji dla realizacji 7% udziału biopaliw angażuje się 17% pracujących, natomiast w Czechach dla osiągnięcia 5,7% około 19% wszystkich zatrudnionych w OZE. Sugeruje to, że gałąź biopaliw płynnych jest stosunkowo pracochłonna, jednak w niektórych krajach relacje te wypadają o wiele korzystniej. Austria, Dania, Finlandia i Holandia są krajami, w których zatrudnienie w branży biopaliwowej stanowi tylko 2,3-4% łącznego zatrudnienia w sektorze OZE, jednak pozwala to na utrzymywanie udziału biopaliw w rynku na poziomie 5-10% w zależności od kraju (faktyczny udział biopaliw w rynku paliw w 2013 roku przedstawiają rysunek 1 i tabela 2). Powyższe wydaje się prowadzić do wniosku, że sektor biopaliw w tych krajach jest bardziej efektywny w zakresie pracy. W Szwecji osiąga się 17% udział biopaliw w rynku dzięki zatrudnieniu 5 tys. osób, tj. 10% wszystkich pracujących w sektorze OZE w tym kraju.

PODSUMOWANIE

Przyjęty w 2007 roku pakiet klimatyczno-energetyczny stanowi zestaw celów w zakresie polityki energetycznej, związanych z ochroną środowiska naturalnego. Dla Unii Europejskiej cele w trzech obszarach wynoszą 20% (redukcja emisji dwutlenku węgla, poprawa efektywności energetycznej i udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii) i w jednym obszarze 10% (udział biopaliw w zużyciu paliw transportowych), jednak w poszczególnych jej państwach cele te są silnie zróżnicowane. Indywidualne założenia dla krajów w połączeniu z poziomem zamożności (częściowo), zasobami i możliwościami rozwoju energetyki odnawialnej sprawiają, że poziom realizacji celów wewnątrz Unii Europejskiej wyraźnie się od siebie różni. Do liderów w zakresie wykorzystywania OZE (mierzonego udziałem w końcowym zużyciu energii) należą kraje skandynawskie, bałtyckie, a także Austria, Portugalia, Rumunia i Słowenia (obecny udział OZE powyżej 20%). Z kolei krajami o najniższym udziale są Luksemburg, Malta, Holandia, Wielka Brytania oraz Irlandia. Jeżeli chodzi o sektor biopaliw, to względnie największe ich zużycie ma miejsce w krajach skandynawskich, we Francji, w Austrii, Niemczech, Polsce oraz Czechach, natomiast branża ta najslabiej rozwinięta jest głównie w państwach Europy Południowej. Pod względem zatrudnienia oraz obrotów generowanych przez sektor odnawialnych źródeł energii (w ujęciu absolutnym) Polska zajmuje ósme miejsce w Unii Europejskiej. Liderami są rozwinięte kraje UE, zatem Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania, Szwecja, Dania i Austria. W segmencie biopaliw ciekłych (także w ujęciu absolutnym) Polska zajmuje wysokie trzecie miejsce, gdy chodzi o wielkość zatrudnienia oraz czwartą lokatę, biorąc pod uwagę wolumen obrotów. Perspektywy rozwoju sektora OZE i branży biopaliw z jednej strony silnie zależą od regulacji o charakterze prawno-administracyjnym (np. w postaci obowiązkowych wskaźników), ale z drugiej od korzyści ekonomicznych, jakie będą przynosiły.

Możliwe jest, że w przyszłości rozwój sektora OZE i biopaliw będzie stanowił pewien impuls do rozwoju całej gospodarki.

BIBLIOGRAFIA

- *Cele w ramach strategii „Europa 2020”*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_pl.pdf (dostęp: 03.2015).
- *Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework*, European Council, Brussels, 23 October 2014. SN 79/14, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf (dostęp: 02.2015).
- CZYŻEWSKI A., MATUSZCZAK A., WIELICZKO B., 2011, *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej*, Program Wieloletni, Raport nr 11, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Dyrektywa PE i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.
- *Energia i Środowisko*, <http://www.energiasrodowisko.pl/zarzadzanie-energia-i-srodowiskiem/pakiet-klimatyczno-energetyczny> (dostęp: 02.2015).
- *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010.
- *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2011) 21 wersja ostateczna, Bruksela, 26.1.2011.
- *European Commission, Sustainable Development Indicators, Indicators – Climate change and energy*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/climate-change-and-energy> (dostęp: 03.2015).
- *EUROPEJSKI URZĄD STATYSTYCZNY*, <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 03.2015).
- *KOMISJA EUROPEJSKA, Komunikat prasowy, Cele związane z klimatem i energią w zakresie konkurencyjnej, bezpiecznej i niskoemisyjnej gospodarki UE na rok 2030*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-54_pl.htm (dostęp: 02.2015).
- *Opinion. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030, 108th plenary session*, 6-8.10.2014, <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%202691/2014> (dostęp: 02.2015).
- *Overview of Europe 2020 targets*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf (dostęp: 03.2015).
- *Portal Gospodarczy*, www.wnp.pl (dostęp: 02.2015).
- RIFKIN J., 2012, *Trzecia rewolucja przemysłowa*, Wyd. Sonia Draga, Katowice.
- *The state of renewable energies in Europe, Edition 2014, 14th EurObserv'ER Report*, http://www.energies-renouvelables.org/observ-er/stat_baro/barobilan/barobilan14_EN.pdf (dostęp: 03.2015).
- *Urząd Regulacji Energetyki, Informacja dotycząca realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego (NCW)*, <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/paliwa-ciekle/realizacja-narodowego/2796,Informacja-dotyczaca-realizacji-Narodowego-Celu-Wskaznikowego-NCW.html> (dostęp: 03.2015).

RENEWABLE ENERGY INDUSTRY IN THE EUROPEAN UNION – IMPLEMENTATION OF ENERGY POLICY OBJECTIVES

Summary: Energy policy has an important place in economic policy, which is clearly visible in the case of the European Union. The importance of this sector is due to the fact that reliable access to energy resources is a prerequisite for long-term economic growth and development. Furthermore, achieving energy self-sufficiency seems to be a strategic objective. On the other hand, with the progress of the socio-economic development the issue of protection of the environment has increasingly important, because the unsustainable and dynamic economic development can lead to environmental degradation. This makes it necessary to combine the energy policy objectives with the demands for the protection of the environment. The illustration of this are the numerous programs and economic development strategies that take into account precisely these problems and challenges (in the EU there are „Europe 2020 Strategy”, initiative „A resource-efficient Europe”). The aim of this article is to determine the degree of achievement of the objectives of the European Union's energy policy, expressed in the climate and energy package in the area of renewable energy sources (RES), including liquid biofuels. An attempt was made to assess the development of renewable energy sector and biofuel sector in selected countries, especially in Poland.

Keywords: climate and energy package, 3x20% package, renewable energy sources, liquid biofuels

ROZDZIAŁ II

WYMIAR SEKTOROWY GOSPODARKI

Piotr Kułyk

Uniwersytet Zielonogórski

Bazyli Czyżewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Stanisława Staszica w Pile

ZMIANY W STRUKTURZE PRODUKCJI ROLNEJ I PRZESTRZENNYM ZAGOSPODAROWANIU ZIEMI W ROLNICTWIE W WOJEWÓDZTWIE LUBUSKIM PO INTEGRACJI Z UE

Streszczenie: W artykule przedstawiono zmiany zachodzące w strukturze produkcji i zasobach ziemi w rolnictwie po procesie integracji z Unią Europejską w województwie lubuskim. Problem ten jest istotny z punktu widzenia czynników jakie determinują zachodzące przemiany. Zwrócono uwagę na sprzeczności pomiędzy zachodzącymi przemianami na poziomie województwa lubuskiego a zmianami we wspólnej polityce rolnej. Dotyczy to w szczególności zwiększenia intensywności produkcji rolnej i wykorzystania ziemi w rolnictwie. Ta sama polityka może wspierać różne funkcje rolnictwa w poszczególnych regionach UE. Jest to uzależnione od uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Słowa kluczowe: produkcja rolna, użytki rolne, wspólna polityka rolna

WSTĘP

Przemiany w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich, jakie zapoczątkowane zostały w ostatniej dekadzie minionego wieku i kontynuowane na początku bieżącego stulecia wynikają zarówno z rozpoczętej na początku lat 90. XX w. transformacji ustrojowej w Polsce, a także innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jak również w wyniku integracji Polski z Unią Europejską (UE) i objęcia polskiego rolnictwa mechanizmem wspólnej polityki rolnej. Ten drugi proces rozpoczął się w rzeczywistości znacznie wcześniej niż formalna akcesja ze strukturami UE, na skutek realizowania programów przedakcesyjnych, a także podjętych przygotowań przez samych rolników i system instytucjonalny. Przemiany te wyraziły się przede wszystkim polaryzacją obszarową i dochodową gospodarstw rolnych oraz zmianami infrastrukturalnymi na obszarach wiejskich, przy jednoczesnej dywersyfikacji regionalnej, która w wielu przypadkach jeszcze bardziej zwiększyła się. Akcesja z UE spowodowała znaczne zmiany zarówno krótko- jak i długookresowe w rolnictwie. Można też założyć, iż na skutek występującego zróżnicowania w strukturze zasobów i wynikach produkcyjno-dochodowych w poszczególnych regionach oczekiwane przekształcenia nie zachodziły jednakowo w przestrzeni geograficznej. Problem ten wydaje się być niezwykle istotny, gdyż pozwala zwrócić uwagę na czynniki, które decydują o zdolnościach rozwojowych rolnictwa funkcjonującego w ramach wspólnej polityki rolnej. Mając to na uwadze celem niniejszego opracowania uczyniono przedstawienie zmian w wielkości i strukturze użytków rolnych i produkcji rolnej oraz przedstawienie ich przestrzennego zróżnicowania w województwie lubuskim. Punktem odniesienia stał się proces integracji z UE. W opracowaniu poddano analizie przyczyny zmiany powierzchni użytków rolnych i struktury produkcji, które dokonały się w latach 2002-2014.

UWARUNKOWANIA PRZEKSZTAŁCEŃ W STRUKTURZE PRODUKCJI ORAZ ZASOBACH ZIEMI W ROLNICTWIE

Przekształcenia zachodzące w strukturze produkcji rolnej i wielkości zasobów ziemi w rolnictwie można łączyć z wieloma zjawiskami. Na wieloaspektowość rozważanego problemu wskazują m.in. Berhout, Eames i Skea (1998). W ich ujęciu o wielkości zastosowania ziemi w rolnictwie decydują takie czynniki jak: tempo i kierunek zmian technologicznych, przekształcenia populacji, wzrost gospodarczy, polityka gospodarcza oraz wartości społeczne. Ich znaczenie w różnych krajach i regionach nie jest jednak jednakowe. Regionalne zróżnicowanie wykorzystania czynnika ziemi jak wskazują badania, jest przede wszystkim wynikiem świadomego planowania podmiotów gospodarczych i szerzej systemu instytucjonalnego oraz wtórnego podziału nadwyżki ekonomicznej za pośrednictwem państwa (Jongman 2002, s. 187). Przekształcenia te jednak wynikają ze zmian zachodzących w strukturze potrzeb społecznych oraz stopnia rzadkości tego czynnika w danym kraju czy ugrupowaniu integracyjnym (co jest szerszym ujęciem potencjału ziemi rolniczej). Znaczenie polityki gospodarczej w kształtowaniu wielkości zasobów ziemi rolnej wymusza konieczność opracowania właściwych procedur w zakresie optymalizacji przestrzeni rolniczej, która wymaga kompleksowego i systemowego działania ze strony wszystkich uczestników i użytkowników obszarów wiejskich. W tym zakresie można zauważyć stopniowe przechodzenie od paradygmatu rolnictwa industrialnego na rzecz paradygmatu rolnictwa społecznie zrównoważonego (Kułyk 2013, s. 122). Wówczas zmieniają się funkcje jakie rolnictwo pełni w systemie społeczno-gospodarczym. Kierunki zagospodarowania ziemi rolnej są zróżnicowane w różnych regionach kraju. Wynika to zarówno ze zmiennych charakteryzujących przestrzenne warunki agroprzyrodnicze, jak i dotychczasowy rozwój społeczno-ekonomiczny poszczególnych obszarów. Podobne podejście można odnaleźć w pracy Rogackiego (2007), który jednak wśród głównych czynników społeczno-gospodarczych wymienia: potencjał gospodarczy oraz dynamikę jego rozwoju, procesy industrializacyjne i urbanizacyjne, rozmieszczenie ludności, a także charakter produkcji rolnej. Przesunięcie między wspomnianymi paradygmatami choć widoczne nie jest jednak jednorodne i nie występuje w takiej samej formie we wszystkich jednostkach terytorialnych UE. Można wyraźnie zauważyć regionalne odmienności i to one są szczególnie inspirujące do prowadzenia badań. Przemiany te można także łączyć ze zmianami demograficznymi oraz w zakresie sieci osiedleńczej (Domański 2007).

Jak już wspomniano szczególnego znaczenia zwłaszcza w warunkach integracji z UE, nabiera wspólna polityka rolna z uwagi na wielość transferów kierowanych do rolnictwa, a także skalę i zakres ingerencji państwa w rolnictwie UE. W wyniku zmian w otoczeniu instytucjonalnym na skutek integracji z Unią Europejską zwiększyła się wielkość transferów płynących do rolnictwa i w konsekwencji gospodarstw rolnych. Rosnące transfery były jednym z istotnych czynników hamujących przepływ zasobu ziemi do pozarolniczych zastosowań. Podnoszą bowiem koszt alternatywny takiego użycia tej ziemi. Nie oznaczało to zwiększenia łącznej powierzchni użytków rolnych, ale przede wszystkim zmiany w strukturze ich zagospodarowania. Dotyczyło to zarówno przemian własnościowych jak i sposobów jej użytkowania. Wskazywana w wielu opracowaniach (m.in. Czyżewski 2007, Kułyk 2013) powolność przemian strukturalnych w wielkości zasobu ziemi pozostającej w rolnictwie jest efektem zarówno specyfiki czynnika ziemi, jak i istniejących rozwiązań instytucjonalnych, regulujących obrót ziemi w rolnictwie (Czyżewski i Henisz 2001). We wszystkich krajach OECD występują zapisy w ustawodawstwie, które ograniczają możliwości przesunięcia ziemi poza jego administracyjnie wyznaczone wykorzystanie (Latruffe i Le Mouël)¹. W polskich warunkach od momentu transformacji ustrojowej wyróżnia się dwa podokresy w zakresie regulacji rynku ziemi rolniczej. Pierwszy obowiązujący od 1990 r. do momentu wprowadzenia w życie ustawy z 16 lipca 2003r. i drugi po tym okresie. W tym pierwszym interwale czasowym obowiązywała znaczna swoboda obrotu ziemią rolniczą na tzw. rynku międzysąsiedzkim. Prowadziło to do niewłaściwej alokacji zasobów. Po roku 2003 zakupy ziemi rolniczej zostały poddane większym regulacjom. Specyfika

¹ Jak wskazują autorzy dotyczy to także pozarolniczego zastosowania ziemi np. pod budownictwo rodzinne.

obrotu ziemią rolniczą w Polsce w stosunku do sytuacji państw tzw. „starej” UE wynika ze znacznego (przynajmniej w początkowym okresie transformacji, gdyż obecnie wielkość ta uległa już znacznemu rozdysponowaniu) zasobu ziemi pozostającej w gestii instytucji państwowych², co pozwalało, z różnymi efektami wpływać na przepływ tego zasobu do podmiotów prywatnych zwiększając zakres jej mobilności.

W obu wspomnianych okresach niezależnie od swobody obrotu ziemią mieliśmy do czynienia z jej uwalnianiem z rolnictwa do innych zastosowań. Odnosząc się do oceny postępującej redukcji ziemi pozostającej w rolnictwie na poziomie gospodarki globalnej można odwołać się do wyników zawartych w pracy Burgess i Morris (2009, s. 222), którzy twierdzą, iż od początku lat pięćdziesiątych postępujące uszczuplenia obszarów rolnych były z nadwyżką substytuowane poprzez zwiększenie produktywności upraw, na skutek ciągłej poprawy zabiegów agrotechnicznych, genetyce, sposobów żywienia zwierząt, nakładach inwestycyjnych (np. melioracje gruntów) mechanizacji produkcji i w szerszym znaczeniu zmianach technologicznych. Takie podejście wydaje się w pełni uzasadnione jeżeli pod uwagę weźmiemy tylko jednowymiarowy charakter rolnictwa i pominiemy jego wielofunkcyjność oraz koncepcję rozwoju zrównoważonego. Badanie te nie uwzględniają bowiem pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa (takich jak np. dostarczanie dóbr publicznych), w przypadku których inaczej należy oszacować efektywność zastosowania zasobów. Pomijane są także niekorzystne skutki zwiększenia intensywności jej użytkowania. W części opracowań wskazuje się bowiem na niebezpieczeństwo degradacji użytków rolnych i w dłuższej perspektywie ograniczenie zdolności do uzyskiwania wysokich plonów (Fry i Gustavsson 1996). Takie podejście prowadzi do odmiennej interpretacji występującej „pozornej” nadwyżki w zasobach ziemi. Nadwyżka ta obejmuje wówczas także obszary, które ulegną degradacji w wyniku intensywnego rolnictwa i w dalszej perspektywie zostaną z nich wyłączone, a także jest podstawą do realizacji funkcji pozaprodukcyjnych. W efekcie następuje polaryzacja użytkowania ziemi, zarówno w wyniku deprecjonowania i degradacji ziemi rolniczej oraz lasów, a także bardzo intensywnego użycia wysoce produktywnej ziemi (Fry i Gustavsson 1996, s. 143-144). Uwzględnienie wielofunkcyjności rolnictwa sprawia, iż wpływ na handel zagraniczny i środowisko naturalne, a w konsekwencji dobrobyt społeczny, jest daleko większe niż jego rynkowe znaczenie mogłoby sugerować (Hamblin 2009, s. 1195). W konsekwencji można doszukać się wyników badań wskazujących, iż w ostatnich kilkudziesięciu latach odpływ ziemi rolniczej był nadmierny a ponadto dokonywał się poza kontrolą naruszając stan równowagi (Michna i Górka, 2010, s. 65).

Oddziaływanie wspólnej polityki rolnej na zasoby ziemi odbywa się przede wszystkim na skutek procesu kapitalizowania się transferów finansowych w jej wartości. Na takie zjawisko wskazują liczne opracowania³. Kapitalizacja środków finansowych kierowanych do rolnictwa w cenach ziemi rolniczej ma istotne implikacje dla alternatywnych zastosowań, zarówno samej ziemi, jak i innych czynników produkcji, alokowanych w rolnictwie. Pozwala przede wszystkim utrzymać ziemię w produkcyjnym zastosowaniu w rolnictwie, nawet przy występowaniu niekorzystnych warunków agroprzyrodniczych. Kapitalizacja podnosi wartość aktywów i zwiększa zdolności gospodarstw rolnych do uzyskiwania kredytów, co może przyczyniać się przyspieszenia przekształceń. Taka sytuacja sprzyja koncentracji produkcji i zasobu ziemi, poprawiając zdolność finansową gospodarstw rolnych do pozyskania tego zasobu, nawet w warunkach wzrostu cen ziemi. Z drugiej strony dodatkowy dochód osiągany dzięki środkom budżetowym przesuwa wartość renty marginalnej i stanowi ograniczenie dla uwalniania ziemi dla innych podmiotów. Może to stanowić ważną i trwałą barierę przemian strukturalnych, gdyż podnosi wartość korzyści z użytkowania ziemi i zapewnia stały dochód przy spełnieniu podstawowych wymogów (np. utrzymaniu ziemi w dobrej kulturze).

Uwzględnienie znaczenia wspólnej polityki rolnej oznacza konieczność wprowadzenia do rozważań zmian w niej zachodzących. Kolejne przemiany związane z reformą Fischlera, Agendą 2000

² Od 16 lipca 2003 r. zasobem tym gospodaruje Agencja Nieruchomości Rolnych.

³ Wnioski takie płyną z opracowań takich autorów jak: Barnard, Whittaker, Westenbarger i Ahearn (1997), Goodwin, Mishra i Ortalo-Mang'e (2002), Weersink, Clark, Turvey i Sarker (1999), Duvivier, Gaspart i de Frahan (2005), Kilian, Stefan, Anton, Salhofer i Röder (2012), Michalek, Ciaian i Kancs (2014).

porozumieniem z Luksemburga, czy wreszcie nową perspektywą finansową na lata 2014-2020 w istotnym stopniu wpływają na zmiany w impulsach docierających do rolnictwa. Obserwowane stopniowe odchodzenie od paradygmatu rolnictwa industrialnego na rzecz rolnictwa społecznie zrównoważonego prowadziło do zmniejszenia zależności pomiędzy wielkością produkcji w gospodarstwie rolnym a poziomem otrzymywanych płatności – tak zwane oddzielanie płatności od produkcji (ang. decoupling). Komisja Europejska wprowadziła także od 1 stycznia 2005 roku zasadę współzależności (ang. cross-compliance), w myśl której uzyskanie dopłat bezpośrednich przez gospodarstwo rolne będzie zależało od spełnienia przez nie standardów weterynaryjnych, jakościowych i w zakresie ochrony środowiska. Ma to na celu w coraz większym stopniu łączyć efekty produkcyjne z środowiskowymi i zapewnić lepszą jakość produktów żywnościowych. Rozwinięciem tego rozwiązania stało się zaproponowanie w nowej perspektywie finansowej zasad prośrodowiskowych określanych mianem „greeningu”. Przemiany te wpływają zarówno na strukturę produkcji, jak również na wykorzystanie zasobu ziemi w rolnictwie, choć ich ostateczne efekty poznamy dopiero w przyszłości. Można zauważyć zróżnicowaną wielkość transferów finansowych kierowanych do różnych segmentów rolnictwa (Kułyk 2013, s. 233). W wyniku zachodzących przemian regionalne znaczenie rolnictwa podlegało znacznym przemianom (Angus, Burgess, Morris i Linggaard 2009, s. 230). Akcesja Polski do UE wprowadziła dodatkowy mechanizm oddziaływania wynikający z samej integracji i zmiany powiązań handlowych, co wpływało przede wszystkim na strukturę produkcji rolnej, ale także w sposób pośredni na wielkość i kierunki zagospodarowania czynnika ziemi w rolnictwie.

Istniejące bariery w dostępie do ziemi rolniczej w Polsce, a także zapotrzebowanie ze strony krajowych i zagranicznych podmiotów z rolnictwa i spoza tego obszaru powodują, iż ceny ziemi są niższe niż w innych krajach tzw. „starej” UE. Przeciętna cena ziemi w 2014 r. w krajach UE wynosiła około 10000 euro (w Niemczech średnia cena wynosiła 13,493 euro) za hektar a w Polsce 6000 euro (Eurostat 2014, dostęp 12.02.2015). Wskazuje to jednoznacznie na występie regionalnych czynników różnicujących dostęp do ziemi i możliwości jej obrotu a także wpływających na wycenę. To jeszcze dobitniej wskazuje na potrzebę rozpatrywania tego rynku na poziomie regionalnym.

PRZEMIANY ZACHODZĄCE W ZASOBACH ZIEMI W WOJEWÓDZTWIE LUBUSKIM

W skali całego kraju rolnictwo nadal pozostało głównym użytkownikiem zasobów ziemi. Efekt taki jest także widoczny w krajach wysokorozwiniętych, w których bezpośredni, rynkowy (produkcyjny) udział tego sektora w tworzeniu PKB i zatrudnieniu uległ znacznemu ograniczeniu. Natomiast regionalne znaczenie rolnictwa podlegało znacznym przemianom, zwłaszcza w zakresie realizowanych funkcji (Angus, Burgess, Morris i Lingard 2009, s. 230). Wysoki udział ziemi rolniczej dla realizacji szerokiej wiązki celów wskazuje na korzyści płynące z pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa.

W skali całego kraju powierzchnia użytków rolnych w rozważanym okresie trwale i systematycznie zmniejszała się na rzecz innych form zagospodarowania ziemi. Zjawisko to było obserwowane także w województwie lubuskim. Jednak skala i zakres przekształceń wykazywał znaczne różnicowanie regionalne. Zawężenie obszaru produkcji rolnej prowadziło w skali kraju do zmniejszenia bezpieczeństwa żywnościowego rozumianego, jako suwerenność krajowa. Natomiast w skali regionalnej oznaczało zwiększenie intensywności użytkowania gleby i równocześnie produkcji rolnej. W łącznej powierzchni kraju wynoszącej ok. 31,3 mln ha, w posiadaniu gospodarstw rolnych pozostawało w 2014 r. około 16,3 mln ha gruntów (GUS 2014). W gospodarstwach indywidualnych znajdowało się około 14,8 mln ha gruntów, natomiast gospodarstwa rolne osób prawnych i jednostek niemających osobowości prawnej posiadały nieco ponad 1,5 mln ha ogólnej powierzchni gruntów (GUS 2014). Łączna powierzchnia użytków rolnych (wg ujęcia geodezyjnego) spadła w latach 2002-2014 o 391,7 tys. ha w skali całego kraju tj. o 0,187% średniorocznie.

Tabela 1. Zmiany w wielkości i strukturze użytkowania powierzchni w województwie lubuskim w latach 2002-2013

Lp.	Wyszczególnienie	Udział procentowy				Dynamika w latach 2002-2013	
		2002	2005	2008	2013	średnioroczna	łącznie
1.	Użytki rolne*	40,99	41,06	41,01	40,49	-0,11	-1,19
2.	Grunty orne	71,18	70,94	71,06	71,12	-0,15	-1,87
3.	Pastwiska	6,45	6,47	6,34	6,30	-0,52	-6,49
4.	Łąki	17,78	17,67	17,85	17,84	-0,08	-0,87
5.	Lasy*	48,92	50,97	51,06	51,33	-48,67	-51,08
6.	Tereny zurbanizowane*	5,44	4,16	4,18	4,51	-95,49	-94,56

Uwagi: *udział użytków rolnych, lasów (gruntów leśnych, zadrzewionych i zakrzewionych) oraz terenów zurbanizowanych w łącznej powierzchni województwa, natomiast dla pozostałych kategorii jest to udział w użytkach rolnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Roczniki Statystyczne Rolnictwa z lat 2004-2014, GUS.

W województwie lubuskim wielkość ta obniżyła się o 7,3 tys. ha czyli o 0,109% średniorocznie (tabela. 1). Oznaczało to, iż redukcja, która miała wymiar krajowy (a nawet, jak wcześniej wskazano globalny) była znacznie wolniejsza w omawianym województwie. Równocześnie jednak udział użytków rolnych w łącznej powierzchni województwa wynosił w 2013r. zaledwie 40,44% i był o 19,41 pkt. proc. niższy niż średnia dla całego kraju. Wynika to z wysokiego udziału gruntów leśnych⁴, wynoszącego w 2014 r. 51,4% łącznej powierzchni województwa lubuskiego. Udział ten w latach 2002-2014 zwiększył się o 2,44 pkt. proc. i mimo wysokiego znaczenia powierzchni lasów jej dalszy przyrost był aż o 0,88 pkt. proc., szybszy niż na poziomie całego kraju. Trzeba jednak zaznaczyć relatywnie niską przydatność ziemi w zastosowaniu rolnym z uwagi na jej klasy bonitacyjne. Zmniejszył się natomiast odsetek gruntów zurbanizowanych. Nie występowała zatem w tym okresie pomimo obserwowanego rozwoju gospodarczego i zwiększenia PKB na mieszkańca województwa lubuskiego, skłonność z tego tytułu do uwalniania ziemi rolniczej do innych zastosowań.

Spadku użytków rolnych nie można jednoznacznie łączyć z oddziaływaniem wspólnej polityki rolnej, gdyż od momentu wejścia Polski do UE nie można stwierdzić znacznego przyspieszenia ubytku gruntów rolnych na podstawie wcześniejszych badań (Mickiewicz, 2012, s. 37). Trudność oceny zachodzących przemian jest także wynikiem zmian w metodyce kwantyfikacji struktur agrarnych. Od 2007 roku do statystyki krajowej wprowadzone zostało pojęcie gruntów utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, stąd dla gruntów rolnych, sadów, łąk i pastwisk dane nie są w pełni porównywalne z poprzednimi latami (Rozporządzenie MRiRW 2007, 2010). Dlatego do wyników wcześniejszych można podejść jedynie szacunkowo i oceniać zachodzące kierunki przemian. Drugą istotną zmianą w rachunkach opartych na stanie geodezyjnym i kierunkach wykorzystania powierzchni kraju było włączenie do użytków rolnych od 2002 roku ewidencji gruntów znajdujących się pod zabudowaniem, gruntów pod stawami oraz rowów. W efekcie powierzchnia użytków rolnych w ujęciu statystycznym wzrosła w stosunku do poprzedniego okresu, co wpływa na interpretację zamieszczanych wyników (tab. 1).

Grunty orne stanowią w Polsce największą kategorią użytków rolnych. W 2004 r. ich powierzchnia wynosiła 12 685 tys. ha, czyli 77,2% ogólnej powierzchni ziem zagospodarowanych przez rolnictwo. W 2014 r. ich udział zmniejszył się do poziomu 73,8%. W przypadku województwa lubuskiego spadek gruntów ornych był zbliżony do redukcji użytków rolnych (obniżenie o 7690 ha), dlatego ich udział nie uległ większym zmianom i pozostawał na poziomie około 71,1% przez cały rozważany okres. Zmniejszył się natomiast udział pastwisk (6,45% do 6,31%) oraz nieużytków (z 1,40% do 1,22%). Równocześnie

⁴ W dokładnej definicji zgodnej z metodyką prezentowaną przez GUS są to grunty leśne, zadrzewione i zakrzewione (GUS 2014).

spadł poziom obszarów ugorowanych średniorocznie o 2,87% w latach 2007-2013 (tab. 1)⁵. Jednak ich udział podlegał znacznym wahaniom rocznym. Pozostawało to w pewnej sprzeczności w stosunku do impulsów płynących z mechanizmu wspólnej polityki rolnej, skłaniającego do zwiększenia poziomu wyłączenia gruntów z intensywnego użytkowania przez zachęcanie do ich odłogowania powiązanego z uzyskiwaniem dopłat bezpośrednich. W okresie przed integracją z UE niska opłacalność produkcji rolniczej i trudności w zbyciu wytworzonych w gospodarstwach rolnych produktów powodowały nasilenie się zjawiska odłogowania i ugorowania gruntów rolnych. Na podstawie danych pochodzących z Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego w 2002 roku odłogowano i ugorowano łącznie 2,3 mln ha gruntów ornych, co stanowiło 17,6% ich ogólnej powierzchni (GUS 2004). W 2004 roku zmniejszono areał odłogów i ugorów do 1,3 mln ha, co w znacznym stopniu należy wiązać z wprowadzeniem na szerszą skalę mechanizmów finansowego wsparcia rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej. Należy zaznaczyć, iż struktura agrarna województwa lubuskiego charakteryzuje się relatywnie wysokim w stosunku do średniej w Polsce udziałem dużych gospodarstw rolnych. W tej sytuacji w warunkach funkcjonowania w UE rosło znaczenie gruntów wykorzystywanych w bezpośredniej produkcji i w tym mechanizmie uzyskiwania dopłat, a w mniejszym stopniu rolnicy byli zainteresowani ich odłogowaniem.

PRZEMIANY ZACHODZĄCE W STRUKTURZE PRODUKCJI ROLNICTWA W WOJEWÓDZTWIE LUBUSKIM

Przekształcenia zachodzące w kierunkach zagospodarowania ziemi rolniczej, a także wspomniane mechanizmy oddziaływania za pośrednictwem polityki rolnej oraz niezwykle istotne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne były motorem przekształceń w strukturze produkcji rolnej w województwie lubuskim. Zawężenie obszaru produkcji rolnej w wyniku zmniejszenia udziału czynnika ziemi rolniczej wskazuje na ograniczenie funkcji produkcyjnej i przesunięcie zasobów przede wszystkim do zastosowania pro środowiskowego. Zmiany te prowadziły równocześnie do zmniejszenia zróżnicowania struktury produkcji. Pomiar tej wartości za pośrednictwem wskaźnika koncentracji rynku Hirschmana-Herfindahla dowodzi rosnącej specjalizacji i ograniczenia, choć w nieznacznym stopniu, bioróżnorodności. Pozostaje to w pewnej sprzeczności w stosunku do stwierdzonej wcześniej funkcji prośrodowiskowej. Wartość tego wskaźnika zwiększyła się z poziomu 0,139536 w latach 2004-2006 do 0,163156 w latach 2012-2014. Nastąpił znaczący wzrost stopnia koncentracji produkcji zarówno w zakresie struktury jak i przestrzennego jej rozlokowania. Ten drugi wniosek wynika z faktu, iż zmniejszyła się powierzchnia użytków rolnych, a równocześnie wzrosła produkcja rolna w województwie lubuskim zarówno w ujęciu ilościowym jak i wartościowym.

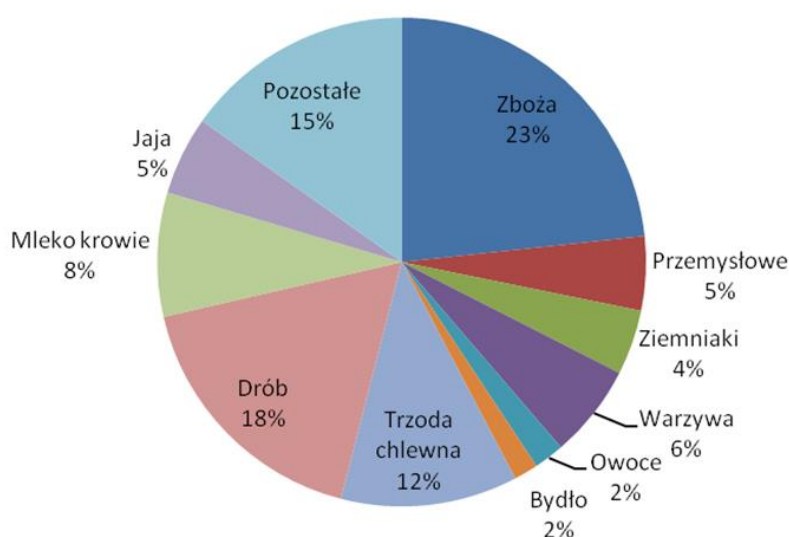
⁵ W statystyce pojęcie gruntów ugorowanych wprowadzono w 2007r., dlatego w niniejszym opracowaniu zastosowano krótszy okres oceny. Do nich zalicza się powierzchnie gruntów ornych, niewykorzystanych do celów produkcyjnych, ale utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej (Rozporządzenie MRiRW 2007) oraz Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (Dz. U. Nr 39, poz. 211).

Tabela 2. Zmiany w wielkości i strukturze produkcji rolnej w latach 2005-2013

Wyszczególnienie	Udział procentowy w produkcji końcowej				Dynamika w latach 2005-2012		Odchylenie standardowe w proc.
	2002	2005	2008	2013	średnioroczna	łącznie	
Produkcja:							
roślinna	29,8	40,6	43,2	47,2	102,9	125,9	122,3
zwierzęca	70,2	59,4	56,8	52,8	103,5	131,3	126,9
towarowa	91,6	92,1	90,2	89,2	102,1	118,1	115,7

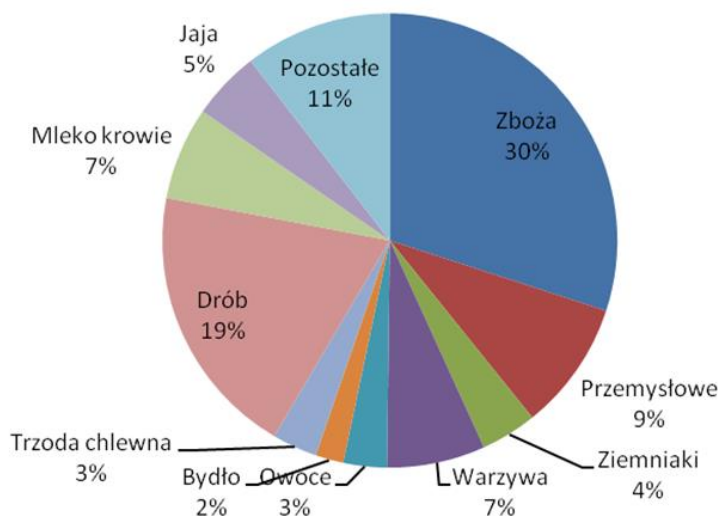
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Roczniki Statystyczne Rolnictwa z lat 2006-2008, GUS.

Wzrost występował przede wszystkim w zakresie produkcji zbóż, upraw przemysłowych oraz owoców (rys. 1-2). Wzrost stopnia koncentracji produkcji roślinnej był znacznie wyższy niż w produkcji zwierzęcej. Pomiar wskaźnikiem HHI wskazuje na zmianę z poziomu 0,062783 do 0,105925 w rozważanym okresie. Zatem znacznie szybciej niż w odniesieniu do całej produkcji rolnej i produkcji zwierzęcej.



Rysunek. 1. Struktura produkcji rolnej w latach 2004-2006 w województwie lubuskim w proc.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Roczniki Statystyczne Rolnictwa z lat 2006-2008, GUS.



Rysunek 2. Struktura produkcji rolnej w latach 2011-2013 w województwie lubuskim w proc.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Roczniki Statystyczne Rolnictwa z lat 2012-2014, GUS.

W województwie lubuskim nastąpiły zmiany w strukturze produkcji towarowej, które prowadzą do zwiększenia znaczenia produkcji roślinnej, w tym w szczególności w produkcji zbóż, których udział w łącznej produkcji rolnej wzrósł do 30%. Maleje natomiast znaczenie produkcji zwierzęcej, która zwłaszcza przed rokiem 2004 miała relatywnie wysokie znaczenie. Jest to o tyle zastanawiające, iż warunki agroprodukcyjne preferują wyraźnie produkcję zwierzęcą, co było charakterystyczne dla poprzedniego okresu. Szczególnie wysoka redukcja nastąpiła w stosunku trzody chlewnej, produkcji mleka krowiego oraz jaj. Spadek dotyczył także pozostałych rodzajów produkcji zwierzęcej o znacznie mniejszym udziale jednostkowym (ujętych łącznie w jednej kategorii). Zjawisko to wskazuje na zachodzącą intensyfikację produkcji rolnej. Na wzrost intensywności produkcji rolnej w warunkach zawężenia obszaru produkcyjnego wskazuje także zwiększenie zużycia nawozów mineralnych i chemicznych. W przeliczeniu na jeden ha użytków rolnych nakłady nawozów zwiększyły się z poziomu 87,4 kg w 2000 r. do 115,2 kg w 2005 i 188,5 kg w 2013 r. (GUS 2008, 2014). Trzeba oczywiście pamiętać, iż przekształcenia w strukturze produkcji podlegały bardzo silnym wahaniom rocznym, wynikającym z uzależnienia od warunków przyrodniczych oraz zmian w poziomie cen i świadomych działań w zakresie decyzji produkcyjnych rolników.

PODSUMOWANIE

1. Polityka gospodarowania ziemią rolniczą w Polsce, także w wyniku oddziaływania mechanizmu wspólnej polityki rolnej, prowadziła do stopniowego uwalniania ziemi zarówno na poziomie całego kraju jak i w województwie lubuskim. W latach 2002-2010 ubyło w naszym kraju (wg GUS) ok. 1,4 miliona hektarów użytków rolnych, co stanowiło 8,3% ogółu tych użytków. Jednak polityka ta nie tyle wpłynęła na tempo odpływu ziemi z rolnictwa, lecz na jej wewnętrzne użytkowanie, zmieniając często strukturę produkcji nawet wbrew występującym preferencjom agroprodukcyjnym.
2. Wzrosło znaczenie produkcji roślinnej w łącznej produkcji towarowej rolnictwa w województwie lubuskim. Było to o tyle interesujące, iż ze względu na jakość gleb występowały preferencje w odniesieniu do produkcji zwierzęcej. Takie uwarunkowania były widoczne przed procesem integracji z UE. Ten aspekt przemian należy zatem łączyć przede wszystkim z rosnącą rolą wspólnej polityki rolnej i transferów finansowych kapitalizujących się w ziemi rolniczej.

3. Na strukturę zagospodarowania ziemi mniejsze znaczenie w województwie lubuskim miały zmiany z procesach industrializacji oraz urbanizacji. Ziemia ta przepływała do zasobu pozostającego w prośrodowiskowym zastosowaniu za jakie można uznać obszary leśne. Jest to zgodne z dotychczasowym kierunkiem zagospodarowania ziemi w województwie lubuskim. Zatem nawet wysoki udział lasów w łącznej powierzchni nie zatrzymał tego procesu.
4. Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż przekształcenia zachodzące na poziomie poszczególnych jednostek administracyjnych, w tym przypadku województwa, nie muszą być zgodne ze zmianami zachodzącymi w polityce. Nie należy także oczekiwać unifikacji dostosowań w nich zachodzących. Jak zauważono, mimo rosnącej roli aspektów środowiskowo-społecznych i odchodzenia od koncepcji rolnictwa industrialnego na rzecz rolnictwa społecznie zrównoważonego, w przypadku województwa lubuskiego w wielu obszarach zanotowano odmienne dostosowania (dotyczyło to koncentracji produkcji, intensywności użytkowania ziemi czy stosowania nawozów). Zatem w poszczególnych regionach różne funkcje rolnictwa mogą mieć dominujące znaczenia, a dopiero na poziomie całej UE w ujęciu bilansowym można oczekiwać przekształceń ukierunkowanych na rozwój społecznie zrównoważony.

BIBLIOGRAFIA

- ANGUS A., BURGESS P. J., MORRIS J., LINGARD J., 2009. *Agriculture and land use: Demand for and supply of agricultural commodities, characteristics of the farming and food industries, and implications for land use in the UK*, "Land Use Policy", vol. 26S.
- ANTON J., SALHOFER K., RÖDER N., 2012. *Impacts of 2003 CAP Reform on Land Rental Prices and Capitalization*, „Land Use Policy” vol. 29, no. 4.
- BARNARD C. H., WHITTAKER G., WESTENBARGER D., AHEARN M., 1997. *Evidence of Capitalization of Direct Government Payments into U.S. Cropland Values*, "American Journal of Agricultural Economics", vol. 79.
- BERHOUT F., EAMES M., SKEA J., 1998. *Environmental Futures Scoping Study*, SPRU, Brighton.
- BURGESS P., MORRIS J., 2009. *Agricultural technology and land use futures: the UK case*, "Land Use Policy", no. 26S.
- CZYŻEWSKI A., 2007. *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego.*, w: CZYŻEWSKI A. (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Akademia Ekonomiczna, Poznań.
- CZYŻEWSKI A., HENISZ A., 2001. *Ekonomika czynnika ziemi i jej współczesne znaczenie*, w: CZYŻEWSKI A. (red.), *Współczesne problem agrobiznesu w Polsce*, Wyd. AE Poznań, Poznań.
- DOMANSKI R., 1997. *Przestrzenna transformacja gospodarki*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- DUVIVIER R., GASPART F., DE FRAHAN B. H., 2005. *A Panel Data analysis of the Determinants of Farmland Price: An Application to the Effects of the 1992 CAP Reform in Belgium*. Paper presented at the XIth European Association of Agricultural Economists Congress, Copenhagen.
- FRY G., GUSTAVSSON R., 1996. *Testing landscape design principles: the landscape laboratory*, w: JONGMAN R. H. G. (red.), *Ecological and Landscape Consequences of Land Use Change in Europe*, Proceedings of the first ECNC seminar on Land Use Change and its Ecological Consequences, ECNC publication series on Man and Nature, vol. 2, Tilburg.
- GOODWIN B. K., MISHRA A. K., ORTALO-MANG'E F., 2002. *Landowners' Riches: The Distribution of Agricultural Subsidies*, NBER Universities Research Conference, Boston.
- HAMBLIN A., 2009. *Policy directions for agricultural land use in Australia and other post-industrial economies*, "Land Use Policy", vol. 26.
- JONGMAN R. H. G., 2002. *Landscape Planning for Biological Diversity in Europe*, "Landscape Research", vol. 27, no. 2.

- KUŁYK P., 2013. *Finansowe wsparcie rolnictwa w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego*, Wyd. UE Poznań, Poznań.
- LATRUFFE L., LE MOUËL C., 2006. *Description of agricultural land market functioning in partner countries*, IDEMA working paper.
- MICHAŁEK J., CIAIAN P., KANCS D'ARTIS, 2014. *Capitalization of the Single Payment Scheme into Land Value: Generalized Propensity Score Evidence from the European Union*, Land Economics, vol. 90, no 2.
- MICHNA W., GÓRSKA J., 2010. *Ubytek użytków rolnych na cele pozarolnicze w Polsce*, "Wieś i Rolnictwo", nr 4, Warszawa.
- MICKIEWICZ B., 2012. *Zmiany w powierzchni użytków rolnych według danych powszechnego spisu rolnego z 2002 i 2010*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XIV, Zeszyt 3, Poznań.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2007 roku w sprawie minimalnych norm (Dz.U. Nr 46, poz. 666 z późn. zm.).
- Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (Dz.U. Nr 39, poz. 211).
- WEERSINK A., CLARK S., TURVEY C. G., SARKER R., 1999. *The Effect of Agricultural Policy on Farmland Values*. "Land Economics", vol. 75.
- Roczniki Statystyczne Rolnictwa z lat 2002-2014, GUS, Warszawa.

CHANGES IN THE STRUCTURE OF AGRICULTURAL PRODUCTION AND THE SPATIAL LAND USE IN AGRICULTURE IN LUBUSKIE VOIVODSHIP AFTER INTEGRATION WITH THE EU

Summary: The article presents the changes in the structure of production and land resources in agriculture after the process of integration with the European Union in Lubuskie voivodship. We pay attention to the contradiction between the changes taking place at the regional level and Lubuskie voivodship developments in the common agricultural policy. This applies in particular to increase the intensity of agricultural production and land use in agriculture. The same policy can support different functions of agriculture in different regions of the EU. It depends on the socio-economic conditions.

Keywords: agricultural production, agricultural land, common agricultural policy

Andrzej Czyżewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

BUDŻET ROLNY POLSKI W 2015 ROKU – POZIOM, DYNAMIKA I KIERUNKI WYDATKÓW

Streszczenie: celem głównym rozważań było określenie poziomu, dynamiki i kierunków wydatków w budżecie rolnym w 2015 roku. Przedstawiono zmianę wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w stosunku do 2014 roku oraz lat wcześniejszych. Przeanalizowano również wydatki przekazywane z budżetu krajowego oraz środków europejskich, a także pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego, co pozwoliło na kompleksową ocenę wydatków budżetu rolnego na 2015 r. względem lat poprzedzających.

Słowa kluczowe: budżet rolny, środki krajowe i unijne, wydatki budżetowe

WSTĘP

Ustawa budżetowa to narzędzie polityki fiskalnej, poprzez które budżet państwa spełnia swoje trzy podstawowe funkcje – stabilizacyjną, redystrybucyjną i alokacyjną. Ich realizacja odnosi się także do tytułowego sektora rolnego. Oczywistym jest, że na skutek ograniczoności środków budżetowych spełnianie wielu celów, które wypełniałyby owe funkcje, oznacza pewną ich konkurencyjność wobec siebie (Czyżewski 2013, s. 43). Środki budżetowe kierowane są na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne, poprzez które realizuje się cele szeroko związane z dostosowaniami do mechanizmu rynkowego, rozwojem infrastruktury na obszarach wiejskich czy też modernizacją gospodarstw rolnych (Czyżewski, Matuszczak 2014). Interesującą jest również odpowiedź na pytanie, na ile realizowane zadania wspierane są ze środków krajowych, a na ile ze wspólnotowych w 2015 roku. W 2015 roku mija bowiem sześć lat od momentu rozdzielenia dochodów i wydatków krajowego budżetu od dochodów i wydatków Budżetu Środków Europejskich (BŚE). Warto więc przypomnieć, iż Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) stał się od 2010 r. centralnym podmiotem płatniczym realizującym płatności beneficjentom programów UE i dokonuje wszystkich płatności na ich rzecz z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów, za wyjątkiem niektórych wydatków budżetu krajowego, na które przewidziano środki w ramach pożyczek BGK. Chodzi tu głównie o pożyczki z przeznaczeniem na sfinansowanie wygasających działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), rozpoczętych jeszcze w latach poprzedniej perspektywy budżetowej (2007-2013) w 2015 r. w kwocie 194,697 mln zł tj. o ponad dwie trzecie realnie mniejszej (66,85%) niż w 2014 r., traktowanych jako rozchody budżetu krajowego (Czyżewski, *Coroczne...*).

ROLNICTWO, ROZWÓJ WSI I RYNKI ROLNE W ŚWIETLE WYDATKÓW BUDŻETOWYCH NA 2015 ROKU

Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne¹ wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi (z pominięciem Budżetu Środków Europejskich) w 2015 r. wyniosą 9.296,079 mln zł, tj. będą

¹ Wraz z wydatkami na rybołówstwo

realnie niższe (stopa inflacji 1,2%) o 15,3% niż w 2014 r. (10.822,245 mln zł). W 2014 r. były one realnie niższe o 3,92% niż w 2012 r. Wliczając wydatki budżetowe na KRUS ogólna kwota wydatków wzrasta do 26.861,743 mln zł, tj. realnie o 3,59% mniej niż w 2014 r. W 2014 r. było to realnie o 2,25% mniej niż w 2013 r., zaś sukcesywny spadek tej kwoty w granicach 1-5% utrzymuje się corocznie od 2010 r. Stanowi to 2,71% wydatków budżetu państwa bez KRUS (w 2014 r. było 3,33%, w 2013 r. 3,36%, w 2012 r. 3,52%, w 2011 r. 4,04%, a w 2010 r. 4,45%). Tak więc w 2015 r. wystąpił wyraźny spadek tego udziału o 0,62%, co więcej, postępuje on sukcesywnie od 2010 r. Jeśli uwzględnić wydatki na KRUS, to udział budżetu rolnego w wydatkach budżetu państwa wynosi 7,82% i jest on o 0,66% niższy niż w 2014 r. W 2014 r. wskaźnik ten był o 0,09% wyższy niż w 2013 r. Praktycznie więc sytuacja w tym zakresie ulegnie w 2015 r. pogorszeniu, zarówno w stosunku do 2014, jak i 2013 r. Warto też podkreślić, iż wskaźnik łącznych wydatków w krajowym budżecie rolnym na 2015 r. zostanie osiągnięty przy realnie wyższym poziomie planowanych wydatków na KRUS o blisko 4% w stosunku do 2014 r.

Jeśli idzie o udział łącznych wydatków na omawiany sektor w PKB (bez KRUS) to w 2015 r. wyniesie on 0,52% (w 2014 wyniósł on 0,64%, w 2013 r. 0,67%, w 2012 r. 0,72%, w 2011 r. 0,84%, zaś w 2010 r. 0,84%). Odpowiednio porównywalny udział w 2010 r. wynosił 0,95%. Tak więc w relacji do PKB udział ten jest najniższy od sześciu lat i co ważniejsze, sukcesywnie spada. W 2015 r. będzie o ok. 18% niższy niż w 2014 r. Z uwzględnieniem wydatków na KRUS udział w 2015 r. wyniesie 1,52% wobec 1,69% PKB w 2014 r., 1,67% w 2013 r., 1,7% w 2012 r., 2,0% w 2011 r. i 2,1% w 2010 roku. Jest więc on mniejszy w 2015 r. o ponad jedną czwartą (27,6%) w porównaniu z 2010 r. Powyższe porównania dowodzą, iż krajowy budżet rolny od pięciu lat sukcesywnie maleje w formule udziałowej względem PKB. Gdyby nie rosnące wsparcie z Budżetu Środków Europejskich, to narastałyby dysproporcje sektorowe w podziale środków z krajowego dochodu. Po części można to przypisać dostosowaniom do warunków bieżących wywołanych potrzebą ograniczeń finansowych ze względu na skutki globalnego kryzysu finansowego, niemniej skala redukcji jest jednak zbyt duża, szczególnie gdy wziąć pod uwagę sukcesywny wzrost poziomu PKB w ostatnich latach.

W 2015 roku potrzeby resortu rolnictwa w zakresie wydatków zapisanych w rezerwach celowych wyniosą 3.220,672 mln zł, tj. realnie 15,55% mniej niż w 2014 r. (w 2014 r. było to 7,53% mniej niż w 2013 r. (po nowelizacji budżetu), w 2012 r. o 10,8% mniej niż w 2011 r., o 27,98% niż w 2010 r.). W tej kwocie na płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, realizowanego przez ARiMR przeznaczono w 2015 r. 270,509 mln zł tj. realnie 57,15% mniej niż w 2014 r. (w 2014 r. było to o 57,4% mniej niż w 2013 r., w 2012 r. było to o 16,44% mniej niż w 2011 r., zaś w 2011 r. 24,1% mniej niż w 2010 r.). Wyraźnie więc zaznacza się malejąca tendencja tych płatności w rezerwach celowych w budżecie krajowym. Z kolei na współfinansowanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na działania rozpoczęte w minionej perspektywie w budżetowej (2007-2013) przeznaczy się w 2015 r. z krajowego budżetu 611,1 mln zł. W 2014 r. było to 1.052,3 mln zł, a więc wystąpi realny spadek o 43,13%. (W 2014 r. zaznaczył się wyraźny wzrost o ponad 2% w stosunku do 2013 r., zaś w relacji do 2012 r. o ok. 5%). Na cele PROW zapisane w minionej perspektywie (2007-2013) w budżetach wojewodów przeznaczy się w 2015 r. 32,13 mln zł, o ponad 34% realnie mniej niż w 2014 r., w którym to na te cele zapisano o blisko 55% realnie mniej niż w 2013 r. Dynamika ta potwierdza wygasający charakter wydatków na PROW w minionej perspektywie budżetowej 2007-2013. Mniej też środków przeznaczono w 2015 r. w rezerwach celowych na współfinansowanie programów unijnych, realizowanych przez ARR. Jest to kwota 47,267 mln zł tj. realnie o 18,46% mniej niż w 2014 r., w którym to wystąpił wzrost w relacji do 2013 r. (realnie o 31,24%). Warto jednak pamiętać, iż na te cele działalności ARR przeznaczono w 2012 r. 145,5 mln zł, a w 2011 r. 176,706 mln zł, a więc kilkakrotnie więcej niż w 2015 r. Program Operacyjny (PO) „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” wykorzystał ma w 2015 roku 11,91 mln zł, tj. realnie mniej o blisko 80% niż w 2014 r. (w 2013 r. było to o 28,3% mniej niż w 2012 r., w 2012 r. o 57,7% mniej niż w 2011 r.). Kwota ta zostanie dodatkowo w 2015 r. powiększona o 0,21 mln zł z tytułu środków przewidzianych na ten cel w części 42 – sprawy wewnętrzne. Jeśli chodzi o pozostałe pozycje zapisane w rezerwach celowych to należy odnotować, że w 2015 r. dopłaty do paliwa rolniczego ulegną zwiększeniu do 800 mln zł, tj. realnie o 5,47%. Wzrastają realnie także rezerwy na zwalczanie chorób

zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej do kwoty 265,63 mln zł, tj. realnie o 3,13% więcej niż w 2014 r. Z kolei na ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich zostanie wydatkowanych 100 mln zł tj. nominalnie tyle co w 2014 r. i o 22,6% realnie więcej niż w 2013 r. Należy też odnotować obecność w budżecie na 2015 r. pozycji dotyczącej środków przeznaczonych na utrzymanie melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa tj. tyle ile nominalnie w latach 2014 i 2013. Mniej środków przeznaczono natomiast na współfinansowanie finalizowanych w 2015 r. Programów Operacyjnych realizowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności w latach 2007-2013 tj. 0,68 mln zł tj. realnie o 76,2% więcej niż w 2014 r. W 2015 r. przewiduje się w rezerwach celowych krajowego budżetu wygaśnięcia pięciu pozycji dotyczących m.in. wydatków jednostek budżetowych, które przejęły zadania realizowane przez gospodarstwa pomocnicze albo w ramach rachunków dochodów własnych, wydatków na program „ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego” oraz na wspólną organizację rynku owoców i warzyw, a także budowę elektronicznego systemu identyfikowalności zewnętrznej wraz z zakupem niezbędnego sprzętu. Nie przewiduje się też rezerw celowych w PO „Najbardziej potrzebującym”. Równocześnie pojawia się 5 nowych pozycji, nieobecnych w rezerwach celowych budżetu w 2014 r. Są to środki na PO „Inteligentny rozwój 2014-2020 (ARR, 0,87 mln zł), środki dla wojewodów w ramach PROW-u 2014-2020 w wysokości 22,14 mln zł i PO „Rybacko i morze 2014-2020” 6,35 mln zł oraz na szkoły rolnicze, których działalność uwzględniają krajowe i regionalne Programy Operacyjne na lata 2014-2020 w wysokości 2,03 mln zł. Przewidziano także środki na kontynuację programów Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zakończonych w 2013 i 2014 r. w wysokości 38,8 mln zł. W rezerwach celowych budżetu na 2015 r. wyróżnić należy dwie pozycje, których dynamika jest największa w porównaniu z 2014 r. Są to środki na współfinansowanie PROW 2014-2020 w wysokości 767,25 mln zł (realny wzrost o 175,8%) oraz na PO „Rybacko i morze 2014-2020” 33,79 mln zł tj. realnie blisko 17 krotnie więcej niż w 2014 r.

Budżet rolny Polski na 2015 r. wydziela też środki na finansowanie i prefinansowanie wydatków z Budżetu Środków Europejskich w kwocie 28.568,36 mln zł, tj. realnie wyższe o 8,05% niż w 2014 r. (W 2014 r. był on realnie wyższy o 5,79% niż w 2013 r., a w 2013 r. o 11% wyższy niż w 2012 r.). Z powyższego wynika, iż budżet ten w 2015 r. będzie kolejny raz wyższy niż w roku poprzednim i wcześniejszych latach. Należy zauważyć, iż płatności obszarowe w ramach systemu wsparcia bezpośredniego ujęte w części przeznaczonej na Rozwój wsi wyniosą 9.027,919 mln zł i w rezerwach celowych tego budżetu 8.205,029 mln zł. W tym pierwszym przypadku będą one realnie niższe o 8,15%, w drugim wyższe o 51,47% niż w 2014 r. Łącznie wyniosą więc 17.232,946 mln zł, podczas gdy w 2014 r. kwota ta wynosiła 15.076,843 mln zł tj. była o 13,1% realnie niższa niż w 2015 r. (W 2013 r. wynosiła ona 11.874,187 mln zł, zaś w 2012 r. było to 9.919,210 mln zł). Widać wyraźnie, iż płatności w ramach systemu bezpośredniego wsparcia wyraźnie rosną i na przestrzeni ostatnich czterech lat 2012-2015 zwiększą się realnie o blisko połowę. Z kolei PROW z przeznaczeniem na rozwój wsi w kończącej się właśnie perspektywie wydatków 2007-2013 zamyka się w 2015 r. kwotą 3.000 mln zł plus w rezerwach celowych 4.652,933 mln zł, łącznie (bez budżetu wojewodów) 7.652,933 mln zł. Kwota ta w 2014 r. wynosiła łącznie 7.399,499 mln zł, a więc była realnie o 2,2% niższa niż w 2015 r. Jeśli do tych wielkości dodać środki na PROW, zapisane w budżetach wojewodów wraz z rezerwami celowymi w obu okresach, to się okaże, że PROW w Budżecie Środków Europejskich zasilą w 2015 r. środki w wysokości 8.005,611 mln zł, podczas gdy w 2014 r. były one realnie o 1,55% wyższe.

Poza tymi środkami w rezerwach celowych Budżetu Środków Europejskich na 2015 r. zostały zapisane środki w wysokości 1.414,321 mln zł z przeznaczeniem na nową perspektywę budżetową PROW 2014-2020. To powoduje, że łączne środki na PROW w Budżecie Środków Europejskich w 2015 r. przeznaczone na kontynuowanie wydatków zapisanych w perspektywie budżetowej 2007-2013 (wraz z budżetami wojewodów), jak i w 2015 r. (perspektywa 2014-2020) wyniosą łącznie 9.419,932 mln zł, tj. będą realnie o 5% wyższe niż w 2014 r. Z powyższego wynika, że dwie podstawowe płatności bezpośrednio i środki na PROW będą łącznie (obie perspektywy) realnie o 13% i 5% wyższe niż w 2014 r.

Na specjalne podkreślenie zasługuje natomiast malejąca łączna kwota wydatków zapisana w krajowym budżecie rolnym 2015 r. przewidywana na prace melioracyjne i utrzymanie urządzeń

wodnych tj. regulacje stosunków wodnych. W budżecie krajowym do dyspozycji wojewodów kwotę tych pierwszych wydatków określono na sumę 281,748 mln zł (tj. realnie o blisko jedną trzecią mniej niż w 2014 r.), z kolei w rezerwach celowych budżetu krajowego te drugie to dalsze 210 mln zł (nominalnie tyle samo co w 2014 r.), zaś w budżetach wojewodów ze środków Unii Europejskiej finansowanie tych celów obejmuje m.in. w 2015 r. kwota 195,158 mln zł (tj. o 48,26% realnie mniej niż w 2014 r.) zapisanych w PROW. W sumie więc na regulacje stosunków wodnych w polskim rolnictwie może być wydatkowane w 2015 r. w sumie 686,908 mln zł, podczas gdy w 2014 r. było to 988,541 mln zł, tj. realnie o 45% więcej niż w 2014 r. W 2013 r. te trzy pozycje zgromadziły 839,83 mln zł, zaś w 2012 r. było 835,28 mln zł. W 2015 r. zahamowany więc został trwający nieprzerwanie od trzech lat wzrost nakładów na poprawę stosunków wodnych w polskim rolnictwie.

Łącznie więc wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z wydatkami na KRUS z budżetu państwa oraz wydatkami z budżetu środków europejskich wyniosą w 2015 r. 55.624,800 mln zł tj. realnie o 1,36% więcej niż w 2014 r. (54.237,625 mln zł). Warto dodać, iż w 2013 r. kwota ta wynosiła 52.504,828 mln zł, w 2012 r. 49.777,855 mln zł, a w 2011 r. 52.490,540 mln zł. Tak więc, mimo różnych ograniczeń budżet rolny Polski w 2015 r. będzie budżetem nieco wyższym niż w 2014 r., a tym samym najwyższym po akcesji Polski do UE.

Porównując wydatki budżetowe w 2015 r. w poszczególnych częściach tylko krajowego budżetu z rokiem poprzednim, należy zauważyć, iż wydatki na część budżetową „Rolnictwo” wyniosą 781,056 mln zł i będą o 1,73% realnie wyższe niż w 2014 r. (W 2014 r. były one o 7,8% realnie niższe niż w 2013 r.) Równocześnie na dział „Rolnictwo i łowiectwo” zamierza się przeznaczyć 475,428 mln zł, tj. o 1,29% realnie więcej niż w 2014 r. Natomiast wydatki na rozwój wsi w budżecie krajowym wyniosą 3.367,253 mln zł tj. realnie o 23,59% mniej niż w 2014 r. (w 2014 r. było to 4.338,522 mln zł). Oznacza to, iż krajowy budżet rolny w 2015 r. w omawianym zakresie będzie wyraźnie skromniejszy niż ten z 2014 r. (wygasają zadania PROW 2007-2013), a także niż ten z 2013 r. Z kolei planowane wydatki na rynki rolne wyniosą 436,790 mln zł i będą realnie w praktyce takie same jak w 2014 r. (431,527 mln zł). W latach 2012-2013 wykazywały one realny wzrost o 7,4% i 2,6% w stosunku do roku poprzedniego. Rosną także wydatki ogółem w budżetach wojewodów. Wyniosą one w 2015 r. 1.406,831 mln zł, tj. realnie 1,88% więcej niż w 2014 r. W 2014 r. wynosiły one 1.364,843 mln zł i były o ponad 15% realnie wyższe niż w 2013 r. Można przeto postawić tezę, iż od kilku lat postępuje decentralizacja wydatków w krajowym budżecie rolnym Polski w kierunku zwiększenia budżetów wojewodów.

Przechodząc do konkluzji można postawić tezę, iż krajowy budżet rolny w 2015 roku jest budżetem bardziej oszczędnym niż ten w 2014 r. Widać to wyraźnie porównując malejący udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo w udziale w PKB. Bez KRUS jest to tylko 0,52%. W 2014 r. było to 0,64%, a w 2013 r. było to 0,67%. Z wydatkami na KRUS jest to 1,52%, podczas gdy w 2014 r. było to 1,62%, a w 2013 r. 1,67%. Warto zauważyć, iż równocześnie planuje się w Polsce realny wzrost PKB 3,38%, podczas gdy w 2014 r. było to 2,4%. Tak więc, nie w poziomie i dynamice PKB należy doszukiwać się przyczyn ograniczeń wydatków w budżecie rolnym Polski na 2015 r., a raczej w poszerzających się wydatkach w Budżecie Środków Europejskich. Wyraźnej redukcji o kilkanaście procent podlegają wydatki na rozwój wsi, rybołówstwo oraz rezerwy celowe. W niewielkim stopniu rosną natomiast realne wydatki na rolnictwo, rynki rolne oraz zaplanowane w budżetach wojewodów. Z kolei w Budżecie Środków Europejskich obserwujemy wzrost wydatków m.in. na rozwój wsi i rezerwy celowe, co strukturalnie kompensuje ograniczenia w krajowym budżecie. Można jednak podsumować, iż krajowy budżet rolny na 2015 r. jest skromniejszy w stosunku do tego z 2014 i 2013 r. Widać w nim dostosowania do trudnej sytuacji finansów publicznych w Polsce. W przekonaniu piszącego ostrożność ustawodawcy nie w każdym przypadku jest uzasadniona, biorąc pod uwagę planowany wzrost PKB realnie o ponad 3%. Niebagatelną rolę dla względnej redukcji wydatków budżetowych w krajowym budżecie rolnym ma okoliczność, iż korzystniej, ale nie tak jednoznacznie jak w latach poprzednich, wyglądają zapisy wydatków planowane z Budżetu Środków Europejskich. O ile więc wydatki łączne na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo maleją w budżecie krajowym w 2015 r. realnie o 15,3%, to w Budżecie Środków Europejskich rosną realnie o ponad 7%. Odnosi się to też do wydatków przeznaczonych tam na

rozwój wsi (wzrost realny 6,03%) oraz na rezerwy celowe (wzrost realny o 15,3%). Warto jednak odnotować, iż także w Budżecie Środków Europejskich z 2015 r. maleją realnie wydatki na rolnictwo, rynki rolne i budżety wojewodów. Istotne redukcje występują także w zakresie ograniczeń pożyczek na prefinansowanie celów PROW przez samorządy z pożyczek Banku Gospodarstwa Krajowego. Są to środki UE, ale planowane w 2015 r. wydatki z tego tytułu wyniosą tylko 194,697 mln zł tj. realnie jedną trzecią (33,15%) tego, co było w 2014 r. W sumie jednak wydatki z Budżetu Środków Europejskich na cele budżetu rolnego będą w 2015 roku realnie o 7,05% wyższe i wyniosą 28.568,360 mln zł. Kompensuje to w pełni redukcję wydatków w krajowym budżecie rolnym, która wynosi realnie około 15,3%, a gdy uwzględnić KRUS to 3,59%. Łączne więc wydatki w budżecie rolnym Polski w 2015 r. będą wyższe realnie o 1,36% niż w 2014 r., w którym to były też wyższe o blisko 1% od wydatków w budżecie rolnym w 2013 r.

WYDATKI ROLNE W BUDŻECIE ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Członkostwo Polski w UE znajduje odzwierciedlenie w zakresie planu wydatków budżetowych na ich prefinansowanie w Budżecie Środków Europejskich. W ramach wydatków z tego budżetu, których dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w projekcie ustawy budżetowej na 2015 r. przewiduje się łącznie wydatkowanie 28.568,360 mln zł, tj. realnie więcej o 8,05% niż w 2014 r., w którym było to 5,79% więcej niż w 2013 r., z tego na:

1. Rolnictwo – 9,151 mln zł tj. realnie o 5,22% mniej niż w 2014 r. z przeznaczeniem na wygasające w 2015 r. Programy Operacyjne realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności w latach 2007-2013 m.in. na szkoły rolnicze i Krajowe Centrum Edukacji Rolniczej. Kwotę tę należy zwiększyć o 2,046 mln zł zapisane w rezerwach celowych tego budżetu tj. o kwotę o 51,13% mniejszą niż w 2014 r. W sumie na Rolnictwo wraz z rezerwą celową Budżet Środków Europejskich zamierza przeznaczyć w 2015 r. kwotę 11.197 mln zł tj. realnie mniej o 19% niż w 2014 r.
2. Rozwój wsi – 12.977,919 mln zł tj. realnie o 6,03% więcej niż w 2014 r. W rezerwach celowych oraz budżetach wojewodów na te cele (PROW 2007-2013 i 2014-2020, a także płatności bezpośrednie i wsparcie producentów owoców i warzyw) przeznaczono kwotę 14.926,834 mln zł tj. o 17,19% realnie więcej niż w 2014 r. Razem więc w Budżecie Środków Europejskich na Rozwój wsi przeznaczają się w 2015 r. kwotę 27.904,753 mln zł tj. realnie więcej 12,34% niż w 2014 r.
3. Rynki rolne w 2015 r. – 182,422 mln zł tj. o 11,14% realnie mniej niż w 2014 r. (W 2014 r. było to o 34,14% mniej niż w 2013 r.). W rezerwach celowych na te cele przeznaczono w 2015 r. tylko 80,318 mln zł tj. 12,12% mniej niż w 2014 r. Łącznie więc BSE na Rynki rolne w 2015 r. przeznaczy 362,74 mln zł tj. kwotę o 11,67% realnie niższą niż w roku ubiegłym.
4. Rybołówstwo w 2015 r. – 77,193 mln zł tj. o 81,36% mniej niż w 2014 r. W rezerwach celowych na te cele przeznaczono w 2015 r. 31,882 mln zł tj. o 81,21% mniej niż w 2014 r. Ta znaczna redukcja spowodowana jest wygasaniem z jednej strony zadań PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa 2007-2013”, z drugiej inicjacją zupełnie nowego PO „Rybnictwo i morze 2014-2020”, którego zadania będą realizowane w latach następnych.
5. Budżety wojewodów w 2015 r. – 354,852 mln zł tj. o 43,82% realnie mniej niż w 2014 r. (bez rezerwy celowej).

Z powyższego wynika, iż względnie wysoki poziom planowanych wydatków z Budżetu Środków Europejskich, a w szczególności wzrost w pozycjach „Rozwój wsi” i „Rezerwy celowe” stanowi główną przyczynę ogólnie wyższego budżetu wydatków rolnych w Polsce w 2015 r. Zważywszy, iż wraz z rezerwami celowymi będą one w sumie realnie o 8,05% wyższe niż w 2014 r., w którym to były o 4,7% wyższe niż w 2013 r. Razem z pożyczkami z Banku Gospodarstwa Krajowego wynoszącymi w 2015 r. 194,697 mln zł (realnie mniej o 66,85% niż w 2014 r.), wydatki z tego Budżetu planowane na 2015 r. wyniosą 28.763,057 mln zł (w 2014 r. było to 26.716,766 mln zł tj. realnie o 8,36% mniej), podczas gdy krajowy

budżet rolny wraz z KRUS wyniesie w 2015 r. 26.861,743 mln zł, co stanowi realnie 92,19% Budżetu Środków Europejskich (w 2014 r. było to 97,07%). Udział ten jest realnie niższy o 4,88% niż w 2014 r., co świadczy o rosnącym znaczeniu BSE, który w 2015 r. będzie realnie o 5,88% wyższy od krajowego budżetu rolnego. Tak więc po 11 latach członkostwa Polski w UE mamy do czynienia z praktyczną multiplikacją (podwojeniem) krajowego budżetu rolnego. Trudno więc sobie wyobrazić rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce bez środków unijnych.

Powyższe wyliczenia należy uzupełnić stwierdzeniem, iż wydatkowaniu w 2015 r. z krajowego budżetu jednej złotówki przeznaczonej w budżecie rolnym, w częściach od I do VII na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo, budżety wojewodów, rezerwy celowe oraz wydatki zaplanowane w innych częściach budżetu w zakresie finansowania (m.in. pomocy technicznej), współfinansowania i prefinansowania celów Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej, także za pośrednictwem pożyczek z BGK (fundusze UE) poprzez płatności w ramach wsparcia bezpośredniego (ARiMR), programy operacyjne wykonywane przez obie agencje płatnicze (ARiMR i ARR), PROW na lata 2007-2013 (kontynuacja zadań) oraz na lata 2014-2020 (planowane w łącznej wysokości w 2015 r. na kwotę 3.323,977 mln zł), towarzyszy 8,59 zł zapisanych w Budżecie Środków Europejskich. W 2014 r. odpowiednio porównywana kwota wynosiła 3.921,202 mln zł (bez dopłat uzupełniających wsparcie bezpośrednie, zniesionych w 2015 r.) i określa ona ten wskaźnik na 6,81 zł. Świadczy to też o tym, iż w 2015 r. Budżet Środków Europejskich kompensuje redukcje wydatków w budżecie krajowym.

Warto także podkreślić, iż środki unijne stanowią dochód Budżetu Środków Europejskich i wpłyną tam po wcześniejszym opłaceniu składki do budżetu UE za 2015 r. oraz prefinansowaniu określonych celów WPR przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Należy pamiętać, iż należności za 2015 r. (płatne w 2015 r.) zostaną ostatecznie określone na podstawie przyjętego przez Komisję Europejską kursu euro/PLN na 2015 r., obowiązującego w dniu 31.12.2014 r. W projekcie budżetu na 2015 r. składka ta jest szacowana na 18.164,538 mln zł (por. Uzasadnienie do Ustawy budżetowej, T.1, s. 151), przy czym do szacunku przyjęto prognozowany kurs 3,98 PLN/euro. (por. Uzasadnienie do Ustawy budżetowej..., T. 1, s. 204). W świetle tych szacunków składka członkowska Polski w 2015 r. będzie nominalnie wyższa o blisko 400 mln zł niż w 2014 r., zaś uwzględniając planowaną w 2015 r. stopę inflacji 1,2% realnie wyższa o 1,05% niż w 2014 r. tj. o ok. 190 mln zł. Ewentualna aprecjacja kursu złotego spowoduje automatyczny wzrost tej składki w walucie unijnej, deprecjacja natomiast jej spadek, zaś należne Polsce środki w euro w związku z WPRiR będą odpowiednio pomniejszone lub powiększone w zł ze względu na różnice kursowe.

Jeśli wziąć pod uwagę refinansowane środki z UE, przeznaczone na wydatki w Budżecie Środków Europejskich w 2015 r. tj. na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (wraz z budżetami wojewodów i rezerwami celowymi) w kwocie 28.568,360 mln zł, to stanowią one 36% ogółu środków przekazanych Polsce przez UE w 2015 r. Z pożyczkami z BGK (też środkami UE) jest to suma odpowiednio większa i wynosi 28.763,057 mln zł (36,2% ogółu środków unijnych dla Polski). Kwota ogólna wynosi 79.365,249 mln zł jest o blisko 1 mln zł niższa niż planowana w 2014 roku, niemniej udział w niej wydatków z Budżetu Rolnego Środków Europejskich przeznaczonego dla Polski (36%) jest wyższy od tego z 2014 r. (32,54%), jak i z 2013 roku (28,78%) i 2012 r. (28,4%), głównie ze względu na spadek ogólnej sumy środków przekazywanych Polsce przez UE w 2015 r. WPRiR wyrosła więc konkurencja w zakresie tytułów, na które wydatkowane są środki przekazywane Polsce przez UE, w głównej mierze w postaci programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Beneficja polskiego sektora rolnego i rybołówstwa pozostaną jednak w 2015 roku nadal wyraźne. Można szacować, iż o ile na 1 zł wniesionej przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE przypadło w 2015 r. 4,36 zł (w 2014 było to 4,52 zł, w 2013 r. - 4,73 zł, w 2012 r. - 4,64 zł, w 2011 r. - 4,56 zł, w 2010 r. - 3,48 zł), to z tego 1,57 zł (proporcjonalnie do 36% udziału) przeznaczone będzie na cele i zadania budżetu rolnego w Polsce. W poprzednich latach odpowiednie liczby wynosiły: w 2014 r. - 1,47%, w 2013 r. - 1,36 zł, w 2012 r. - 1,32 zł, w 2011 r. - 1,53 zł, w 2010 r. - 1,50 zł, zaś średnia za okres 2010-2015 wynosi 1,46. Z powyższego wynika, iż rolnictwo i wieś w Polsce będą także w 2015 r. beneficjentem netto procesu integracji Polski z UE i będzie to w stopniu wyższym niż w 2014 r.

WNIOSKI

W strukturze wydatków budżetowych państwa na 2015 rok na sektor rolno-żywnościowy można wyodrębnić trzy wyraźne części. W pierwszej określone są wydatki na Rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo, w tym rezerwy celowe wraz ze współfinansowaniem programów WPRiR łącznie na kwotę 9.292,079 mln zł, tj. realnie o 15,3% mniej niż w 2014 r. W drugiej części budżetu rolnego Polski wydatki te zwiększą się o środki przewidziane planem finansowym KRUS, co powoduje, iż pierwotna kwota wzrasta o 17.565,664 mln zł do 26.861,743, tj. realnie o 3,5% mniej niż w 2014 r. W trzeciej części uwzględniono środki z UE (Budżet Środków Europejskich) w wysokości 28.568,360 mln zł tj. o 8,05% realnie więcej niż w 2014 r. Dodać trzeba także środki na pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na prefinansowanie PROW 2007-2013 i 2014-2020 w kwocie 194,697 mln zł tj. realnie niższe o ponad dwie trzecie (66,85%) niż w roku poprzednim. Tak więc łączna suma wydatków na Rozwój rolnictwa, wsi i rynków rolnych wraz ze środkami z UE i prefinansowaniem PROW z budżetu państwa za pośrednictwem BGK wynosi 55.625,800 mln zł, tj. o 1,36% realnie więcej niż w 2014 r. (W 2014 r. było to 0,89% realnie więcej niż w 2013 r.). Warto tu podkreślić, iż udział wydatków budżetowych na Rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz rybołówstwo bez KRUS oraz środków unijnych wyniesie w 2015 r. 2,71%. W 2014 r. było to 3,33%, w 2013 r. 3,36%, w 2012 r. 3,52%, w 2011 r. 4,04%, w 2010 r. 4,45%, a z uwzględnieniem wydatków na KRUS w 2015 r. 7,82%, w 2014 r. było to 8,48%, w 2013 r. 8,39%, w 2012 r. 8,34%, w 2011 r. 9,1%, w 2010 r. 9,83%. Sytuacja istotnie się zmienia, gdy dodać środki unijne. Udział ten w 2015 r. wzrasta do 16,2%, podczas gdy w 2014 r. wyniósł 16,71%, w 2013 r. 16,04%, a w 2012 r. 15,13%. W 2015 r. wskaźnik ten po raz pierwszy od 2010 r. przestał rosnąć, niemniej jest on blisko 1,5 razy wyższy niż przed akcesją Polski do UE. Jeśli zaś chodzi o udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (bez KRUS) w PKB to wyniesie on w 2015 r. 0,52%, podczas gdy w 2014 r. 0,64%, w 2013 r. 0,67%, w 2012 r. 0,73%, w 2011 r. 0,85%, w 2010 r. 0,95%, co oznacza, że po pięciu latach spadł do ok. 55% stanu z 2010 r. Gdy wziąć pod uwagę także wydatki na KRUS to wskaźnik ten wynosi w 2015 r. 1,52, w 2014 r. 1,62, w 2013 r. 1,67%, w 2012 r. 1,7%, w 2011 r. 1,88% i 2,1% w 2010 r., co oznacza, iż także po pięciu latach wystąpił spadek, ale w mniejszym stopniu, bo do 73% poziomu z 2010 r. Interesujące jak wskaźnik ten wygląda z uwzględnieniem środków BŚE wraz z prefinansowaniem pożyczek z BGK. W tym przypadku w 2015 r. jest to 3,14%, podczas gdy w 2014 r. było to 3,2%, podobnie jak w 2013 r., zaś 3,08% w 2012 r., 3,51% w 2011 r. i 3,59% w 2010 r. Tak więc i w tym przypadku rok 2015 przyniesie po raz pierwszy obniżenie udziału tego wskaźnika od 2010 r. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, iż wysoki udział budżetu rolnego Polski w budżecie ogólnokrajowym 16,2% wraz z KRUS i środkami unijnymi zawdzięczać należy rosnącej wysokości środków unijnych. Należy jednak zauważyć, iż udział ten jest jednakże niższy niż w 2014 r., kiedy to wynosił 16,71% (w 2013 r. wynosił 16,08%). Niemniej bez pożyczek BGK wynosi 28.568,360 mln zł tj. 51,36% całego budżetu rolnego Polski, podczas gdy w 2014 r. było to 48,22%, a w 2013 r. 46,04%, a więc o 5,32% mniej. Tak więc, w 11 roku członkostwa Polski w UE środki unijne w budżecie rolnym przekroczyły poziom środków krajowych.

W konkluzji należy więc podkreślić, iż bez środków unijnych budżet rolny Polski w 2015 r. jest bardzo oszczędny, bardziej niż w 2014 r., pomimo planowanego wzrostu realnego PKB o 3,38% w stosunku do 2014 r. Nie ulega wątpliwości, iż krajowe wydatki planowane były ze świadomością kompensacji przez środki zaplanowane w Budżecie Środków Europejskich. W przypadku budżetu rolnego Polski spowodowało to, iż jest on w 2015 r. korzystniejszy od tego w 2014 r. realnie o 1,36%, a w 2014 r. było to niecałe 1% (0,89%).

Przepływy środków finansowych pomiędzy UE a Polską z przeznaczeniem na rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz rybołówstwo przyniosą stronie polskiej także w 2015 r. efekty netto. Składka Polski do budżetu UE, którą w 2015 r. szacuje się na 18.164,538 mln zł (przy prognozowanym kursie 3,98 PLN/EURO) będzie nominalnie wyższa o blisko 400 mln zł niż w 2014 r., zaś uwzględniając stopę inflacji 1,2% realnie wyższa o ok. 190 mln zł niż w 2014 r. Równocześnie będzie ona niższa o 10,4 mld zł od przyznanej Polsce kwoty w Budżecie Środków Europejskich. Stanowi ona 63,15% środków w budżecie rolnym przyznanych Polsce jako środki UE, które będą w 2015 r. prefinansowane, podczas gdy w 2014

r. było to 66,53%, w 2013 r. 71%, w 2012 r. 75,9%, w 2011 r. 65,2%, a w 2010 r. 88%. Należy jednak dodać, że ogólna suma środków przekazanych w 2015 r. Polsce przez UE wyniesie ma 79.365,249 mln zł, z czego na zadania ujęte w budżecie rolnym a finansowane ze środków UE (wraz ze środkami na pożyczki z BGK) 28.763,057 mln zł tj. ok. 36,2%. (W 2014 r. było to 32,54%, w 2013 r. 28,78%, w 2012 r. 28,4%). Tak więc, udział ten jest w 2015 r. odpowiednio wyższy niż w 2014 r. o 4,44%, pomimo ogólnie niższej sumy środków przekazywanych Polsce przez UE w 2015 r. Można też przyjąć, iż wydatkowaniu jednej złotówki przeznaczonej w krajowym budżecie rolnym Polski (część I-VII) na cele współfinansowania i prefinansowania WPRiR, zarówno w perspektywie budżetowej 2007-2013 jak 2014-2020 towarzyszy 8,59 zł zapisanych w Budżecie Środków Europejskich. W 2014 r. wskaźnik ten wynosił 6,81. Świadczy to o tym, iż BŚE kompensuje planowane ograniczanie wydatków w budżecie krajowym. Inne wyliczenia dowodzą także, iż beneficja polskiego rolnictwa i wsi z tytułu WPR ulegną w 2015 r. także zwiększeniu w porównaniu z 2014 r. O ile na 1 zł wniesionej przez Polskę składki do budżetu ogólnego UE przypadło w 2015 r. 4,36 zł (w 2014 r. – 4,52 zł, 2013 r. – 4,73 zł, w 2012 r. – 4,64 zł, w 2011 r. – 4,56 zł, w 2010 r. - 3,48 zł), to z tego 1,57 zł (tj. proporcjonalnie do 36% udziału) przeznaczone będzie na cele i zadania budżetu rolnego w Polsce. W poprzednich latach odpowiednie liczby wynosiły: w 2014 r. – 1,47, w 2013 r. – 1,36, w 2012 r. – 1,32, w 2011 r. – 1,53, w 2010 r. – 1,50, zaś średnia za okres 2010-2015 wynosi 1,46. Z powyższego wynika, iż rolnictwo i wieś w Polsce będą także w 2015 r. beneficjentem netto procesu integracji Polski z UE i będzie to w stopniu wyższym niż w 2014 r.

Od wielu lat rząd konsekwentnie i w rosnącym stopniu wiąże rozwój krajowego rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich oraz rynków rolnych i rybołówstwa ze środkami z UE. W 2015 roku po raz pierwszy w historii Budżet Środków Europejskich będzie większy niż krajowy budżet rolny wraz z KRUS i wyniesie 106,35%. W poprzednich latach wskaźnik ten wynosił: w 2014 r. – 95,02%, w 2013 r. – 91,09%, w 2012 r. – 77,53%, w 2011 roku – 79,93%, w 2010 roku – 71,26%, w 2009 r. – 49,9%, w 2008 roku – 35%, w 2007 roku – 39%, w 2006 roku – 46,5%, w 2005 roku – 41%, zaś w 2004 roku – 25,1%. Liczby te dowodzą narastającej tendencji do wzrostu udziału pomocy unijnej w wydatkach budżetowych na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne oraz rybołówstwo w Polsce, przy czym wskazują, iż tendencja ta się nasiliła, zaś udział środków unijnych w krajowym budżecie rolnym wraz z KRUS wzrośnie o kolejne 11,33%, co oznacza w praktyce podwojenie wolumenu krajowego budżetu rolnego.

W sumie budżet rolny Polski na 2015 rok oceniam pozytywnie w odniesieniu do rozwoju rolnictwa, wsi i rynków rolnych. W części finansowanej ze środków krajowych jest bardzo oszczędny, niemniej charakteryzuje się wyraźnie dodatnią asymetrią przyrostu wydatków względem pozycji, gdzie notuje się spadek. Można jednak stwierdzić, iż Rząd wykazał wysoką ostrożność w planowaniu krajowych wydatków budżetowych na cele rolne i rozwoju obszarów wiejskich, biorąc pod uwagę, iż planuje się w 2015 r. wzrost PKB realnie o ok. 3,3%. Wiedział jednak, iż może liczyć na Budżet Środków Europejskich, który zrekompensuje sumarycznie ograniczenia wydatków w krajowej części budżetu rolnego, powodując, iż w sumie w 2015 r. będzie on najbardziej korzystnym (55.625,800 mln zł) dla polskiego rolnictwa w całym okresie członkostwa Polski w UE, a także po 1989 r. Powtórzmy, w porównaniu z 2014 r. realny wzrost wydatków budżetowych wyniesie ogółem 1,36%, podczas gdy w poprzednim roku (2014) indeks wzrostu wynosił niespełna 1% (0,89%).

BIBLIOGRAFIA

- CZYŻEWSKI A., *Krajowe i unijne finansowanie wydatków w budżecie rolnym Polski w 2013 roku – udziały i proporcje*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 2013 nr XV/5, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu w Poznaniu. s. 43-47.
- CZYŻEWSKI A., MATUSZCZAK A., *Relacje pomiędzy krajowym i unijnym finansowaniem wydatków budżetowych na sektor rolny w Polsce w długim okresie*, „Journal of Agribusiness

and Rural Development” 2014 nr 1(31), Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, s. 21-29.

POLISH AGRICULTURAL BUDGET IN 2015 – LEVEL, DYNAMICS AND TRENDS OF EXPENDITURE

Summary: The main objective of the paper was to determine the level, dynamics and trends of expenditure in the agricultural budget for the year of 2015. The change in spendings on agriculture, rural development and agricultural markets was shown compared to 2014 and previous years. There were also the expenses transferred from the national budget and European funds, as well as loans from the Bank of National Economy analyzed.

Keywords: agricultural budget, national and EU funds, budgetary expenditure

Marta Śmigła

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

POZYCJA RYNKOWA MAŁYCH I ŚREDNICH GOSPODARSTW MLECZNYCH W POLSCE W PERSPEKTYWIE LIKWIDACJI KWOT MLECZNYCH

Streszczenie: Celem głównym rozważań było określenie pozycji rynkowej małych i średnich gospodarstw mlecznych w świetle zniesienia kwot mlecznych. Zauważono, że ze względu na specyfikę produkcji mleka, terminologia małych i średnich gospodarstw nabiera nieco szerszego znaczenia niż tylko przyjmowana klasyfikacja wielkości gospodarstw ESU czy standardowej produkcji SO. Przedstawiono problem rozdrobnienia potencjału wytwórczego i potrzebę koncentracji produkcji z przyczyn ekonomicznych. Zwrócono jednak uwagę na środowiskowe konsekwencje nadmiernej koncentracji owej produkcji. Starano się określić rolę kwot mlecznych w kształtowaniu struktury produkcji mleka w Polsce. Klamrą zamykającą rozważania jest określenie perspektyw dla małych i średnich gospodarstw mlecznych po zniesieniu systemu kwotowania produkcji poprzez przedstawienie roli grup producenckich w zwiększaniu skali produkcji i konkurencyjności polskich gospodarstw mlecznych oraz działalności spółdzielni mleczarskich w Polsce.

Słowa kluczowe: produkcja mleka, system kwot mlecznych, grupy producentów rolnych

WSTĘP

Ze względu na rozdrobnioną strukturę produkcji mleka w Polsce los małych i średnich gospodarstw po zniesieniu systemu kwot mlecznych jest przedmiotem szczególnego zainteresowania nie tylko ekonomistów, ale także polityków i samych drobnych producentów. W dyskusji na temat roli i przyszłości drobnych gospodarstw w Polsce brakuje precyzyjnego określenia, jakie gospodarstwa wchodziły w skład tej grupy podmiotów. To z kolei powoduje trudności w implementacji i efektywności ewentualnych rozwiązań proponowanych w ramach polityki rolnej. Naturalnymi kryteriami, które pozwolą na określenie, gdzie i według jakich zasad powinna przebiegać granica między gospodarstwami małymi, a średnimi czy dużymi, wydają się być powierzchnia i dochód gospodarstwa. Na tej podstawie funkcjonuje tzw. europejska jednostka siły ekonomicznej ESU, która łączy w sobie aspekt powierzchniowy i dochodowy. Jest to szczególnie istotne przy ujęciu dynamicznym ze względu na fakt, iż w przeciwieństwie do klasyfikacji opartej wyłącznie o kryterium powierzchniowe, bazowanie na jednostce siły ekonomicznej ESU umożliwia łatwe śledzenie zmian w małych gospodarstwach przy zmieniającej się sytuacji na rynkach rolnych i w otoczeniu rolnictwa w ramach nurtu ekonomii neoklasycznej. Dodatkowym argumentem przemawiającym za posługiwaniem się kategorią siły ekonomicznej ESU jest powszechność jej użycia, co pozwala na dokonanie zestawień zarówno na gruncie krajowym, jak i międzynarodowym. Należy mieć jednak świadomość, iż zestawienia te mogą nieść za sobą pewne konsekwencje poznawcze wynikające z wahań kursowych (Chlebicka, Fałkowski, Wołek 2009). Do 2009 roku ESU, stanowiące równowartość 1200 euro Standardowej Nadwyżki Bezpośredniej, było jedynym parametrem ekonomicznym używanym we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych FADN używanym dla potrzeb klasyfikacji gospodarstw do wyrażania wielkości ekonomicznej. Niekorzystna sytuacja rolników, związana ze znacznym zwiększeniem kosztów wytwarzania jednostki wartości produkcji rolniczej liczonej według cen rynkowych, spowodowała konieczność weryfikacji metodyki FADN. Wobec problemów z użyciem Standardowej Nadwyżki Bezpośredniej zdecydowano o zastąpieniu jej parametrami

Standardowej Produkcji (SO). Od 2010 roku wartość ekonomiczną wyraża się wartością Standardowej Produkcji wyrażanej w euro, której okres referencyjny wydłużono z 3 do 5 lat [<http://w-modr.pl/index.php?id=875>].

SPECYFIKA PRODUKCJI MLEKA A WIELKOŚĆ GOSPODARSTW

Wartość ESU stanowiło do 2009 jedno z kryteriów służących do scharakteryzowania gospodarstwa rolnego we Europejskiej Typologii Gospodarstw Rolnych. Siła ekonomiczna gospodarstw rolnych wyliczana jest przy użyciu Regionalnych Współczynników Standardowych Nadwyżek Bezpośrednich, które są średnią z trzech lat wartości produkcji uzyskiwanych z 1 hektara lub od 1 zwierzęcia, pomniejszoną o standardowe koszty bezpośrednie niezbędne do wytworzenia produktu. Od 2010 roku zastąpiła je Standardowa Produkcja (SO), która jest średnią z pięciu lat wartości produkcji określonej działalności produkcji roślinnej lub zwierzęcej uzyskiwanych z 1 ha lub 1 zwierzęcia w ciągu 1 roku, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych. Dla gospodarstw mleczarskich niezbędna liczba krów mlecznych potrzebna do osiągnięcia przez gospodarstwo rolne minimalnego progu wielkości ekonomicznej według współczynników SO „2004” waha się w zależności od regionu od 3,8 sztuk w przypadku regionów Pomorze i Mazury oraz Wielkopolska i Śląsk do 4,5 sztuk w regionach Mazowsze i Podlasie oraz Małopolska i Pogórze (por. tab.1). Należy jednak zaznaczyć, że są to wartości w praktyce niewystarczające do osiągnięcia produkcji towarowej na poziomie warunkującym efektywność ekonomiczną gospodarstwa mlecznego.

Tabela 1. Liczba krów mlecznych niezbędna do osiągnięcia przez gospodarstwo rolne minimalnego progu wielkości ekonomicznej według współczynników SO „2004”

Region	Ekwiwalent 4000 EUR wg SO "2004"
Pomorze i Mazury	3,8
Wielkopolska i Śląsk	3,8
Mazowsze i Podlasie	4,5
Małopolska i Pogórze	4,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wyniki Standardowe 2012 uzyskane przez...* op.cit., s. 13

Minimalny próg określający gospodarstwo jako towarowe (pozwalający na włączenie gospodarstwa do badań) wyrażony jest w euro. Wielkość ta jest ustalana oddzielnie dla każdego państwa członkowskiego i zmienia się w czasie, zgodnie z ewolucją struktury i siły ekonomicznej gospodarstw rolnych. Wielkość ekonomiczna gospodarstwa określana jako suma wartości Standardowych Produkcji (SO) wszystkich działalności rolniczych występujących w gospodarstwie służy od 2010 roku do ustalenia minimalnego progu wielkości ekonomicznej dla pola obserwacji FADN. W Polsce dla roku obrachunkowego 2011 próg ten został ustalony na poziomie 4000 euro. Warunkiem objęcia gospodarstwa badaniem FADN jest uzyskanie powyżej 2 ESU (por. tab. 2). W literaturze za kryterium wyróżniające małe gospodarstwa rolne w Polsce uznaje się przynależność do grupy podmiotów z przedziału 0-4 ESU. Górną granicę stanowi punkt rozstrzygający o niskiej bądź średniej towarowości gospodarstwa. Natomiast uwzględnienie grupy gospodarstw z przedziału 0-2 ESU podyktowane jest faktem, iż w grupie tej znajduje się ponad 1,6 miliona gospodarstw zakwalifikowanych przez GUS jako prowadzące działalność rolniczą.

Z ogólnej liczby 2391 tys. gospodarstw rolnych, które 1 czerwca 2007 roku prowadziły działalność rolniczą, większość (67,9%, w 2005 r.-69,4%) należało do klasy wielkości ekonomicznej 0-2 ESU. Wielkość ekonomiczną 2- 4 ESU osiągnęło 12,5% (w 2005 r.- 11,8%), a ponad 4 ESU–19,5% (w 2005 r. –18,8%) ogółu omawianych gospodarstw. Podobnie jak w 2005 r. zaledwie 0,2% gospodarstw charakteryzowało się wielkością ekonomiczną 100 ESU i więcej (GUS, 2008). W ramach produkcji zwierzęcej gospodarstwa z przedziału 0-4 ESU utrzymywały stosunkowo niewielką liczbę pogłowia bydła

i trzody chlewnej, zaledwie 16% całkowitego pogłowia bydła (w tym 18,9 % pogłowia krów) i 11,9% pogłowia trzody chlewnej (w tym 13% loch). Gospodarstwa te dominowały z kolei na tle pozostałych w przypadku utrzymywania kóz, koni i owiec – i posiadały odpowiednio 76,9, 61% i 44,4% całkowitego pogłowia tych zwierząt.

Tabela 2. Grupowanie gospodarstw rolnych według wielkości ekonomicznej w euro

Klasa wielkości ekonomicznej ES6	Zakres w euro	Ilość ESU	Zakres w euro	
-	-	1	<2000	
1.	bardzo małe	2000 ≤ € < 8000	2	2000 ≤ € < 4000
			3	4000 ≤ € < 8000
2.	małe	8000 ≤ € < 25000	4	8000 ≤ € < 15000
			5	15000 ≤ € < 25000
3.	średnio-małe	25000 ≤ € < 50000	6	25000 ≤ € < 50000
4.	średnio-duże	50000 ≤ € < 100000	7	50000 ≤ € < 100000
5.	duże	100000 ≤ € < 500000	8	100000 ≤ € < 250000
			9	250000 ≤ € < 500000
6.	bardzo duże	€ ≤ 500000	10	500000 ≤ € < 750000
			11	750000 ≤ € < 1000000
			12	1000000 ≤ € < 1500000
			13	1500000 ≤ € < 3000000
			14	€ ≤ 3000000

Źródło: Wyniki Standardowe 2011 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN, Warszawa 2012, s.16

Zgodnie z „Aktualizacją prognoz w zakresie struktury i liczby gospodarstw rolnych oraz pogłowia zwierząt gospodarskich w Polsce w perspektywie 2020 r. w świetle wstępnych wyników spisu rolnego 2010r.” (Michna 2011) w wyniku badań FADN utrwaliły się w polskiej myśli ekonomicznej dotyczącej rolnictwa trzy hipotezy:

- gospodarstwo rolne osiąga słabą zdolność do odtwarzania potencjału produkcyjnego dopiero przy wielkości ekonomicznej nie niższej niż 8 ESU,
- gospodarstwo rolne osiąga względnie trwałą zdolność do odtwarzania potencjału przy wielkości około 12 ESU,
- gospodarstwo rolne o mniejszej wielkości niż 8 ESU nie jest w stanie przejmować w dzierżawę ziemi od sąsiadów, którzy rezygnują z dalszego prowadzenia gospodarstwa.

W związku z powyższym według najnowszych danych opublikowanych przez GUS na podstawie informacji zebranych podczas Powszechnego Spisu Rolnego 2010 blisko 90% gospodarstw rolnych w Polsce znajduje się w najniższym przyjętym przez GUS przedziale ESU - poniżej 8 ESU. Zaledwie niecałe 10% gospodarstw mieści się w przedziale 8-40 ESU, a jedynie 0,8% gospodarstw ma współczynnik ESU wyższy niż 40. Średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa wynosi w Polsce 10,2 ESU. Zatem populacja gospodarstw rolnych w Polsce dzieli się na wiele drobnych i znacznie mniej wartościowych ekonomicznie gospodarstw (Raport Agro pod lupą 2012).

PROBLEM ROZDROBNIENIA POTENCJAŁU WYTWÓRCZEGO A ŚRODOWISKOWE KONSEKWENCJE NADMIERNEJ KONCENTRACJI PRODUKCJI

Zgodnie z danymi Powszechnego Spisu Rolnego 2010 r. w latach 2002-2010 liczba gospodarstw mlecznych w grupie 1-5 ha zmniejszyła się o 32,7%, w grupie 5-10 ha o 16,9%; w grupie 10-20 ha o 17,2%; a w grupie 20-30 ha o 6,5%. Jedynie w grupach powyżej 30 ha wartości te uległy poprawie - liczba gospodarstw mlecznych w grupie 30-50 ha zwiększyła się o 11,0%, a w grupie powyżej 50 ha zwiększyła się aż o 28,8%. W 2007 r. stan bydła w Polsce wynosił niespełna 6,0 mln sztuk. Gospodarstwa o powierzchni od 0 do 5 ha posiadały łącznie zaledwie około 0,5 mln sztuk bydła, czyli 8% stanu bydła, a grupy gospodarstw o powierzchni ponad 30 ha 1,56 mln sztuk bydła (20% stanu). Tylko gospodarstwa powyżej 30 ha wykazywały stabilny charakter. Pozostałe grupy odnotowały spadki liczebności podmiotów. W aktualizacji prognoz w zakresie struktury i liczby gospodarstw rolnych oraz pogłowia zwierząt gospodarskich w Polsce w perspektywie 2020 r. (Michna 2011) uznano, że tylko gospodarstwa rolne o powierzchni ponad 30 ha mają szansę stać się gospodarstwami rozwojowymi. Stwierdzono, że pozostałe grupy gospodarstw niedostatecznie dostosowane obszarowo do wymogów rozwoju. Muszą poddać się istotnej restrukturyzacji, aby osiągnąć większe rozmiary obszarowe, co pozwoli im funkcjonować jako samodzielny jednostkom. Gospodarstwa położone na glebach bardzo dobrych i dobrych powinny osiągnąć powierzchnię większą niż 20 ha, a gospodarstwa rolne położone na glebach słabych nie mają szans funkcjonowania, jeśli nie osiągną powierzchni co najmniej 30 ha. Potwierdzają to badania zależności dochodu z zarządzania w gospodarstwach wyspecjalizowanych w chowie bydła mlecznego od wielkości stada R. Sassa (2007), z których wynika, że sytuacja ekonomiczna gospodarstw nastawionych na produkcję mleka uwarunkowana jest jej skalą. Im większa skala produkcji tym gospodarstwa osiągają wyższe dochody oraz wyższą produktywność i dochodowość ziemi oraz wyższą opłatę pracy. Szczególnie korzystne wyniki osiągają gospodarstwa utrzymujące powyżej 50 krów. Należy zaznaczyć, że zgodnie ze sposobem liczenia FADN-u gospodarstwo utrzymujące 50 krów w zależności od regionu osiągać powinno wielkość między 22,2 a 26,3 ESU. Z przeprowadzonych badań wynika, że w gospodarstwach utrzymujących stada do 20 krów dochód z zarządzania był ujemny. Natomiast skala produkcji powyżej 20 krów, zapewniała nie tylko pokrycie umownych kosztów pracy, ale również zwrot zaangażowanego kapitału własnego liczonego przy oprocentowaniu 6% w stosunku rocznym. Oznacza to, że aby gospodarstwo mleczne przynosiło dochody, powinno osiągać w zależności od regionu rozmiary 8,9- 10,5 ESU. Podobne wnioski uzyskali także Józwiak i Zieliński (2010), którzy do swoich badań nad polskimi gospodarstwami w warunkach kryzysu zrezygnowali z badania gospodarstw mniejszych niż 8 ESU, uznając, że były one w stanie jedynie uzupełniać dochody rodzin swych posiadaczy.

ROLA KWOT MLECZNYCH W KSZTAŁTOWANIU STRUKTURY PRODUKCJI

Kwotowanie, będące zaprzeczeniem gospodarki rynkowej, wprowadzone zostało początkowo na okres przejściowy 3 lat okazało się na tyle skutecznym instrumentem, że zostało utrzymane przez 30 lat, mimo nasilającej się krytyki wielu państw członkowskich. Dzięki wprowadzeniu kwotowania możliwe było utrzymanie dotychczasowego poziomu wsparcia udzielanego mleczarstwu przy ograniczeniu wydatków z budżetu UE. Kwotowanie to administracyjne ograniczenie ilości mleka wprowadzonego do obrotu na terenie poszczególnych państw Unii Europejskiej i zwolnionego z opłaty sankcyjnej w okresie roku kwotowego.

Traktat akcesyjny, podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach, w wyniku negocjacji określił dla Polski kwotę mleczną w wysokości 8 964 017 ton w okresie 2001/02, w tym: 8 500 000 ton krajowej kwoty mlecznej dla dostawców hurtowych i 464 017 ton dla dostawców bezpośrednich. Wynegocjowane limity

produkcyjne były o około 1,5 mln t większe niż realizowana w Polsce w latach 1994-2004 wielkość skupu. W latach następnych natomiast kwoty te miały wzrastać (Kasztelan 2010). Od 1 kwietnia 2004 roku zatem producent mleka nie posiadający indywidualnej kwoty mlecznej dla dostawcy hurtowego lub indywidualnej kwoty mlecznej dla dostawcy bezpośredniego nie może wprowadzać mleka i przetworów mlecznych do obrotu rynkowego. Kwoty w każdym kraju członkowskim są prawami majątkowymi, co daje możliwość ich transferu. Rozporządzenia unijne pozwalają na transfery kwot w przypadku zbycia, dzierżawy, dziedziczenia, transferu na podstawie umowy dożywocia.

W ramach reformy WPR z 2004 roku, mającej na celu obniżenie cen produktów rolniczych oraz ich przetworów do poziomu zbliżonego do notowań na rynku międzynarodowym, pozostawiono restrykcyjny system kwotowania. Reforma zakładała jednak, że kwoty mleczne w krajach „starej Unii” począwszy od roku kwotowego 2006/2007 poprzez trzy kolejne lata będą zwiększać się o 0,5%. Należy jednak zdać sobie sprawę, że system kwotowania utrudnia elastyczne reagowanie na sytuację rynkową i obniża konkurencyjność producentów, a spowalniając restrukturyzację jest źródłem dodatkowych kosztów dla producentów, przetwórców i administracji. Fakt ten jest istotny szczególnie dla, mocno opóźnionego w stosunku do innych krajów członkowskich pod względem skali produkcji oraz poziomu organizacji, polskiego mleczarstwa. Można więc wnioskować, że występujące licznie w Polsce małe i średnie gospodarstwa nie będą w stanie poradzić sobie z konkurencją ze strony dużych, wyspecjalizowanych gospodarstw z odpowiednim zapleczem technologicznym.

PERSPEKTYWY DLA MAŁYCH I ŚREDNICH GOSPODARSTW MLECZNYCH W POLSCE W ŚWIETLE ZNIESIENIA KWOT MLECZNYCH

Co stanie się z dziesiątkami tysięcy drobnych producentów mlecznych po likwidacji kwot mlecznych planowanej na 2015 rok? Czy drobni producenci będą w stanie sprostać konkurencji dużych firm w sytuacji braku limitów produkcyjnych? Aby móc z optymizmem patrzeć w przyszłość należy uświadomić sobie istnienie szeregu problemów, którym trzeba sprostać mając na uwadze dobrą kondycję małych i średnich gospodarstw mlecznych. Porzucanie produkcji rolniczej, zaniechanie chowu inwentarza, odlogowanie i ugorowanie ziemi, szczególnie w regionach Polski Południowej, ma niemal powszechny charakter. Niestety tendencje te nie wiążą się zwykle ze sprzedażą lub wydzierżawianiem ziemi, gdyż rolnicy, często czerpiąc dochody z innego źródła, liczą na przeczekanie niekorzystnego okresu i zachowanie ziemi z myślą o dziedziczących ją dzieciach, co z kolei wiąże się z jej podziałami. Naturalną odpowiedzią drobnych producentów rolnych na pogłębiający się brak opłacalności produkcji prowadzonej na małą skalę jest zatem całkowite jej zaniechanie lub prowadzenie wyłącznie produkcji zbóż.

Jednym z najistotniejszych problemów małych i średnich gospodarstw jest konieczność poprawy struktury agrarnej, czyli stopniowego zwiększania powierzchni gospodarstw - zarówno areалу ziemi, jak i wielkości pól. Musiał i Otoliński (2009) uważają, że problemu tego nie da się rozwiązać przez mechanizmy rynkowe, a więc przez wykreowanie podaży i popytu na ziemię sprzedawaną po atrakcyjnych dla zbywających i nabywców cenach ze względu na fakt, iż ziemia jest przedmiotem dziedziczenia w sytuacji dzielenia majątku, ma istotną wartość emocjonalną i stanowi żelazne zabezpieczenie interesów ekonomicznych całych rodzin.

W związku z niechęcią rolników do zbywania ziemi prognozuje się, że poprawa struktury obszarowej może nastąpić poprzez średniookresową i wieloletnią dzierżawę. Należałoby jednak prawnie ograniczyć dalsze rozdrabnianie struktury agrarnej w istniejących gospodarstwach poprzez stworzenie takich ram prawnych, które pozwolą na przejmowanie gruntów rolnych tylko przez jednego spadkobiercę bez możliwości kolejnych podziałów. Zauważa się również konieczność zwiększenia zakresu skuteczności scalania ziemi przy uznaniu za priorytetowe interesów producentów rolnych, którzy spełniają wymogi określonej wielkości ekonomicznej. Wielkość ta powinna przekraczać 4 ESU w regionach Polski Południowej i 8 ESU w pozostałych regionach, a dla gospodarstw mlecznych zgodnie z metodologią liczenia FADN 8,9 ESU w Małopolsce i na Pogórzu oraz na Mazowszu i Podlasiu i 10,5 ESU w Wielkopolsce i na Śląsku i na Pomorzu i Mazurach.

Tabela 3. Liczba grup producentów mleka krowiego w podziale na województwa
(stan na 01.07.2013 r.)

Lp.	Województwo	Spółka z o.o.	Spółdzielnia	Razem
1.	dolnośląskie	2	0	2
2.	kujawsko-pomorskie	2	3	5
3.	lubelskie	0	0	0
4.	lubuskie	1	6	7
5.	łódzkie	2	0	2
6.	małopolskie	0	0	0
7.	mazowieckie	3	8	11
8.	opolskie	1	0	1
9.	podkarpackie	0	4	4
10.	podlaskie	0	1	1
11.	pomorskie	zrzeszenie -1	4	5
12.	śląskie	2	0	2
13.	świętokrzyskie	2	0	2
14.	warmińsko-mazurskie	0	0	0
15.	wielkopolskie	19	19	38
16.	zachodniopomorskie	3	2	5
Σ	razem	38	47	85

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.minrol.gov.pl/pol/.../WYKAZ%20GPR%2001%2007%202013.pdf, dostęp 31.07.2014.

Fundamentalnym kryterium rozwoju rolnictwa jest samodzielne zorganizowanie się rolników. Musiał i Otoliński (2009) twierdzą, że „to właśnie rolnicy, zapewne z pomocą samorządów terytorialnych, państwa i z udziałem środków pomocowych Unii Europejskiej, powinni tworzyć różnorodne gospodarcze struktury organizacyjne o charakterze spółdzielni, spółek lub stowarzyszeń”. Aby zgodnie z teząmi ekonomii neoklasycznej spełnić wymogi wolnego rynku w zakresie zbytu swoich produktów kluczową rolę dla małych i średnich gospodarstw pełnią grupy producenckie, które umożliwiają obniżenie kosztów wytwarzania oraz wzrost wydajności pracy poprzez wspólne organizowanie zaopatrzenia w środki produkcji, wspólne użytkowanie droższych i specjalistycznych maszyn, magazynowanie i transport. Zgodnie z danymi Ministerstwa Rolnictwa w dniu 01.07.2013 r. (tab.3) zarejestrowanych było 85 grup producentów mleka krowiego, z czego 47 działało jako spółdzielnie, 37 jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i 1 jako zrzeszenie. Biorąc pod uwagę ich przestrzenne rozmieszczenie, niepokoi fakt, że w regionach południowych, gdzie mamy do czynienia z najbardziej rozdrobnionym rolnictwem grupy producenckie występują w bardzo ograniczonych ilościach (dolnośląskie 2, śląskie 2, świętokrzyskie 2) lub nie występują wcale (małopolskie, lubelskie). O ile taka sytuacja w przypadku regionów predestynowanych do produkcji mleka (warmińsko-mazurskie, podlaskie) wynika z wystarczającego potencjału pojedynczych producentów oraz ze sprzyjających produkcji mleka warunków środowiskowo-klimatycznych, o tyle w regionach południowych wiąże się ze sceptycyzmem rolników wobec różnorodnych form współpracy i wzajemnej pomocy służącej zwiększaniu konkurencyjności ich gospodarstw (Cieślik, Żmija 2007). Doświadczenia rozwiniętych krajów Europy Zachodniej pokazują jednak, że współpraca rolników jest kluczową kwestią rozwoju ich gospodarstw, co najlepiej zrozumieli rolnicy z Wielkopolski, którzy najchętniej spośród polskich producentów mleka przystępują do grup producenckich, czy to w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (19), czy spółdzielni (19).

WNIOSKI

Refleksja nad pozycją rynkową i perspektywami małych i średnich gospodarstw mlecznych w świetle założeń ekonomii neoklasycznej i keynesowskiej miała służyć przedstawieniu różnic w podejściu poszczególnych szkół do problemu rozdrobnienia potencjału wytwórczego polskiej produkcji mleka. Od dawna w ramach wspólnej polityki rolnej krzewione są poglądy neokeynesistów, opowiadających się za koniecznością interwencji na rynku mleka poprzez szereg dopłat, instrumentów stymulujących popyt oraz najbardziej inwazyjny w strukturę produkcji, system kwot mlecznych. Planowana na 2015 r. likwidacja kwotowania produkcji mleka otwiera bramy do dyskusji nad przyszłością wielu tysięcy małych i średnich gospodarstw. Zgodnie z ideami szkoły neoklasycznej rację bytu mają jedynie wysokotowarowe gospodarstwa o dużej skali produkcji i wysokiej jej wydajności, działające w ramach tzw. rolnictwa industrialnego. Nastawienie na intensywną produkcję powoduje jednak, że na bok odsuwane są problemy małych i średnich gospodarstw oraz środowiskowe aspekty intensyfikacji produkcji zawarte w koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Aby zachować walory krajobrazowe i środowiskowe, dbać o interes społeczny wielu drobnych podmiotów, mając na uwadze także względy ekonomiczne, należy sprostać wielu problemom, związanym głównie z rozdrobnioną strukturą agrarną i niechęcią rolników do współpracy. Kluczowym krokiem do wyjścia z impasu, aby zgodnie z tezami ekonomii neoklasycznej spełnić wymogi wolnego rynku w zakresie zbytu swoich produktów, wydają się być sprawnie działające grupy producenckie. Umożliwiają one bowiem obniżenie kosztów wytwarzania oraz wzrost wydajności pracy poprzez wspólne organizowanie zaopatrzenia w środki produkcji, wspólne użytkowanie droższych i specjalistycznych maszyn oraz wspólne magazynowanie i transport. Należy mieć jednakże świadomość, iż małe i średnie gospodarstwa mleczne pozostawione bez wsparcia ze względu na występujące w produkcji mleka korzyści skali, nie sprostałyby konkurencji ze strony dużych producentów.

BIBLIOGRAFIA

- CHLEBICKA, FAŁKOWSKI, WOŁEK, 2009. *Małe gospodarstwa-charakterystyka*, FAPA, Warszawa, s. 1-7.
- CIEŚLIK J., ŻMIJA J., 2007. *Kierunki zmian i sytuacja ekonomiczna gospodarstw mlecznych w woj. małopolskim*, Roczniki nauk rolniczych, Seria G, T. 93, z.2, Warszawa, s. 46.
- CZYŻEWSKI A., HENISZ-MATUSZCZAK A., 2005. *Makroekonomiczne uwarunkowania rolnictwa industrialnego i społecznie zrównoważonego. Refleksje na temat sprzężeń regulacyjnych i realnych*, w: J. ST. ZEGAR (red.), *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, IERiGŻ-PIB, nr 11, Warszawa, s. 70.
- GBURCZYK S., 2005. *Wpływ interwencji rynkowej Unii Europejskiej na główne rynki rolne i żywnościowe w Polsce*, IERiGŻ Warszawa, ss. 14-15.
- JUSZCZYK S., RĘKORAJSKI M., 2009. *Producenci a odbiorcy mleka - współpraca ekonomiczna i organizacyjna*, Roczniki nauk rolniczych, Seria G, T. 96, z.1, Warszawa, s. 121.
- KASZTELAN P., 2010. *Rozwój gospodarstw mlecznych w warunkach kwotowania produkcji*, Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G, t. 97, z. 1, Warszawa, s. 45.
- MICHNA W., 2011. *Aktualizacja prognoz w zakresie struktury i liczby gospodarstw rolnych oraz pogłowia zwierząt gospodarskich w Polsce w perspektywie 2020 r. w świetle wstępnych wyników spisu rolnego 2010 r.*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 21.
- MUSIAŁ W., OTOLIŃSKI E., 2009. *Rozważania nad potrzebą przemian gospodarstw rolniczych w regionach rozdrobnionych agrarnie*, Roczniki nauk rolniczych Seria G, T. 96, z. 4, ss. 147-154.
- JÓZWIAK W., ZIELIŃSKI M., 2010. *Polskie gospodarstwa rolne w warunkach kryzysu*, Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie 2010, t. 10, z. 3 (31), s. 97.
- Raport Agro Pod Lupą 2012, Europejski Program Modernizacji Polskich Firm, Warszawa, ss. 10-13.

- RUNOWSKI H., 2000. *Zrównoważony rozwój gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych*, Roczniki Naukowe SERIA, t. 2, z. 1, 2000, ss. 94-100.
- SASS R., 2007. *Wielkość stada a dochód z zarządzania w gospodarstwach wyspecjalizowanych w chowie bydła mlecznego*, Roczniki nauk rolniczych, Seria G, T. 93, z. 2, Warszawa, s. 78.
- WOŚ J., 2003. *Polityka rolniczo-środowiskowa i nowe szanse rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa, s. 41.
- ZEGAR ST. J., 2007. *Podstawowe zagadnienia rozwoju zrównoważonego*, WSBiF, Bielsko Biała, s. 52.
- www.minrol.gov.pl/pol/.../WYKAZ%20GPR%2001%2007%202013.pdf, dostęp dn. 31.07.2013.
- <http://w-modr.pl/index.php?id=875>, dostęp dn. 13.09.2013.

THE MARKET POSITION OF SMALL AND MEDIUM - SIZED DAIRY FARMS IN POLAND

Summary: The main objective of the paper was to determine market position of small and medium-sized dairy farms in the milk market in the light of milk quota system abolition. It was noted that due to the nature of milk production, the terminology of small and medium-sized farms becomes somewhat broader meaning than just accepted classification of farm size ESU. It presented the problem of fragmentation of the production capacity and the need to concentrate production for economic reasons. Although it underlines also the environmental consequences of excessive concentration of production. It sought to determine the role of milk quotas in shaping the structure of milk production in Poland. Buckle closure of considerations is to determine the prospects for small and medium-sized dairy farms after the abolition of quota system by presenting the role of producer groups in increasing the scale of production and the competitiveness of the Polish dairy farms.

Key words: milk production, milk quota system, agricultural producer groups

Bazyli Czyżewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Adam Majchrzak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

KONCEPCJA WALORYZACJI RENT POLITYCZNYCH W ROLNICTWIE NA PRZYKŁADZIE GOSPODARSTWA REPREZENTATYWNEGO FADN W POLSCE W 2013 R.¹

Streszczenie: Subsydia dla rolnictwa realizowane w ramach WPR oceniane są często jako renty polityczne zgodnie z ich klasyczną definicją. Mając jednak na uwadze występujące zawodności mechanizmu rynkowego, zdaniem Autorów rentę polityczną stanowić może jedynie część wsparcia pozostała po odjęciu kwot kompensujących te zawodności oraz kwot stanowiących opłatę za dostarczane dobra publiczne. W celu oszacowania wysokości wskazanej renty konieczny jest zatem pomiar zjawiska „drenażu renty ekonomicznej” z rolnictwa w wyniku występowania zjawiska market failure. W niniejszym opracowaniu Autorzy przedstawili koncepcję wyceny renty politycznej w rolnictwie, która została aplikowana dla reprezentatywnych gospodarstw rolnych w Polsce w 2013 r. Przeprowadzone badania pozwoliły wnioskować, że renta polityczna w gospodarstwach bardzo dużych w Polsce w 2013 r. nie występowała. W mniejszych podmiotach stanowiła zaś jedynie część otrzymywanych w ramach WPR subsydiów. Uzyskiwane wsparcie jest tym samym częściowo uzasadnione jako korygujące zawodności rynku i stanowiące wynagrodzenie z tytułu dóbr publicznych.

Słowa kluczowe: teoria wyboru publicznego, renta polityczna, rolnictwo, WPR

WSTĘP

Powszechnie uważa się, że subsydiowanie rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej UE jest wypłacaniem rent politycznych dla rolników. Na poparcie takiej tezy przedstawia się rosnącą dynamikę wsparcia opisaną poprzez wskaźniki PSE i TSE. Czy rzeczywiście odzwierciedlają one skalę rent politycznych wypłacanych w krajach wysoko rozwiniętych i rozwijających się? Dokładana analiza teorii rent-seeking, teorii wyboru publicznego w aspekcie waloryzacji dóbr publicznych, jak też dorobku ekonomii instytucjonalnej w zakresie badań efektywności otoczenia instytucjonalnego i relacji między „market failure” i „government failure”, zdają się przeczyć powyższemu twierdzeniu. Wynika z nich, że subsydiowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich uzasadniają co najmniej dwie ważne przesłanki, które zmieniają wspomnianą perspektywę poznawczą. Po pierwsze, chodzi o problem kompensacji

¹ Artykuł finansowany w ramach grantu ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/11/B/HS4/00572. Metodologiczne fragmenty punktów 1-4 są opublikowane w artykule (Czyżewski B., Brelik A., 2014). Zostały tutaj przytoczone, ponieważ celem opracowania jest ich empiryczna weryfikacja.

zawodności rynku (market failure), które kumulują się w rolnictwie w tym większym stopniu, im bardziej ten sektor podlega procesowi globalizacji. Po drugie, legitymację społeczną uzyskało postrzeganie wsparcia rolnictwa UE jako próby waloryzacji i opłaty za dostarczanie dóbr publicznych wytwarzanych na obszarach wiejskich. Niemniej przesłanki te są kontrowersyjne, co w szczególności dotyczy pierwszego punktu z uwagi na problem obiektywnego pomiaru skali zawodności rynku. Zdaniem Autorów możliwy jest obiektywny pomiar zjawiska „drenażu renty ekonomicznej” z rolnictwa w wyniku występowania market failure, choć występuje w tym zakresie luka w teorii ekonomii [Czyżewski, Brelik 2014]. Jeśli można obiektywnie policzyć, jaka część renty ekonomicznej wypływa z rolnictwa w wyniku wspomnianych zawodności, to jasne staje się, że jej retransfer nie ma w całości charakteru renty politycznej. Podobnie rentą polityczną nie są środki wypłacane np. w ramach PROW, jeśli stanowią one wynagrodzenie za konkretne dobra publiczne dostarczane przez rolników. Należy więc uwzględnić w sumie subsydiów dla rolnictwa wartość wspomnianego drenażu i opłatę dóbr publicznych. Jeśli coś pozostanie, to jest to niewątpliwie renta polityczna. Celem niniejszego artykułu jest więc weryfikacja nowej koncepcji pomiaru renty politycznej (Czyżewski, Brelik 2014) i oszacowanie jej wartości w rolnictwie w Polsce w 2013 r. Autorzy testują hipotezę, że wielkość subsydiów jest nie tylko funkcją lobbingu politycznego, ale także (jeśli nie przede wszystkim) funkcją zawodności mechanizmu rynkowego i zapotrzebowania społecznego na dobra publiczne związane z danym sektorem gospodarki.

PROBLEM ZAWODNOŚCI RYNKU W KONTEKŚCIE PARADYGMATU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Autorzy stawiają tezę, że w kontekście paradygmatu zrównoważonego rozwoju należy inaczej spojrzeć na problem zawodności rynku w rolnictwie. Zawodności te w modelu rolnictwa zrównoważonego są nieuniknione, ponieważ rynek z założenia nie wycenia dóbr publicznych. Próba takiej wyceny, choć w sposób bardzo pośredni, są jednak niektóre instrumenty wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, finansowane z podatków płaconych przez społeczeństwa UE. Nasuwa się także pytanie, czy płacąc wyższą cenę za produkty ekologiczne nie opłacamy częściowo podaży dóbr publicznych? Jeśli się z tym zgodzimy należy ponownie rozważyć tezę, że cena rynkowa może dotyczyć tylko dóbr prywatnych. Należy również ponownie rozpatrzyć mechanizmy kształtowania cen i dochodów w rolnictwie, w tym znane od XVII wieku „prawo Kinga” (Heberton Evans, Jr, 1967). Według niego przychody w rolnictwie spadają, gdy produkcja rolna rośnie i odwrotnie, rosną, gdy produkcja maleje. Efekt ten wiąże się z niską elastycznością cenową popytu na produkty rolnictwa i dotychczas był uznawany za zjawisko typowe dla działów surowcowych. Zapewne dlatego jest bardzo mało artykułów na ten temat w literaturze światowej, a nie słusznie. Produkt rolnictwa się zmienia - jak stwierdzono wyżej, nie jest to już zwykły surowiec, tylko w jakimś stopniu to dobro publiczne. A jeśli przyjąć, że produktami rolnictwa są dobra publiczne, to jaka jest elastyczność cenowa popytu na nie? Zakładając, że do dóbr publicznych zalicza się m.in. bezpieczną żywność (o walorach prozdrowotnych), niezniszczoną (ang. unspoiled) środowisko naturalne, krajobraz, tradycję i kulturę wiejską, dobra te mają jedną wspólną cechę - zaspokajają potrzeby wyższego rzędu. W związku z tym, elastyczność cenowa popytu na te dobra nie powinna być niska. Innymi słowy giętkość cen (odwrotność współczynnika elastyczności cenowej popytu) nie może być wysoka. Tak więc bez względu na to, czy cena tych dóbr wpisana jest w podatki czy też zawiera się w cenach rynkowych, popyt na produkty rolnictwa zrównoważonego powinien być bardziej wrażliwy (elastyczny) na wahania cen. Drugą przesłanką są badania dotyczące nasycenia (ang. demand saturation) popytu na żywność w Polsce (ale też w innych „nowych” krajach członkowskich UE12), które wskazują na znaczne nienasycenie popytu i wysoką jego elastyczność dochodową w grupach podstawowych artykułów żywnościowych (Świetlik 2014a; Świetlik 2014b; Gałązka 2013).

Jak w tym świetle interpretować występowanie siedemnastowiecznego efektu Kinga, o ile takowy wciąż ma miejsce? Jeśli ów efekt mimo nowych uwarunkowań występuje w przepływach między rolnictwem, a jego otoczeniem sektorowym to należy go uznać za przejaw zawodności rynku,

polegających na tym, że przemysł spożywczy dąży do realizacji rent monopolowych i stosuje dyktat cenowy wobec znacznie słabszych kapitałowo dostawców surowców. Polityka rolna, propagując model rolnictwa zrównoważonego w UE, nie może być więc obojętna wobec zjawiska rozwierania się nożyc cenowych, ponieważ w warunkach nowego paradygmatu nie ma ono teoretycznego uzasadnienia po stronie popytowej.

KATEGORIA RENTY POLITYCZNEJ

Renta polityczna jest koncepcją M. Olson'a, której prekursorem był G. Tullock i stanowi kluczowy element tzw. teorii rent-seeking. Renta jest tą częścią przychodu, która przekracza wydatki niezbędne do utrzymania zasobów w ich aktualnym zastosowaniu (tzn. przekracza ich koszt alternatywny). Jeśli w ramach demokratycznego społeczeństwa interesy wąskich grup społecznych przenoszone są na działania władz publicznych, dając tym grupom ekskluzywne korzyści (renty) to jest to renta polityczna (Wilkin 2012). Reasumując, źródłem renty politycznej jest działalność w sferze politycznej zmierzająca do uzyskania korzyści w formie transferu dochodów ze środków budżetowych. Chodzi więc o renty uzyskane dzięki zaangażowaniu zasobów w działalności nieprodukcyjnej. Nasuwa się jednak pytanie, czy i na ile z tego rodzaju rentą mamy do czynienia w rolnictwie, zważywszy na szeroki zakres interwencjonizmu państwowego w tym sektorze?

Jak wspomniano, możliwy jest obiektywny pomiar zjawiska „drenażu renty” ekonomicznej z rolnictwa w wyniku występowania zawodności rynku. Inną kwestią są powszechnie stosowane na świecie metody oceny renty politycznej na podstawie wskaźników PSE i TSE, według których w UE, czy w USA, ale także w krajach rozwijających się, poziom tak mierzonych rent politycznych rośnie bardzo dynamicznie. Wnioskodawcy sądzą, że w/w wskaźniki mogą być niemiarodajne, m.in. dlatego, że konstruuje się je na podstawie wskaźnika MPS (dotyczącego tylko różnic w cenach krajowych i światowych). Ten ostatni może jednak rosnąć nie tyle w wyniku interwencji państwa, ile z uwagi na zawodności rynków rolnych. Dlatego też do tych sposobów szacowania renty politycznej należy podchodzić ostrożnie i istnieje potrzeba poszukiwania nowych metod.

Autorzy stoją na stanowisku, że mechanizm rynkowy nie zapewnia optymalnej (w sensie Pareto) podaży dóbr publicznych (Atkinson, Stiglitz 1980). Konkluzja ta wywodzi się m.in. z modelu Lindhala, który pokazuje, że teoretycznie istnieje mechanizm podobny do rynkowego, prowadzący do określenia społecznie optymalnego poziomu dobra publicznego wraz z cenami podatkowymi zgodnymi z indywidualnymi preferencjami (Mueller 2003). Jednak w procesie dochodzenia do równowagi zakłada się, że poszczególne osoby szczerze ujawniają swój popyt na dobro publiczne. Przykładem może być WPR jako próba ujawnienia tego popytu. Rolnictwo jako, że dostarcza dobra publiczne (więc konsumuje ich netto mniej), płaci netto mniejsze podatki (Starrett 1988). Z tego też względu jakaś część subsydiów nie może być uznana za rentę polityczną. Nasuwa się jedna pytanie jaka część?

Reasumując, teoria rent-seeking stanowi jeden z kluczowych problemów teorii wyboru publicznego. Niemniej jej dotychczasowe ujęcia nie biorą pod uwagę aspektu „subsydiowania” produkcji dóbr publicznych. Zmienia to kryteria oceny interwencjonizmu rolnego i czyni problem rent politycznych zdecydowanie bardziej złożonym.

Dotychczasowe próby analizy rent politycznych koncentrowały się na szacowaniu strat w dobrobycie, ocenie nieefektywności zużycia zasobów w celu uzyskania renty, ewaluacji kosztów transakcyjnych instytucji z tym związanych, czy też mechanizmach kontraktowania politycznego (np. prace R. Posnera) (Myerson 1997). Postawiona na wstępie hipoteza, że „wielkość subsydiów jest nie tylko funkcją lobbingu politycznego, ale także (jeśli nie przede wszystkim) funkcją zawodności mechanizmu rynkowego i zapotrzebowania społecznego na dobra publiczne związane z danym sektorem gospodarki”, zmienia powyższą perspektywę poznawczą.

Wyrażna jest tu analogia do znanej hipotezy O. Williamsona, że o hierarchizacji struktur (np. integracji poziomej) stanowią przesłanki efektywnościowe, a nie pogoń za rentami monopolowymi

(Williamsom 1997). Podobnie w tym przypadku, zachowania interwencjonistyczne państw i ugrupowań integracyjnych mogą być w dużej mierze pochodną pogłębiających się zawodności rynku (np. lepkości cen), jak też rosnącego zapotrzebowania na dobra publiczne, a nie tylko skutkiem dążenia wąskich grup społecznych do realizacji partykularnych interesów. Pytanie, na ile jest to teza prawdziwa i na ile określanie subsydiów z WPR mianem rent politycznych jest uzasadnione?

METODOLOGIA WALORYZACJI RENT POLITYCZNYCH

W ogólnym ujęciu proponowana metoda wyceny rent politycznych bazuje na:

- wskaźnikach łącznej produktywności zasobów (ang. Total Factor Productivity) typu Hicksa-Moorsteen'a,
- tzw. "global productivity surplus account",
- macierzach input-output dla sektora rolnego.

Na wstępie poszukuje się odpowiedzi pytanie, jaka część nadwyżki ekonomicznej z rolnictwa odpłynęła w wyniku zawodności rynkowych? Żeby odpowiedzieć na to pytanie trzeba by określić wartość nadwyżki, gdyby rynek nie deprecjonował rolnictwa. Wydaje się to łatwe w warunkach nakładowej teorii wartości, ale ta nie do końca przystaje do warunków rynkowych. Czy można dowieść tezy o „drenażu nadwyżki” w ramach subiektywnych teorii wartości? Rysuje się w tym względzie luka w teorii ekonomii, bo mimo symptomów deprecjacji rolnictwa względem innych sektorów, trudności sprawia precyzyjne zdefiniowanie i kwantyfikacja tego mechanizmu. Żeby rozwiązać ten problem proponuje następującą modyfikację neoklasycznych założeń równowagi ogólnej:

- stopy zwrotu z kapitału w gospodarce rynkowej podlegają konwergencji w długim okresie,
- oczekiwania podmiotów rynkowych są prawie racjonalne (w sensie ograniczonej racjonalności),
- koszty transakcyjne związane produkcją w oparciu o czynnik ziemi są większe od zera,
- alokacja rynkowa jest optymalna w sensie Pareto na poziomie całej gospodarki narodowej lub ponadnarodowej, co oznacza, że saldo rent ekonomicznych wszystkich sektorów równa się zero,
- alokacja jest prawie optymalna na poziomie sektorowym, co oznacza, że występuje określony wyjściowy poziom rent ekonomicznych i utrzymuje się nierównowaga, albo na rynku produktów sektora, albo na rynku czynników produkcji zatrudnionych w sektorze; nie istnieje więc tzw. „równowaga stacjonarna”.

Po ich przyjęciu możliwe jest oszacowanie nie tyle bezwzględnej wartości rent ekonomicznych, ile ich zmian w czasie, czyli tzw. „przepływów”. Proponuje się wykorzystać w tym celu modele input-output oraz indeksy produktywności całkowitej, w szczególności tzw. „global surplus productivity account”, która jest adaptacją indeksu Hicksa-Moorsteena (HM TFP Index). Global productivity surplus account posiada trzy kluczowe cechy, które czynią ją adekwatną do tego typu analiz (Czyżewski 2013):

- uwzględnienia relacje cenowe (tzw. „nożyce cen”) w układzie działowym, tj. w transakcjach „gospodarstwa reprezentatywnego” z dostawcami materiałów i nabywcami produktów,
- prezentuje zmiany produktywności w kategoriach bezwzględnych,
- określa podział nadwyżki produktywności realnej między określone subsystemy gospodarki narodowej w kategoriach przepływów, tj. strat i korzyści spowodowanych zmianami relacji cenowych.

Obrazują to następujące równania (1-4):

$$\text{HM TFP Index} = \frac{\sum_{i=1}^n P_{i0} \cdot Q_{i1}}{\sum_{i=1}^m P_{i0} \cdot Q_{i0}} \div \frac{\sum_{i=1}^m R_{i0} \cdot F_{i1}}{\sum_{i=1}^m R_{i0} \cdot F_{i0}} \quad (1)$$

(oznaczenia poniżej)

Zmiana wartości alokowanych rent ekonomicznych odpowiednio dla nabywcy produktu i oraz dostawcy nakładu :

$$\Delta A_N = \left[\frac{Q_{i1} \cdot P_{i1}}{p_{GDP}} - Q_{i1} \cdot P_{i0} \right] \cdot -1 \quad (2), \quad \Delta A_D = \frac{F_{j1} \cdot R_{j1}}{p_{GDP}} - F_{j1} \cdot R_{j0} \quad (3)$$

a dla całego sektora:

$$\Delta A_S = \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{Q_{i1} \cdot P_{i1}}{p_{GDP}} - Q_{i1} \cdot P_{i0} \right) \right] - \left[\sum_{j=1}^m \left(\frac{F_{j1} \cdot R_{j1}}{p_{GDP}} - F_{j1} \cdot R_{j0} \right) \right] \quad (4)$$

gdzie:

Q_{i1} – ilość produktu i kolejno w okresie t_1 ,

F_{j1} – ilość nakładu j kolejno w okresie t_1 ,

P_{i1}, P_{i0} – ceny produktu i kolejno okresie t_1 i t_0 ,

R_{j1}, R_{j0} – ceny nakładu j kolejno okresie t_1 i t_0 ,

p_{GDP} – indeks ogólnego poziomu cen,

$\Delta A_N, \Delta A_D, \Delta A_S$ – kolejno: zmiana rent odbiorcy efektów, dostawcy nakładów, całego sektora w okresie t_1

Sposób interpretacji przepływów rent ekonomicznych (wg wzoru 2 i 3) jest następujący: jeśli rośnie realna produktywność struktury wytwórczej, to powinny proporcjonalnie rosnać renty ekonomiczne realizowane przez tę strukturę w długim okresie. Jeśli tak się nie dzieje to znaczy, że korzyści z realnego wzrostu wydajności czynników produkcji przejmują otoczenie rynkowe, a rynek nie jest w stanie doprowadzić do optymalnej alokacji zasobów. Pytanie, czy długotrwale utrzymywanie się takiej sytuacji można uznać za zawodność rynku? (Rozumowanie jest analogiczne w przypadku spadku realnej produktywności, tyle że zamiast korzyści występują straty). Przyczyną powyższej sytuacji są czynniki cenowe, tj. procesy inflacyjne/deflacyjne które z różną dynamiką zachodzą na rynkach zbytu produktów i zakupu surowców (chodzi o tzw. nożyce cen). Adaptacja w/w indeksu produktywności całkowitej do macierzy input-output umożliwia określenie skali tego wpływu.

Na podstawie powyższej metodologii, w niniejszej pracy dokonano oszacowania renty politycznej w rolnictwie w Polsce w 2013 r. względem roku poprzedniego. Podstawą do przeprowadzenia badań były dane uzyskane na podstawie Systemu Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych – FADN dla gospodarstwa reprezentatywnego. Uwzględniono przy tym podział gospodarstw w oparciu o kryterium wielkości ekonomicznej wyrażonej przez produkcję standardową (ang. Standard Output – SO), która oznacza wartość produkcji odpowiadającą przeciętnej sytuacji w danym regionie dla każdej działalności rolniczej. Zgodnie z metodologią Polskiego FADN gospodarstwa o SO do 8 tys. euro to gospodarstwa bardzo małe, od 8 do 25 tys. euro – małe, od 25 do 50 tys. euro – średnio-małe, od 50 do 100 tys. euro – średnio-duże, od 100 do 500 tys. euro duże i powyżej 500 tys. euro – bardzo duże. Wykorzystane do obliczeń indeksy zmiany cen pochodzą z baz danych udostępnianych przez Eurostat.

RENTA POLITYCZNA W ROLNICTWIE W POLSCE W 2013 R. – WYNIKI BADAŃ

W wyniku przeprowadzonych badań okazuje się, że w Polsce w gospodarstwie reprezentatywnym w poszczególnych klasach SO w 2013 r. nadwyżka łącznej produktywności czynników wytwórczych (TFP) względem 2012 r. osiągała zróżnicowany poziom, przy czym w klasach I, II, III, V i VI przyjmowała wartości dodatnie, zaś w klasie IV wartość ujemną (tabela 1). Oznacza to, że we wszystkich klasach gospodarstw z wyjątkiem „średnio-dużych” wzrosła realna produktywność, zapewne z uwagi na innowacje technologiczne i/lub organizacyjne. Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że realna wartość łącznych subsydiów w analizowanych latach praktycznie nie uległa zmianie, więc nie miała wpływu na wspomnianą produktywność. Niemniej dochód z gospodarstwa rodzinnego wzrósł tylko w klasie I, II i VI. Wzrost ten można określić jako sumę „nadwyżki TFP” i „drenażu nadwyżki przez ceny” – por. tab. 1.

Przykładowo więc, gospodarstwo bardzo małe podniosło swoją techniczną wydajność o 2076 zł i mogło w związku z tym oczekiwać takiego właśnie wzrostu dochodu. Niestety ze wspomnianych 2076 zł wypłynęło do innych działów, z uwagi na niekorzystne zmiany cen, 1461 zł. Stąd też można oszacować, że drenaż nadwyżki przez ceny w bardzo małych gospodarstwach stanowił 13,5% dochodu z 2013 r., a w największych aż 59,9%! Z tego punktu widzenia sytuacja kształtowała się najlepiej w gospodarstwach średnich. Niemniej sam fakt „wypływania” nadwyżki produktywności z rolnictwa przez ceny, nie jest zawodnością rynku, o ile ma charakter krótkotrwały. Oczekiwania w rolnictwie są adaptacyjne. Tak więc jeśli gospodarstwo pomimo wzrostu wydajności nie realizuje oczekiwanego wzrostu dochodu, dokonuje dostosowania struktury i wielkości produkcji w oparciu o relacje cenowo-kosztowe z danego roku. Jest to racjonalne działanie wymuszone przez warunki rynkowe. Wspomniane dostosowania są odpowiedzią na nowe oczekiwania w zakresie poprawy efektywności ekonomicznej i adekwatnego wzrostu dochodu. Jeśli w kolejnym roku poprawa wydajności w innym obszarze produkcji jest ponownie niwelowana przez niekorzystne relacje cenowe, producent po raz kolejny weryfikuje swoje oczekiwania. I tak bez końca? Pytanie, jak długo może trwać ta sytuacja? Przecież zgodnie z logiką neoklasyczną rynek powinien dążyć do optymalnej alokacji zasobów, co oznacza, że kolejne próby optymalizacji struktury produkcji powinny skutkować adekwatnym wzrostem nadwyżki (dochodów)? Stawiamy więc tezę, że jeśli takiego wzrostu nadwyżki (proporcjonalnego do wzrostu wydajności) nie ma w długim okresie, to znaczy, że rynek jest zawodny. Jest to bowiem sytuacja nietypowa, z którą nie mamy do czynienia w systemie rynkowym w większości działów gospodarki. Rolnictwo jest tu wyjątkiem. Innymi słowy nierówne traktowanie przez mechanizm rynkowy ogranicza możliwości jego konkurowania z innymi sektorami – a to chyba można nazwać zawodnością mechanizmu rynkowego.

Dane z tabeli 1 dobitnie pokazują więc na czym polega tzw. „kierat technologiczny w rolnictwie”. W roku 2013 doszło do silnych spadków cen surowców rolnych (w szczególności jaj kurzych, owoców i zbóż). Największe gospodarstwa odpowiedziały bardzo dużym wzrostem wydajności (w warunkach stałego poziomu subsydiów), którego wartość to ponad 60% dochodu z poprzedniego roku (tj. 583 329 zł). Niemniej ok. 90% z tego wzrostu wypłynęło z rolnictwa przez ceny (tj. 523 039 zł). Trudno wyrokować, co było skutkiem, a co przyczyną, tzn. czy największe gospodarstwa zwiększyły wydajność w reakcji na spadające ceny surowców rolnych, czy może ceny surowców spadały z uwagi na silny wzrost produktywności? Pewne jest jednak, że procesy te są współzależne i to jest właśnie wspomniany „kierat technologiczny”, który skazuje industrialny model rozwoju rolnictwa na porażkę w długim okresie.

Tendencje z tabeli 1, o ile by się potwierdziły w długim okresie, są też zastanawiające z dwóch innych względów:

- suma subsydiów w dochodzie maleje systematycznie wraz ze wzrostem gospodarstwa – w bardzo małym gospodarstwie indywidualnym wynosi ponad 100%, w największym niepełna 10%,
- natomiast udział tzw. „opłat za dobra publiczne” (dopłaty za odlogowanie, rolnośrodowiskowe, ONW i pozostałe PROW) w subsydiach ogółem jest paradoksalnie najwyższy w największych gospodarstwach (najniższy w podmiotach średnio-dużych i dużych)

Tabela 1. Drenaż nadwyżki, opłata z dobra publiczne z WPR i czysta renta polityczna w gospodarstwie reprezentatywnym w Polsce w 2013 roku (względem 2012 r.)

klasy SO	I	II	III	IV	V	VI
Produkcja standardowa [euro]	(4000; 8000>	(8000; 25000>	(25000; 50000>	(50000; 100000>	(100000; 500000>	(500000 i więcej)
Liczba gospodarstw w klasie	273992	307443	95332	35712	16220	2180
Dochód nominalny z rodzinnego gospodarstwa rolnego w zł w 2013 r.	10822	28779	69291	138371	325123	872649
Nadwyżka TFP w zł względem 2012 r. ¹	2076	5962	557	-429	3388	583329
Drenaż nadwyżki przez ceny w zł względem 2012 r. ²	-1461	-3753	-3347	-6518	-38562	-523039
Drenaż nadwyżki w % dochodu z 2013 r.	-13,5%	-13,0%	-4,8%	-4,7%	-11,9%	-59,9%
Suma subsydiów % w dochodu w 2013 r.	105,4%	72,1%	53,2%	45,5%	33,9%	9,7%
Suma subsydiów w % przychodu w 2013 (w złotych z t-1) ³	27,0%	21,0%	17,0%	14,3%	8,9%	2,0%
Opłata za dobra publiczne w % subsydiów ogółem w 2013 r. ⁴	19,0%	19,1%	17,1%	15,9%	15,5%	29,0%
Opłata za dobra publiczne w % dochodu z 2013 r.	20,0%	13,8%	9,1%	7,2%	5,3%	2,8%
Czysta renta polityczna w % dochodu z 2013 r.	71,9%	45,3%	39,3%	33,5%	16,8%	0,0%
Czysta renta polityczna w % subsydiów ogółem w 2013 r.	68,2%	62,8%	73,9%	73,7%	49,5%	0,0%

¹ Total Factor Productivity – łączna produktywność czynników wytwórczych

² Suma wartości nadwyżki TFP i jej drenażu równa się realnemu wzrostowi/spadkowi dochodu z gospodarstwa rodzinnego w rolnictwie w 2013 względem 2012 r.

³ Przychody urealniono indeksem CPI

⁴ Przyjęto założenie, że charakter opłaty za dobra publiczne mają dopłaty za odlogowanie, rolnośrodowiskowe, ONW i pozostałe PROW

Przechodząc do oceny udziału „czystej renty politycznej” w dochodach i subsydiach ogółem (por. dwa ostatnie wiersze tab. 1) – aż 72% dochodu małych gospodarstw stanowi taką rentę, a w przypadku dochodów jednostek największych trudno mówić o rencie politycznej w ogóle. Oznacza to, że subwencje z WPR zupełnie nie kompensują drenażu nadwyżki przez rynek i dostarczania dóbr publicznych. Natomiast w przypadku gospodarstw najmniejszych - czynią to z dużą nawiązką. Jednocześnie czysta renta polityczna stanowi 60-70% subsydiów ogółem z wyjątkiem gospodarstw dużych i największych. Wnioski, które z tego płyną dla WPR, to temat do odrębnej dyskusji. Z pewnością byłyby one kontrowersyjne. Niemniej należy poczekać na weryfikację powyższych tendencji w długim okresie, mając na uwadze, że powyższa analiza miała charakter pilotażowy.

PODSUMOWANIE

Celem niniejszego opracowania była weryfikacja koncepcji pomiaru renty politycznej i oszacowanie jej wartości w rolnictwie w Polsce w 2013 r. (było to badanie pilotażowe, poprzedzające analizę w długim okresie). Uzyskane wyniki badań pokazują m.in., iż paradoksalnie renta polityczna w gospodarstwach bardzo dużych w Polsce w 2013 r. nie występowała. W przypadku tych gospodarstw (klasa VI SO), nieuzasadniony transfer dochodów ze środków budżetowych nie miał miejsca, a uzyskane wsparcie nie kompensowało nawet drenażu nadwyżki TFP przez ceny rolne, który był najwyższy w porównaniu z pozostałymi klasami. Dobitnie pokazuje to na czym polega znany z literatury przedmiotu „kierat technologiczny” w rolnictwie industrialnym. W podmiotach pozostałych klas wielkości ekonomicznej renta polityczna stanowi jedynie część subsydiów otrzymywanych przez gospodarstwa rolne w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej, a tym samym część uzyskiwanego wsparcia jest obiektywnie uzasadniona jako działania korygujące zawodność rynku i opłata za dobra publiczne. Przy tym udział renty politycznej w dochodzie jest malejącą funkcją wielkości gospodarstwa. Można zatem wnioskować, iż wsparcie uzyskiwane w ramach wspólnej polityki rolnej przez względnie małe gospodarstwa rolne w Polsce jest jednak w dużej mierze rezultatem lobbingu politycznego i służy poprawie dochodowej sytuacji gospodarstwa.

BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON, A., STIGLITZ J., 1980. *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill, New York., ss. 483-487.
- BRELIK A., MATUSZCZAK A., 2013. *Issues of public goods in multifunctional development of rural areas*. Economic Science for Rural Development nr 30. S. 62-68.
- CZYŻEWSKI B., 2013. *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, PWE, Warszawa, ss. 144-146. 308-314.
- CZYŻEWSKI B., BRELIK A., 2014. *Czy subsydia ze wspólnej polityki rolnej UE są rentą polityczną? Próba konceptualizacji badań*. Journal of Agribusiness and Rural Development nr 1(31), ss. 13-20.
- MUELLER D., 2003. *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge, ss. 18-20.
- MYERSON R. B., 1997. *Game theory, Analysis of Conflict*, Harvard University Press, ss. 37-87.
- SAMUELSON P.A., 1954. *The Pure Theory of Public Expenditure*. Review of Economics and Statistics 36 (4), ss. 387-389.
- STARRETT, D., 1988. *Foundations of Public Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, ss. 42-44.
- WILKIN J., 2010. *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 46.
- WILKIN J., 2012. *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki w: WILKIN J. (red.), Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, ss. 9-29, 26-30.
- WILLIAMSON O., 2007. *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa.

THE CONCEPT OF POLITICAL RENT VALORIZATION IN AGRICULTURE. AN EXAMPLE OF A REPRESENTATIVE FADN FARM IN POLAND IN 2013

Summary: Subsidies for agriculture implemented under the CAP are often judged as a political rents in accordance with their classical definition. However, due to the market failures, in authors' opinion political rent can only be a part of the support remaining after deduction of amounts to compensate for these failures and the amounts represent charges for supplied public goods. In order to estimate the value of political rent so-called "surplus drainage" from agriculture as a result of market failure has to be measured. In this paper, authors present the concept of a political rent valuation in agriculture, which was applied for representative farms in Poland in 2013. The study allowed to conclude that political rent in very large farms in Poland in 2013 did not exist. In smaller entities it was only a part of the received CAP subsidies. Thus, part of the obtained support was justified by corrective function of market failure and payment for a public goods.

Keywords: public choice theory, political rent, CAP agriculture

Sebastian Stępień

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Stanisława Staszica w Pile

Jan Polcyn

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Stanisława Staszica w Pile

GLOBALNE I REGIONALNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU SEKTORA ŻYWNOŚCIOWEGO NA ŚWIECIE

Streszczenie: Celem publikacji jest wskazanie determinantów rozwoju sektora żywnościowego na świecie. Autorzy wyróżnili czynniki egzo- i endogeniczne. Pierwsze dotyczą uwarunkowań globalnych, wspólnych dla wszystkich gospodarek, drugie natomiast obejmują zmienne o charakterze regionalnym lub lokalnym. Wskazano ponadto na skutki procesu globalizacji dla funkcjonowania rolnictwa światowego. Ostatnią częścią rozdziału jest określenie dwóch alternatywnych strategii rozwoju agrobiznesu – modelu zrównoważonego i industrialnego. Przyjęta koncepcja implikuje bowiem charakter sektora rolnego w danym regionie. Praca ma charakter rozważań dedukcyjnych w oparciu o wybraną literaturę przedmiotu.

Słowa kluczowe: sektor żywnościowy, rozwój, determinanty, globalizacja, model rolnictwa

WSTĘP

Od zarania dziejów produkcja żywności oparta była na gospodarstwach rolnych o charakterze rodzinnym. Początkowo, w gospodarce naturalnej, wytwarzały one produkty na własne potrzeby, wymieniając się ewentualnymi nadwyżkami. Wraz z postępowaniem specjalizacji wykształciły się podmioty wyspecjalizowane, których celem stała się produkcja towarowa, czyli przeznaczona na sprzedaż. Taka sytuacja utrzymuje się do dzisiaj, aczkolwiek zmienia się otoczenie, w których działają gospodarstwa rolne. Zachodzące w ostatnich latach procesy globalizacji powodują, że o rozwoju sektora żywnościowego w coraz większym stopniu decydują uwarunkowania światowe, a czynniki regionalne i lokalne odgrywają coraz mniejszą rolę. Różne są przy tym wizje funkcjonowania rolnictwa. Z jednej strony dominuje pogląd, w myśl którego ziemię i związane z nią rolnictwo należy traktować tak jak pozostałe sektory, których głównym celem jest dążenie do maksymalizacji zysku. Paradygmat ten, nazwany industrialnym modelem rozwoju rolnictwa, przejawia się w produkcji żywności metodami przemysłowymi, nie uwzględniając negatywnych efektów zewnętrznych działalności. Z drugiej strony coraz „modniejszy” staje się model rolnictwa zrównoważonego, w którym produkcja żywności sensu stricto jest tylko częścią wartości dodanej gospodarstw rolnych, a w którym coraz większego znaczenia nabiera dostarczanie tzw. dóbr publicznych. Pod tym pojęciem rozumie się m.in. utrzymanie bioróżnorodności i krajobrazu obszarów wiejskich, kultywowanie kultury chłopskiej i więzi społecznych, zagwarantowanie godnego poziomu życia wszystkim mieszkańcom wsi, a konsumentom wysokiej jakości produktów żywnościowych.

Celem publikacji jest wskazanie determinantów rozwoju sektora żywnościowego na świecie. Autorzy wyróżnili czynniki egzo- i endogeniczne. Pierwsze dotyczą uwarunkowań globalnych, wspólnych dla wszystkich gospodarek, drugie natomiast obejmują zmienne o charakterze regionalnym lub lokalnym. Wskazano ponadto na skutki procesu globalizacji dla funkcjonowania rolnictwa światowego. Ostatnią

częścią rozdziału jest określenie dwóch alternatywnych strategii rozwoju agrobiznesu – modelu zrównoważonego i industrialnego. Przyjęta koncepcja implikuje bowiem charakter sektora rolnego w danym regionie. Praca ma charakter rozważań dedukcyjnych w oparciu o wybraną literaturę przedmiotu.

EGZO- I ENDOGENICZNE DETERMINANTY FUNKCJONOWANIA AGROBIZNESU

Czynniki determinujące produkcję żywności na świecie podzielić można na te o charakterze egzogenicznym, wynikające z funkcjonowania gospodarki światowej, jak i endogenicznym, typowe dla danego regionu lub kraju. Do pierwszych zalicza się światową koniunkturę gospodarczą, określaną poprzez stopę wzrostu gospodarczego i poziom dochodów rozporządzalnych, które z kolei kształtują wielkość popytu na żywność. Tendencja wzrostowa spożycia dotyczy głównie tych regionów świata, które charakteryzuje relatywnie wysokie tempo wzrostu PKB, połączone ze wzrostem zamożności ludności, a ponadto notują wysokie wskaźniki przyrostu naturalnego (por. tabela 1). Są to głównie rozwijające się kraje azjatyckie takie jak: Chiny, Indie, Indonezja¹, Pakistan, Filipiny, a ponadto Brazylia. Jednocześnie wraz z bogaceniem się tej grupy krajów zmienia się struktura konsumpcji – żywność pochodzenia roślinnego zastępuje się produktami zwierzęcymi. W wyniku tego rośnie zapotrzebowanie na mięso i mleko, ale także na rośliny paszowe.

Tabela 1. Stopa wzrostu gospodarczego oraz stopa wzrostu ludności w wybranych krajach na świecie.

Wyszczególnienie	Średnio w latach	Kraj (dla UE średnio dla 27 krajów)				
		UE	USA	Chiny	Brazylia	Indie
Roczna stopa wzrostu realnego PKB (%)	2000-08	2,2	2,3	10,4	3,7	7,0
	2009-12	1,1	2,1	9,2	2,7	7,0
	2013-18*	1,6	3,0	8,4	3,9	6,5
Roczna stopa wzrostu ludności (%)	2000-08	0,4	0,9	0,5	1,1	1,5
	2009-12	0,2	0,7	0,4	0,7	1,0
	2013-18*	0,2	0,8	0,4	0,6	1,1

*Szacunki Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (International Monetary Fund 2015).

Zmienną, która w długim okresie kształtuje funkcjonowanie sektora agrobiznesu w skali światowej, jest wzrost kosztów produkcji, wynikający z podwyżek cen paliw, nawozów, środków ochrony roślin, pasz itd. Wyzwaniem dla producentów rolnych są ponadto rosnące wymagania klientów co do jakości produktów i przestrzegania kryteriów środowiskowych, które także przyczyniają się do zwiększenia kosztów wytwarzanej żywności. Z drugiej strony, trwający od wielu dekad relatywnie szybki wzrost populacji ludności na świecie stymuluje popyt na żywność i prowadzi do wzrostu jej cen. W pewnym zakresie przyczyną wzrostu cen jest spekulacja na rynkach surowców rolnych, rozwój produkcji biopaliw wytwarzanych z tych surowców oraz zmiany klimatyczne, które destabilizują rynek. O ile jednak koszty produkcji są nadal zróżnicowane w skali globalnej, o tyle ceny dążą do ujednoczenia na skutek procesu globalizacji i liberalizacji handlu światowego. Dlatego właśnie następuje przesuwanie kapitału międzynarodowego w kierunku regionów o niższych kosztach zużycia czynników produkcji.

¹ Takie kraje jak Chiny, Indie i Indonezja reprezentują 40% światowej populacji ludności, a jednocześnie ich stopa wzrostu gospodarczego jest relatywnie wysoka. W latach 2011-2012 rozwijały się one średnio w tempie odpowiednio 8,8% – Chiny, 7,0% – Indie i 3,4% – Indonezja, przy średnim wzroście na świecie na poziomie 2,6% (dane na podstawie strony internetowej www.imf.org, dostęp dnia 03.03.2015).

Światowa produkcja rolna w dużym stopniu wynika z kształtowania się kursu walut (znaczenie tego czynnika wzrasta wraz z rozwojem handlu światowego), w tym w szczególności dolara amerykańskiego, jako waluty wspólnej dla większości transakcji. Przykładowo, deprecjacja dolara była jednym z impulsów wzrostu cen światowych dla żywności w latach 2007-2008 i 2010-2011 (Plantier 2012, s. 1-32; Cardwell, Barichello 2009). Jednocześnie, relacje kursów walut, w połączeniu z ceną czynników wytwórczych, wpływają na przepływ kapitału w kierunku krajów o relatywnie niskich kosztach produkcji, tj. głównie krajów azjatyckich i Ameryki Południowej.

Tabela 2. Podstawowe determinanty rozwoju produkcji żywności na świecie

Determinanty produkcji	Opis czynnika
o charakterze egzogenicznym (globalnym)	
uwarunkowania makroekonomiczne	światowa koniunktura gospodarcza (w tym stopa wzrostu PKB i dochodów rozporządzalnych), popyt globalny, kurs walutowy, światowe ceny surowców rolnych
czynniki demograficzne i społeczne	zmiany liczby ludności na świecie, zmiana stylu konsumpcji, wzrost znaczenia jakości żywności
globalizacja gospodarki światowej	dynamika handlu światowego, przepływ kapitału, wzrost znaczenie korporacji transnarodowych
zmiany klimatyczne	dostępność wody kształtująca podaż roślin paszowych, kurczenie się zasobów ziemi rolniczej
o charakterze endogenicznym (regionalnym, lokalnym)	
polityka państwa na rynku rolnym	protekcjonizm na rynku wewnętrznym i w handlu zagranicznym
opłacalność produkcji	koszt wykorzystania czynników wytwórczych, stopień specjalizacji i skali produkcji
zmiany instytucjonalne w produkcji rolnej	procesy koncentracji i konsolidacji gospodarstw rolnych, przetwórców i detalistów, procesy integracyjne producentów
przepisy prawne	wymogi w zakresie chowu zwierząt, dobrostan zwierząt, przepisy w zakresie bezpieczeństwa żywności i ochrony środowiska naturalnego

Źródło: (Stępień 2013, s. 99-101).

Z kolei uwarunkowania o charakterze endogenicznym (regionalnym lub lokalnym) wynikają ze specyfiki danego rynku i rozwiązań instytucjonalnych. Jako przykład można wymienić działania rządu chińskiego w zakresie wspierania krajowej produkcji. Dzięki pieniądзом z budżetu państwa kontynuowany jest proces koncentracji produkcji rolnej, stymulowany polityką państwa w zakresie subsydiów inwestycyjnych dla gospodarstw (USDA 2012). W Brazylii hodowcy mięsa wspomagani są przez rządowe programy polegające na dofinansowaniu zakupów kukurydzy, wykorzystywanej do żywienia zwierząt, wydłużaniu okresu spłat kredytów i pożyczek, jak również czasowym zawieszeniu obciążeń podatkowych. Pomoc ze strony państwa jest także czynnikiem zwiększającym samowystarczalność Rosji w zakresie dostaw żywności. W długim okresie możliwe będzie większe uniezależnienie się od importu, w tym od importu z państw Europy Środowej i Zachodniej. W tym kontekście odzyskanie utraconego w wyniku embarga rynku rosyjskiego może okazać się niezwykle trudne. Mówiąc o działaniach instytucjonalnych nie sposób pominąć mechanizmów wsparcia występujących w Unii Europejskiej czy Stanach Zjednoczonych. Choć różne są mechanizmy pomocy, to ich wspólnym celem jest utrzymanie konkurencyjności sektora rolnego na arenie międzynarodowej. Przewaga wynikać ma jednak z odmiennej ścieżki rozwoju rolnictwa. W krajach unijnych bliższy jest

paradygmat rolnictwa zrównoważonego, w USA dominuje model industrialny (szerzej na ten temat w dalszej części rozdziału).

Do regionalnych lub lokalnych warunków kształtowania produkcji rolnej zaliczyć trzeba strukturę gospodarstw rolnych oraz ich wyposażenie w czynniki produkcji (chodzi przede wszystkim o ziemię, ale także o wykwalifikowaną siłę roboczą, budynki inwentarskie, maszyny i urządzenia). Przykładowo, w Unii Europejskiej podstawową funkcję pełnią wyspecjalizowane gospodarstwa rolne typu rodzinnego, wspierane przez rozwiązania instytucjonalne (przede wszystkim powiązania integracyjne lub spółdzielcze formy działania). W Stanach Zjednoczonych większą rolę odgrywają fermy przemysłowe, oparte na pracy najemnej, z kolei w Chinach nadal dominują drobnotowarowe gospodarstwa chłopskie, choć powoli wypierane przez korporacje międzynarodowe. Z kolei dostępność ziemi determinuje charakter produkcji rolnej. Kraje zasobne w naturalne pastwiska preferują produkcję bydła i owiec, państwa z dużą podażą użytków rolnych wybierają uprawę zbóż, a tam, gdzie ziemia jest mniej dostępna wybierany jest chów drobiu i trzody chlewnej (te gatunki zwierząt żywione są paszami z zakupu). W końcu, na obszarach położonych nad morzem lub oceanem duży udział w diecie ludności stanowią ryby i owoce morza. Zresztą dieta i tradycje kulinarne, często wynikające z religii, warunkują spożycie wybranych potraw, stąd np. w pewnych regionach na świecie nie produkuje się mięsa wieprzowego (poza niewielką ilością na potrzeby mniejszości narodowych lub turystów).

PROCESY GLOBALIZACJI W GOSPODARCE ŚWIATOWEJ

Globalizacja rolnictwa oznacza jego otwarcie ponad granicami państw. Zakłada ona zniesienie wszelkich, granicznych barier utrudniających alokację czynników produkcji, samej produkcji i dystrybucji artykułów rolnych (Sobiecki 2013). Globalizacja i internalizacja gospodarki światowej nie są zjawiskami nowymi dla rolnictwa. Wraz z rozwojem handlu światowego dochody przemysłu rolno-spożywczego w coraz większym stopniu zależą od sukcesów w sprzedaży surowców na rynkach międzynarodowych. Powstanie organizacji wspólnotowych, takich jak Unia Europejska, NAFTA, ASEAN, MERCOSUR i innych oraz stworzenie porozumienia w ramach WTO zdynamizowało proces globalizacji, kładąc nacisk na szeroki dostęp do rynków zagranicznych. Poza zwiększoną skalą eksportu surowców rolnych, otwarcie się gospodarki w wymiarze globalnym stworzyło możliwości transferu kapitału i dostępu do nowych technologii i badań (Boehlje 2009).

Obszary, które tradycyjnie dominowały w handlu zagranicznym produktami żywnościowymi tracą dziś swoją przewagę, wynikającą z wyższej efektywności produkcji i zmuszone są szukać nowych źródeł konkurencyjności. Taka sytuacja jest również efektem rozprzestrzeniania się korporacji transnarodowych, które lokują kapitał tam, gdzie osiągane zyski są najwyższe, tj. głównie w krajach rozwijających się. Produkcja odbywa się zatem w regionach, które gwarantują niższe koszty pracy i zużycia materiału, lecz często w regionach, gdzie czynnikiem lokalizacji upraw i chowu zwierząt są minimalne wymogi środowiskowe i w zakresie stosowanych technologii (Kowalczyk 2010, s. 107-108). Globalizacja powoduje zatem, że rynek ze zdwojoną siłą przebiega w kierunku efektywności mikroekonomicznej (dzisiaj korporacyjnej), a bazując na relacjach efektywnościowych rodzi nowe wyzwania, ponieważ efekty zewnętrzne, głównie społeczne i środowiskowe, przenoszone są na poziom globalny (Zegar 2010). Występuje więc potrzeba dostosowań do mechanizmów globalizacji, a jednocześnie stworzenia instrumentów koordynacji na poziomie ponadnarodowym. Taką próbę podejmuje od wielu lat Unia Europejska, tworząc instrumenty wspólnej polityki rolnej. Brak koordynacji tej polityki mógłby doprowadzić do scenariusza, w którym państwa konkurowałyby wyłącznie za pośrednictwem cen światowych i efektywności mikroekonomicznej, przy założeniu globalnej standaryzacji jakości i konsumpcji (Czyżewski, Stępień 2011, s. 9-36).

Z powyższych rozważań wynika, że w sytuacji globalnej dominacji przemysłowych koncernów żywnościowych kapitał przenosi się do regionów, posiadających zdolność do tańszej produkcji. Tym samym w krajach, w których produkuje się drożej, część ziemi, ze względów ekonomicznych, wyłączona

jest z upraw i staje się bezużyteczna. Oznacza to niewykorzystanie części bogactwa naturalnego kraju, a rolnictwo mniej efektywne spychane jest na margines aktywności gospodarczej. Obniżają się wówczas dochody części gospodarstw rolnych (głównie tych drobnotowarowych), następuje wzrost bezrobocia w rolnictwie i na obszarach wiejskich (Sobiecki 2013). Konkludując, konsekwencją procesu globalizacji jest transfer zasobów od rolnika do przemysłu, eliminacja części drobnych gospodarstw, podporządkowanie producentów rolnych transnarodowym korporacjom, monopolizacja i monopsonizacja rynku, a także zmiana wykorzystania ziemi w kierunku najbardziej dochodowych zastosowań, w tym towarów nieżywnościowych.

W warunkach globalizacji mamy zatem do czynienia z dwoma równoległymi zjawiskami – kurczeniem się zasobów naturalnych i pracy w rolnictwie z jednej strony, a koniecznością zwiększania podaży żywności w skali światowej (Beddington 2011). Biorąc pod uwagę prognozowany przyrost liczby ludności do 2050 roku, podaż żywności powinna być wyższa o ok. 70%. Ponadto, rozwijające się gospodarki mniej zamożnych krajów stymulują popyt na żywność wysokobiałkową, w tym produkty mięsne, które wymagają większych nakładów czynników produkcji (ziemi, wody, pasz), aniżeli uprawa zbóż. Jeśli do tego dodać coraz wyższe marnotrawienie żywności², potrzeby związane z wyżywieniem ludności na świecie będą nawet dwukrotnie wyższe niż obecnie, co wymusi wzrost produkcji rolniczej. Pytanie, czy w sytuacji postępującej globalizacji i związanego z nią dogmatu efektywności mikroekonomicznej uda się ten problem rozwiązać.

PRZYJĘTA DOKTRYNA ROZWOJU ROLNICTWA

Idea zrównoważonego rozwoju rolnictwa staje się coraz bardziej powszechna na świecie, a szczególną rolę odgrywa w krajach Unii Europejskiej. Zrównoważony model rolnictwa to składowa trzech sfer zrównoważenia: środowiskowej, społecznej i ekonomicznej. Pierwszą z nich, czyli ład środowiskowy, uznaje się za podstawową i pierwotną, bowiem to właśnie dzięki środowisku naturalnemu rolnictwo jest w stanie funkcjonować. Dzięki temu tworzą się podstawy rozwoju społecznego i gospodarczego, czyli drugiej i trzeciej sfery zrównoważenia. Podobna w treści jest definicja A. Fabera, wg którego „rolnictwo zrównoważone realizuje równocześnie i harmonijnie cele produkcyjne, ekonomiczne, ekologiczne i społeczne”. Obecnie w literaturze przedmiotu podkreśla się, że zrównoważony rozwój rolnictwa jest kluczowym elementem w rozwoju obszarów wiejskich (Zegar 2005). Pogląd ten każe traktować rolnictwo nie tylko przez pryzmat funkcji rolniczych, ale i pozarolniczych, które są realizowane na obszarach wiejskich.

Przy definiowaniu rolnictwa zrównoważonego bardzo często porusza się także kwestie wykorzystania zasobów ziemi. Zdaniem Smagacza (2000), „rolnictwo określone mianem zrównoważonego czy trwałego, ukierunkowane jest na takie wykorzystanie zasobów ziemi, które nie niszczy ich naturalnych źródeł, lecz pozwala na zaspokajanie podstawowych potrzeb kolejnych generacji producentów i konsumentów”. Aby to osiągnąć, rolnictwo powinno łączyć cele produkcyjne z wymogami środowiskowymi. Musi wytwarzać i dostarczać produkty pożądane społecznie przestrzegając norm ekologicznych. Popularyzuje się ponadto myślenie o rolnictwie w kategoriach dostarczyciela dóbr publicznych. Zauważono bowiem, że poza zaopatrywaniem w żywność, rolnictwo jest rezerwuarem kultury chłopskiej, posiada funkcje turystyczne, może przyczyniać się do poprawy dobrostanu środowiskowego i rozwoju społecznego. Warunek zrównoważenia zostanie spełniony, gdy elementy rozwoju sfery ekonomicznej, społecznej i przyrodniczej zmieniają się proporcjonalnie i dynamicznie, podobnie jak ich otoczenie. W systemie gospodarki rynkowej będzie miał on miejsce wtedy, gdy wszystkie składowe osiągną równowagę cząstkową, odpowiadającą jednocześnie stosunkom popytowo-podażowym. Ze względu na swoiste cechy sektora rolnego wymaga to znacznej ingerencji państwa

² Szacuje się, że obecnie ok. 30-40% żywności jest marnotrawione.

(Czyżewski 2007, s. 16), stąd zakres wsparcia w Unii Europejskiej jest szerszy niż w innych częściach świata, gdzie przyjęto industrialny model rozwoju rolnictwa.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż model rolnictwa zrównoważonego jest swego rodzaju alternatywą dla rolnictwa industrialnego. Zwolennicy tego pierwszego uznali, że należy zmienić sposób traktowania jednostki jako *homo oeconomicus* do postrzegania jej jako *homo cooperativus*. Człowieka charakteryzują bowiem dwie zdolności: do długotrwałego działania zorientowanego na współpracę oraz empatia, czyli zdolność wczuwania się w sytuację innych (Rogall 2010, s. 181). Cechy te nie są istotne dla rozwoju rolnictwa industrialnego, w którym, w myśl ekonomii neoliberalnej, dążenie do zysku jest jedynym kryterium działania, a kwestie społeczne schodzą na dalszy plan. Inne zmiany towarzyszą stosowanej metodologii. Charakterystyczna dla badania rozwoju zrównoważonego jest interdyscyplinarność oraz wskazywanie na współzależności pomiędzy różnymi elementami życia. Potrzeba tworzenia nowego modelu rolnictwa wynika też z rosnącej świadomości ograniczonej ekosystemu globalnego Ziemi. Wzrost gospodarczy oraz idący za tym wzrost dobrobytu spowodował nieodwracalne skutki w postaci wyczerpania się części zasobów przyrodniczych, takich jak woda czy dobrej jakości gleby. To sprawia, iż przyroda nie jest w stanie prawidłowo pełnić swoich funkcji. Jeśli do tego dodać spadek jakości żywności (głównie wysoko przetworzonej) i rosnącą liczbę zachorowań (alergie, nowotwory) odpowiedź na pytanie o konieczność poszukiwania innej drogi rozwoju rolnictwa wydaje się oczywista.

Wyżej przedstawione cechy rolnictwa zrównoważonego zestawione zostaną z paradygmatem rolnictwa industrialnego, typowego dla rolnictwa Stanów Zjednoczonych, a w ostatnich latach także dla krajów rozwijających się, takich jak Chiny czy Brazylia. Uprzemysłowienie, które nieustannie postępowało od pierwszej połowy XIX wieku, a także towarzyszący temu rozwój techniki stworzyły nowe możliwości dla rozwoju sektora rolnego. Towarzyszył temu pogląd, iż człowiek może swobodnie pokonać ograniczenia biologiczne, a także naturalne. Wierzono także, że większa skala produkcji i specjalizacja będzie w stanie obniżyć jednostkowe koszty funkcjonowania przedsiębiorstw rolnych i uchroni je od ryzyka sezonowości, a samo rolnictwo stanie się jedną z gałęzi przemysłu (Woś 2004, s. 11). Argumentem na rzecz tworzenia wielkotowarowych firm przemysłu spożywczego miało być ponadto zwiększenie globalnej podaży żywności i rozwiązanie problemu głodu na świecie. Służyć temu miały następujące procesy (Zegar 2012, s. 37): mechanizacja technik produkcyjnych, intensyfikacja użycia środków ochrony roślin i nawozów, stosowanie nowych ras zwierząt lub odmian roślin uprawnych, a także koncentracja produkcji i rozdzielenie produkcji zwierzęcej i roślinnej. Ostatnim elementem tworzenia modelu industrialnego miała być integracja gospodarstw rolnych z agrobiznesem. Jednocześnie dążenie do wzrostu wydajności i maksymalizacji zysków stało się kluczowym wyznacznikiem działalności firm sfery agrobiznesu. Takiemu podejściu do produkcji rolniczej sprzyjała zmiana kulturowa na wsi, która zaszła po II wojnie światowej. Rolnicy zaczęli traktować ziemię wyłącznie jako czynnik produkcji, a aspekty ekonomiczne wzięły górę nad społeczno-kulturowymi. Takie działania przyczyniły się co prawda do zwiększania dochodów sektora rolnego jako całości, nie uwzględniały one jednak potrzeb wszystkich mieszkańców wsi i środowiska naturalnego.

Towarzyszący industrializacji wzrost podaży żywności w krótkim czasie napotkał jednak barierę konsumpcji, popyt na żywność jest bowiem relatywnie sztywny i nie ma możliwości jego kreacji tak jak w przypadku innych dóbr. Wystąpienie wspomnianej bariery doprowadziło do obniżki cen surowców rolnych, skutkiem czego było obniżenie się realnych dochodów rolniczych. Nożyce cen rozwierały się na niekorzyść rolnictwa, deprecjonując sektor rolny. Co więcej, skutkiem industrializacji było włączenie rolnictwa do tzw. kieratu technologicznego (Zegar 2012, s. 46-47). Kierat ten wymuszał stosowanie postępu technicznego w gospodarstwach rolnych, jednak efekty wzrostu wydajności były absorbowane przez inne sektory gospodarki oraz konsumentów (Woś 2004, s. 13). Rolnictwo, jako słabsze ogniwo w łańcuchu dostaw żywności, w najmniejszym stopniu realizowało wartość dodaną ze wzrostu cen produktów spożywczych, podczas gdy ceny środków i usług dla rolnictwa systematycznie wzrastały. W konsekwencji, utrzymuje się niekorzystna dysproporcja dochodów rolniczych do pozarolniczych, a negatywne skutki tego procesu dotyczą przede wszystkim małych i średnich gospodarstw rolnych.

Dążenie do wzrostu produktywności i postępu technicznego prowadzi zatem do szeregu zmian strukturalnych na wsi. Przejawem tego jest koncentracja ziemi oraz konsolidacja gospodarstw i przetwórstwa spożywczego, a z drugiej strony zanik drobnych wytwórców na obszarach wiejskich, z wszystkimi tego konsekwencjami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi.

ZAKOŃCZENIE

W rozdziale dokonano oceny determinantów rozwoju sektora żywnościowego na świecie. Na podstawie rozważań dedukcyjnych oraz metaanalizy opartej na literaturze przedmiotu sformułować można następujące wnioski:

- rozwój sektora żywnościowego w skali światowej w coraz większym stopniu określany jest przez czynniki o charakterze globalnym; wymienić tu można uwarunkowania makroekonomiczne (w tym tempo wzrostu światowego PKB, popytu na żywność, cen surowców rolnych, rozwój handlu międzynarodowego), demograficzne i społeczne (przyrost ludności, zmiany stylu konsumpcji), procesy globalizacji oraz zmiany klimatyczne,
- czynniki regionalne lub lokalne przesądają natomiast o specyfice sektora rolnego w wybranym kraju i wpływają na konkurencyjność w ujęciu ponadnarodowym; chodzi m.in. o mechanizmy interwencjonizmu państwowego, przepisy prawne czy też rozwiązania instytucjonalne na rynku rolnym,
- charakter sektora żywnościowego w danym regionie determinowany jest ponadto przyjętą koncepcją jego rozwoju; prymat efektywności ekonomicznej, wspierany przez neoliberalną doktrynę polityczną, zakłada rozwój rolnictwa poprzez jego industrializację, nie oglądając się na koszty zewnętrzne tego procesu; Do dzisiaj tego typu spojrzenie na sektor rolny dominuje w niektórych częściach świata (np. USA), podczas gdy w innych (UE) coraz większe znaczenie zaczyna odgrywać nowy paradygmat funkcjonowania rolnictwa zrównoważonego. Zakłada on wielokierunkowość celów, od wytwarzania żywności, poprzez zaspokojenie potrzeb socjalnych i kulturowych, do dbałości o środowisko naturalne.

BIBLIOGRAFIA

- BEDDINGTON J., 2011. *Foresight. The future of Food and Farming*, The Government Office for Science, London.
- BOEHLJE M., 2009. *Globalization and Agriculture: New Realities*, Center for Food and Agricultural Business, Purdue University, West Lafayette.
- CARDWELL R., BARICHELLO R., 2009. *High Food Prices and Developing Countries: Policy responses at Home and Abroad*, "Canadian Agricultural Trade Policy and Competitiveness Research Network Commissioned Paper", no. 1.
- CZYŻEWSKI A., STĘPIEŃ S., 2011. *Wspólna polityka rolna UE a interesy polskiego rolnictwa*, „*Ekonomista*”, nr 1.
- International Monetary Fund, 2015. World Economic Outlook Database, strona internetowa: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (dostęp dnia 25.02.2015).
- KOWALCZYK S., 2010. *Bezpieczeństwo żywności, moda czy konieczność?*, „*Biuletyn Informacyjny ARR*”, nr 9-10.
- PLANTIER L. C., 2012. *Commodity Markets and Commodity Mutual Funds*, "Investment Company Institute Research Perspective", vol. 18, no. 3.
- ROGALL H., 2010. *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań.
- SMAGACZ J., 2000. *Rola zmianowania w rolnictwie zrównoważonym*, „*Pamiętniki Puławskie*”, z. 120 (II).

- CZYŻEWSKI A. (red.), 2007. *Uniwersalia polityki rolnej: ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- SOBIECKI R., 2013. *Globalizacja ekonomiczna a zmiana uwarunkowań produkcji rolniczej (prezentacja)*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- STĘPIEŃ S., 2013. *Aktualny i przewidywany stan sektora mięsa wieprzowego na świecie*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Problemy Rolnictwa Światowego”, tom 13, zeszyt 2.
- USDA – Foreign Agricultural Service, 2012. *Livestock and Poultry: World Markets and Trade*, Washington.
- WOŚ A., 2004. *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- ZEGAR J. S. (red.), 2005. *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- ZEGAR J. S., 2010. *Ekonomia wobec kwestii agrarnej*, „*Ekonomista*”, nr 6.
- ZEGAR J. S., 2012. *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

GLOBAL AND REGIONAL CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF THE FOOD SECTOR IN THE WORLD

Summary: The aim of the publication is to identify the determinants of the development of the food sector in the world. Author distinguished exogenous and endogenous factors. The first ones concern the global conditions common to all economies, while the other variables include regional or local level. The effects of globalization for the functioning of the global agriculture is also stated. The last part of the chapter is to define two alternative strategies for the development of agribusiness – a model of sustainable and industrial. The adopted concept implies a character of the agricultural sector in the region. The work is a reflection of deductive considerations based on a literature.

Key words: food sector, development, determinants, globalization, model of agriculture.

Andrzej Czyżewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Joanna Strońska-Ziemann

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

RENTA POŁOŻENIA OBSZARÓW WIEJSKICH PODREGIONU PILSKIEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest rozpoznanie poziomu renty położenia obszarów wiejskich podregionu pilskiego na podstawie bieżących danych empirycznych. W ramach renty zostały przeanalizowane uwarunkowania przyrodnicze – określane jako pierwotne, niezależne od działalności człowieka - uwzględniające poziom lesistości, wskaźnik jakości i przydatności rolniczej gruntów, wskaźnik atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych, wskaźnik atrakcyjności przyrodniczej, wskaźnik położenia względem zbiorników wodnych i występowanie surowców mineralnych. Następnie określono uwarunkowania pozaprzyrodnicze, w ramach których zostały uwzględnione bezpośrednie sąsiedztwo z miastami, odległość od ośrodka wojewódzkiego, odległość od ośrodka powiatowego oraz położenie względem węzłów komunikacyjnych. Poziom renty położenia został określony w oparciu o przypisany zjawiskom system punktowy, a następnie gminy sklasyfikowano przy zastosowaniu wartości średniej i odchylenia standardowego. Umożliwiło to pogrupowanie jednostek podobnych. Gminy odznaczające się najniższymi wartościami wskaźnika były głównie usytuowane na południowo-wschodnich obrzeżach podregionu w powiatach wągrowieckim (2 gminy), czarnkowsko-trzcianeckim i chodzieskim. Natomiast jednostki z grupy o wysokich wartościach wskaźnika były usytuowane w powiecie złotowskim, pilskim, chodzieskim i czarnkowsko-trzcianeckim, stąd nie można stwierdzić, aby któryś z powiatów odznaczał się ewidentnie korzystniejszymi uwarunkowaniami przyrodniczymi. W przypadku uwarunkowań pozaprzyrodniczych najniższe wartości odnotowano wśród 3 gmin w powiecie pilskim, 2 w złotowskim i 1 w wągrowieckim. Spośród 8 jednostek cechujących się najwyższym poziomem uwarunkowań po 2 były zlokalizowane w powiecie pilskim, wągrowieckim, czarnkowsko-trzcianeckim i chodzieskim. Wartości renty położenia podzieliły podregion na część wschodnią i zachodnią, przy czym zachodnia część prezentuje wyższe korzyści lokalizacji wynikające z działalności człowieka oraz uwarunkowań naturalnych.

Słowa kluczowe: renta położenia, uwarunkowania przyrodnicze renty położenia, uwarunkowania pozaprzyrodnicze renty położenia, podregion pilski

WSTĘP

Rozważania poświęcone są określeniu poziomu renty położenia obszarów wiejskich podregionu pilskiego, głównie na podstawie danych z 2010 r., zamiennie nazywanego również subregionem, w skład którego wchodzi powiaty pilski, czarnkowsko-trzcianecki, chodzieski, złotowski i wągrowiecki. Dla realizacji tego celu została przeprowadzona kompleksowa analiza gmin znajdujących się na terenie obszarów wiejskich subregionu, uwzględniająca uwarunkowania przyrodnicze i pozaprzyrodnicze renty położenia. Obszary wiejskie zostały zdefiniowane zgodnie z kryterium gęstości zaludnienia poniżej 100 osób na 1 km² stosowanym przez Eurostat. W badanym podregionie obszary wiejskie zamieszkuje niemal

64% ludności i zajmują one ok. 98% powierzchni. Zdecydowana większość gmin subregionu (32 spośród 37) znajduje się na terenie tych obszarów. Wszystkie 5 powiatów charakteryzuje wysoki poziom lesistości oraz spora liczba jezior, 3 powiaty są typowo rolnicze, natomiast pozostałe 2 posiadają udział gleb z antropogenizowanych na poziomie poniżej 50% powierzchni. W subregionie przeważają ludzie młodzi (54,45 % osób poniżej 40 lat), a średnia gęstość zaludnienia wynosi 64 osoby na km².

RENTA POŁOŻENIA

W literaturze przedmiotu brak ujednoczonego podejścia definicyjnego, lecz najczęściej renta położenia jest określona jako potencjalne korzyści wynikające z usytuowania danej jednostki w przestrzeni, jest to swego rodzaju premia atrakcyjnej lokalizacji. Zagadnienie stanowi obszar badań geografii oraz ekonomii i tłumaczy wpływ zasobów naturalnych oraz działalności człowieka na poziom rozwoju takiego obszaru. Stanowi ważny potencjał, który może przynosić wymierne korzyści pod warunkiem, że zostanie w porę dostrzeżony i właściwie spożytkowany. Z jednej strony, zależy od pewnych elementów na danym obszarze, głównie naturalnych, a z drugiej od odległości od wyróżnionych elementów układu lokalnego. Zjawiska związane z rentą położenia mogą zostać podzielone na przyrodnicze, określone m.in. przez uwarunkowania klimatyczne, glebowe, zasoby mineralne, leśne, wody powierzchniowe, podziemne i pozaprzyrodnicze określone przede wszystkim przez umiejscowienie w przestrzeni społeczno-gospodarczej (Ossowska i Poczta 2009). W pracy poziom uwarunkowań przyrodniczych został określony poprzez:

- lesistość – stosunek procentowy powierzchni lasów do ogólnej powierzchni geograficznej gminy,
- wskaźnik jakości i przydatności rolniczej gruntów – wskaźnik waloryzujący rolniczą przestrzeń produkcyjną,
- wskaźnik atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych,
- wskaźnik położenia względem zbiorników wodnych – delimitacja badanych jednostek z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo jezior,
- atrakcyjność wynikającą z warunków przyrodniczych – sumaryczny miernik wyznaczony na podstawie informacji dotyczących występowania obiektów stanowiących potencjalne atrakcje jak np. formy ochrony przyrody, uzdrowiska oraz ukształtowanie powierzchni,
- surowce mineralne – występowanie kopalin nadających się do wydobycia. Pomimo, iż często nie zostają one uwzględnione w uwarunkowaniach przyrodniczych, uznano że w przypadku badanego podregionu złoża surowców bardziej wpływają na możliwości zagospodarowania przestrzeni produkcyjnej pod względem rolniczym, niż urbanizacyjnym związanym ze wzrostem osadnictwa, stąd zostały one uwzględnione.

Analizę uwarunkowań przyrodniczych i pozaprzyrodniczych przeprowadzano w oparciu o system punktowy – w zależności od analizowanego aspektu uwarunkowań, każdemu z elementów przypisano liczbę punktów odpowiadającą nasileniu występowania zjawiska. Następnie dla każdego z nich zostały oddzielnie zsumowane wszystkie punkty, a gminy sklasyfikowano przy użyciu średniej i odchylenia standardowego. W efekcie otrzymano względnie homogeniczną grupę podmiotów odznaczających się najwyższym, przeciętnym oraz najniższym poziomem analizowanego składnika renty położenia. Ze względu na ograniczenia rozmiaru tekstu nie przedstawiono wyników każdej z analiz, natomiast opisano grupy skrajne, aby przedstawić zróżnicowanie podregionu pod każdym z analizowanych aspektów. W celu otrzymania poziomu uwarunkowań przyrodniczych i pozaprzyrodniczych wszystkie elementy składowe zostały zsumowane, a gminy sklasyfikowane analogicznie jak każdy z wcześniej opisanych składowych.

Badanie uwarunkowań przyrodniczych rozpoczęto od zbadania poziomu lesistości w podregionie. Lasy stanowią nie tylko jeden z głównych elementów szaty roślinnej, ale również pełnią wiele funkcji przyrodniczych jak m.in. uwalnianie tlenu do atmosfery, redukcja zanieczyszczeń i dwutlenku węgla, magazynowanie wody czy zapobieganie erozji gleb (Taylor 2005). Leśnictwo jako dział gospodarki

obejmujący m.in.: zagospodarowanie, pielęgnowanie, użytkowanie i odnawianie lasów, zaspokajają zapotrzebowanie społeczeństwa na produkty leśne jak m.in. drewno, runo leśne w tym rośliny i grzyby oraz żywicę. Ponadto, lasy stanowią podstawę łowiectwa oraz ważny element turystyki i rekreacji [Stola i Szczyński 2001]. Zważywszy na dużo wyższy poziom zalesienia w podregionie niż w województwie, należy podkreślić że lasy mają charakter zarówno ochronny, jak i gospodarczy. Zaliczane są do środowiska przekształconego, co wynika z ich użytkowania przez człowieka, natomiast lasów pierwotnych i nieprzekształconych pozostało niewiele. W podregionie z pracy w lesie od kilku pokoleń – stałej bądź sezonowej – utrzymuje się ludność całych wiosek poprzez wiosenne sadzenie, letnio-jesienne wyręby czy sprzedaż runa leśnego. Gospodarka takich miast jak Trzcianka opierała się w przeszłości na przemyśle drzewnym. Zróznicowanie poziomu zalesienia w podregionie prowadzi do konstatacji, że zasadniczo na północy występuje wyższy poziom lesistości niż w centralno-południowej części subregionu. Wartości wahają się od 71% w Jastrowiu do ok. 2% w gminie Damasławek, która ma charakter typowo rolniczy. Zdecydowana większość lasów stanowi własność publiczną od 99% w Jastrowiu do 83% w Mieścisku.

Kolejnym, bardzo istotnym elementem uwarunkowań przyrodniczych renty położenia jest jakość i przydatność rolnicza gruntów. Ocena przydatności rolniczej jest trudnym zadaniem, ponieważ gleby tworzą ilościową i jakościową mozaikę. Do oceny renty położenia wykorzystano wskaźnik jakości i przydatności rolniczej gleb określony przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w Puławach. Obok rzeźby terenu, warunków klimatycznych i stosunków wodnych, analizowany wskaźnik stanowi o możliwości rozwoju rolnictwa i leśnictwa na danym obszarze. Przy ocenie przydatności rolniczej gleb uwzględniane są poziom agrokultury, właściwości fizyczno-chemiczne gleby, rzeźba terenu, warunki klimatyczne oraz ciężkość i trudność uprawy. Na rzeźbę terenu w podregionie największy wpływ wywarło ostatnie zlodowacenie w postaci wzgórz i wzniesień czołowo-morenowych. W podregionie najwyższym udziałem gleb o najlepszej przydatności rolniczej odznaczały się gminy Okonek z powiatu złotowskiego (północ podregionu) oraz Damasławek i Wapno w powiecie wągrowieckim (południe podregionu), przy czym wartości przyjmują wysoki poziom w okolicach 23, co jest znacząco powyżej wartości średniej dla województwa. Natomiast najniższy udział gleb najlepszych odnotowano w gminach Margonin i Szamocin z powiatu chodzieskiego oraz w Drawsku z powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego. Natomiast do oceny jakości gleb wykorzystano poziom bonitacji, która jest wyrażona w klasach bądź punktach w celu założenia jednolitej ewidencji gruntów. Uwzględnia ona żyzność gleby, czyli naturalną zdolność do zaspokajania potrzeb roślin, stanowiących przez zespół morfologicznych, fizycznych, chemicznych, fizykochemicznych, biochemicznych i biologicznych właściwości gleby [Święcicki 2001]. Gminy o najwyższym udziale gleb o wysokiej bonitacji (III) znajdują się w gminach Białośliwie i Wyrzysk w powiecie pilskim oraz Damasławek i Wapno w powiecie wągrowieckim. Gleby klasy IV generalnie dominowały w podregionie, a najwyższy poziom odnotowano w Gołańczy, powiat wągrowiecki oraz Szydłowie i Łobżenicy z powiatu pilskiego. Najwyższy poziom ziem słabych wyróżnia natomiast gminę Trzcianka (powiat czarnkowsko-trzcianecki) i Kaczory (powiat pilski), jeśli chodzi o ziemie klasy V, oraz w Drawsku i Wieleniu na poziomie powyżej 50% (powiat czarnkowsko-trzcianecki). Tak więc glebami o względnie wysokiej bonitacji odznaczały się gminy powiatu pilskiego i wągrowieckiego, natomiast słabymi głównie powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego. Obie opisane powyżej cechy – jakość i przydatność rolnicza współtworzą wskaźnik jakości i przydatności rolniczej gruntów. Ów wskaźnik, jak już wspomniano, ma znaczenie dla produkcji rolnej, którą się prowadzi przy wartościach wysokich wskaźnika, oraz dla leśnictwa i prac zalesieniowych przy wartościach niskich. Analiza wartości wskaźnika umożliwiła stwierdzenie, że gminy o najwyższym poziomie wskaźnika jakości przydatności rolniczej są usytuowane w środkowo-wschodniej części podregionu. Przeciętna wartość wskaźnika jakości i przydatności rolniczej w Wielkopolsce wynosi 45, tak więc 14 spośród 32 gmin osiągnęło wskaźnik powyżej średniej wojewódzkiej. Były to głównie jednostki z powiatów pilskiego – 6 gmin, wągrowieckiego i złotowskiego po 4 jednostki.

Kolejnym elementem uwarunkowań przyrodniczych była atrakcyjność wynikająca z warunków przyrodniczych, która została oszacowana na podstawie informacji określających występowanie obszarów i obiektów przyrodniczych, które są objęte ochroną prawną. Akweny wodne zostały umieszczone w oddzielnym wskaźniku, pomimo iż niewątpliwie są one elementem atrakcji przyrodniczych. Wskaźnik został wyznaczony w oparciu o wskaźnik atrakcji turystycznych Heffnera i Rosnera (2002) z pewnymi modyfikacjami dostosowującymi go do badanego obszaru. Tak więc, w ocenie wskaźnika uwzględniono występowanie na terenie gminy parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, rezerwatów przyrody, pomników przyrody oraz obszarów NATURA 2000. Znaczenie przyrodnicze tych zróżnicowanych form ochrony przyrody jest bardzo duże, ale również wprowadza pewne ograniczenia rozwoju działalności gospodarczej i społecznej. Z największymi ograniczeniami mamy do czynienia na terenie parków narodowych, ale w przypadku podregionu jedynie gminy Krzyż Wielkopolski i Skoki znajdują na terenie parku krajobrazowego. Najwyższe wartości wskaźnika odnotowano w gminach usytuowanych w północno-zachodniej części podregionu z powiatów złotowskiego i czarnkowsko-trzcianeckiego. Najniższe natomiast w powiecie wągrowieckim, tak więc można stwierdzić że część podregionu usytuowana na północ od Noteci charakteryzowała się wyższą atrakcyjnością wynikającą z warunków przyrodniczych niż południowa, chociaż dotyczy to tylko wartości skrajnych (pierwszych i ostatnich 4 gmin). Wśród wartości przeciętnych znajdowały się gminy zarówno z południa jak i północy podregionu.

Położenie gmin względem akwenów wodnych stanowiło kolejny etap analizy uwarunkowań przyrodniczych renty położenia. Woda pełniąc szereg funkcji przyrodniczych i gospodarczych, stanowi również warunek konieczny takich procesów gospodarczych jak rolnictwo, przemysł czy turystyka. Stanowi ona o możliwości zaspokojenia potrzeb życiowych mieszkańców danego terenu, a także zapewnia możliwości rekreacji. Większość jezior w podregionie, tak jak w całym kraju ma charakter polodowcowy, ale zdarzają się również małe jeziora eoliczne (dolina Noteci). W północnej części Wielkopolski największy wpływ na rzeźbę terenu oraz obecny kształt jezior miało ostatnie zlodowacenie – lądolód skandynawski, czego efektem są obecne jeziora m.in. w rynnach polodowcowych (Ratajczak-Szczerba 2013). Przez podregion przepływają rzeki Noteć, Gwda, Bukówka, Trzcianka, Czarna, Piława, Plytnica, Głomia i Łobżonka, w większości rzek wykształciły się starorzecza. Gminami o wyższym poziomie wskaźnika są zasadniczo jednostki usytuowane na południu podregionu, głównie w powiecie chodzieskim i czarnkowsko-trzcianeckim, choć wśród jednostek o wysokich wartościach występuje również gmina z powiatu złotowskiego. Z kolei gminy o niskich wartościach są usytuowane na obrzeżach powiatu złotowskiego, pilskiego i czarnkowsko-trzcianeckiego w związku z brakiem występowania jakichkolwiek zbiorników wodnych.

Surowce mineralne stanowią ostatni z elementów uwarunkowań przyrodniczych renty położenia, z tym, że w podregionie występuje ich stosunkowo niewiele. Ocena występowania surowców mineralnych jest o tyle istotna, że z jednej strony świadczy o bogactwie naturalnym obszaru, a z drugiej wpływa na atrakcyjność osadniczą. W podregionie występują przede wszystkim złoża pospolite jak kruszywa naturalne wykorzystywane głównie na potrzeby lokalnej społeczności, większość złóż nie jest obecnie wydobywana ze względu na ochronę środowiska i niewielką ich dostępność. Najwyższe wartości pod tym względem odnotowały gminy z powiatu pilskiego i chodzieskiego, najbardziej ubogi w surowce naturalne był natomiast powiat wągrowiecki.

Na podstawie przedstawionych powyżej obliczeń można obliczyć syntetyczny wskaźnik, który określi poziom uwarunkowań naturalnych renty położenia obszarów wiejskich podregionu pilskiego, przy czym wszystkie zmienne zostały uznane za stymulanty rozwoju gmin. Jak widać w zestawieniu poniżej najwyższy wskaźnik osiągnęły gminy usytuowane w powiecie złotowskim, pilskim i czarnkowsko-trzcianeckim, stąd nie można stwierdzić, aby któryś z powiatów odznaczał się ewidentnie korzystniejszymi uwarunkowaniami przyrodniczymi. Natomiast można określić powiat wągrowiecki jako najmniej „uprzywilejowany” pod względem warunków naturalnych spośród jednostek podregionu. W tabeli poniżej zestawiono gminy podzielone na 5 klas na podstawie wartości średnich i odchylenia standardowego. Jednostki reprezentują potencjalnie zbliżony wpływ uwarunkowań naturalnych, natomiast w celu

przybliżenia charakteru gmin z danej grupy, zostały zestawione przeciętne wartości poszczególnych wskaźników.

Tabela 1. Wskaźnik syntetyczny wartości uwarunkowań przyrodniczych renty położenia gmin na obszarach wiejskich podregionu pilskiego w grupach taksonomicznych (2010 r.)

Grupy taksonomiczne	I	II	III	IV
Graniczne wartości wskaźnika syntetycznego	6-8	9-12	13-16	17-22
Liczba gmin w grupie	4	14	10	4
% udział jednostek	12,50%	43,75%	31,25%	12,50%
Przeciętny wskaźnik lesistości	21,35	26,65	40,35	56,18
Średni wskaźnik jakości i przydatności rolniczej gleb	46,73	45,69	38,25	41,98
Średni wskaźnik atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych	1,50	3,29	4,45	7,50
Przeciętny wskaźnik występowania złóż mineralnych	0,25	1,00	1,36	2,25
Przeciętny wskaźnik położenia wobec zbiorników wodnych	0,75	2,14	2,64	4,50

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS BDL

Najbardziej liczną grupę stanowiły gminy o raczej niskich i średnich wartościach uwarunkowań przyrodniczych renty położenia, natomiast zdecydowanie najmniej liczna była grupa jednostek o najwyższym poziomie wskaźnika. Gminy znajdujące się w grupie o najniższych wartościach syntetycznych były głównie usytuowane na południowo - wschodnich obrzeżach podregionu w powiatach wągrowieckim (2 gminy), czarnkowsko-trzcianeckim i chodzieskim. Natomiast jednostki o najwyższych wartościach uwarunkowań przyrodniczych były usytuowane na zachodnich obrzeżach powiatu złotowskiego i pilskiego oraz na południowym-wschodzie powiatów chodzieskiego i czarnkowsko-trzcianeckiego. Tak więc zasadniczo można stwierdzić, że jednostki usytuowane na południu odznaczały się niższym wskaźnikiem uwarunkowań przyrodniczych renty położenia, lecz spośród gmin o wartościach najwyższych 2 były zlokalizowane w południowo-centralnej części subregionu.

Z kolei uwarunkowania pozaprzyrodnicze zostały zbadane w oparciu o 4 wskaźniki:

- bezpośrednie sąsiedztwo z miastami – uwzględniona została wielkość miasta i typ gminy, ponieważ zakłada się, że w gminach miejsko-wiejskich stopień integracji pomiędzy miastem a obszarem wiejskim jest większy,
- odległość od ośrodka wojewódzkiego,
- odległość od ośrodka powiatowego,
- położenie względem węzłów komunikacyjnych – delimitacja badanych jednostek na podstawie typu węzła oraz liczby dróg krajowych przecinających daną jednostkę.

Poziom każdego ze wskaźników obliczono według metodologii podanej powyżej, tj. wszystkim cechom nadano wartości punktowe, z uwzględnieniem charakteru cechy – w przypadku liczby dróg, czy wielkości miast punkty nadano proporcjonalnie do wzrostu wartości, natomiast w odniesieniu do odległości od miasta powiatowego, wojewódzkiego czy przejścia granicznego im mniejsza odległość tym została przydzielona wyższa liczba punktów.

Uwarunkowania pozaprzyrodnicze renty położenia obejmują te cechy, na których rozwój miała wpływ działalność człowieka. Jak już wcześniej wspomniano pojęcie renty położenia, a zwłaszcza jej uwarunkowań pozaprzyrodniczych jest związane z większością teorii lokalizacji, a ponieważ wyjaśniają one relacje pomiędzy jednostkami w przestrzeni ekonomicznej należałoby je choć w skrócie wymienić. Pierwszą analizowaną zmienną było sąsiedztwo z miastami przy uwzględnieniu wielkości miasta. Ośrodki

miejskie pełnią bardzo istotne funkcje zarówno dla własnych mieszkańców, jak i względem otaczających je obszarów wiejskich. W zasadzie każde miasto jest powiązane z większym obszarem niż tylko teren zabudowy (Szymańska 2009), a owa strefa wpływu i ciężenia jest określana mianem zaplecza miasta. Obszary wiejskie aktywizuje zarówno wielkość miasta, jak i jego bezpośrednie sąsiedztwo (Heffner 2002), a im większe miasto i mniejsza odległość, tym owo oddziaływanie jest silniejsze. W analizie uwzględniono również mniejsze ośrodki miejskie, ponieważ umożliwiają one realizację potrzeb ekonomicznych i społecznych mieszkańcom swoim i otaczających je obszarów wiejskich (Czarnecki 2010). Małe miasta mają szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, takich jak w przypadku analizowanego podregionu, ponieważ w zdecydowanej większości przeważają liczebnie oraz są usytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie owych obszarów. Tym samym, mogą one wzmocnić potencjał endogeniczny wsi, gdyż nie wywołują typowego dla dużych ośrodków miejskich zjawiska „drenażu mózgow”. Małe miasta pełnią również rolę wielofunkcyjnych ośrodków obsługi obszarów wiejskich (Heffner 2005), ponieważ oprócz funkcji pośrednika wymiany gospodarczej z centrami regionalnymi, są one również miejscem realizacji różnego rodzaju inicjatyw i aktywności gospodarczo-społeczno-kulturalnych. Należy również wspomnieć, że ośrodki miejskie stwarzają możliwość zaspokojenia potrzeb ludności wiejskiej, których nie mogą zrealizować na zamieszkiwanych przez siebie terenach. W związku z wpływem małych i dużych miast na rozwój obszarów wiejskich przyjęto 3 kryteria oceny sąsiedztwa – miasta znajdujące się w granicach administracyjnych danej gminy, miasta przyległe do gmin usytuowanych w innych województwach niż wielkopolskie oraz przyległe do gmin lecz zlokalizowane poza gminą w podregionie. Wśród gmin odznaczających się najwyższymi wartościami wskaźnika znalazły się: jednostka z powiatu wągrowieckiego, chodzieskiego i pilskiego – zlokalizowane centralnie w bezpośrednim sąsiedztwie innych gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Z kolei najniższą liczbę punktów uzyskała gmina z powiatu złotowskiego i z powiatu pilskiego – obie zlokalizowane wśród niewielkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Kolejnym wyznacznikiem uwarunkowań pozaprzyrodniczych renty położenia była odległość od ośrodka powiatowego, który realizuje względem gmin obszarów wiejskich wiele zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Ze względów oczywistych najmniejszą odległość od ośrodka powiatowego wykazały gminy wiejskie usytuowane wokół miast powiatowych jak Chodzież, Wągrowiec czy Złotów, natomiast najdalej od miasta powiatowego była usytuowana gmina Drawsko, która zdecydowanie odstawała od pozostałych (odległość ponad 50 km) oraz Krzyż Wielkopolski (odległość 41,8 km), obie z powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego, oraz 2 jednostki z powiatu pilskiego – Łobżenica i Wyrzysk (odległość ok. 40 km). Generalnie więc można zauważyć, że gminy w powiatach pilskim i czarnkowsko-trzcianeckim są bardziej oddalone od ośrodka powiatowego, niż z powiatu chodzieskiego i złotowskiego.

Następnym kryterium była odległość od ośrodka wojewódzkiego, który ma znaczenie regionalne i pełni funkcję ośrodka centralnego. W przypadku wszystkich badanych gmin było to miasto Poznań. Funkcje centralne mają zazwyczaj charakter usług wyższego rzędu i są osiągalne jedynie w dużych miastach, zalicza się do nich m.in. instytucje administracji różnego szczebla jak: urzędy publiczne i komendy policji, instytucje kulturalne i wyznaniowe, szkoły, muzea, instytucje ochrony zdrowia, szpitale, instytucje użyteczności publicznej, instytucje organizacji życia gospodarczego i społecznego, instytucje handlowe i finansowe, zakłady rzemiosła i gospodarki komunalnej. Gminy najbliższe usytuowane względem miasta wojewódzkiego to jednostki powiatu wągrowieckiego, czarnkowsko-trzcianeckiego i chodzieskiego czyli ośrodki na południu podregionu. Z kolei najbardziej oddalone gminy były usytuowane w powiecie złotowskim – na północy podregionu, ale również niektóre z gmin powiatu pilskiego i czarnkowsko-trzcianeckiego. Średnia odległość gmin obszarów wiejskich podregionu od miasta wojewódzkiego wyniosła 95 km, należy jednak podkreślić, że wszystkie spośród złotowskich gmin były oddalone od ośrodka wojewódzkiego zdecydowanie bardziej niż przeciętnie.

Kolejnym kryterium było położenie gminy względem krajowej i regionalnej sieci drogowej, ponieważ połączenia transportowe mają bardzo duże znaczenie dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Integrują one działalność jednostek zarówno w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym jak i międzynarodowym. Generalnie transport stanowi istotny czynnik lokalizacji osadnictwa i produkcji, a w

Polisce transport drogą lądową odgrywa szczególne znaczenie pod względem przewozów pasażerskich i towarowych. Stąd duże znaczenie sieci dróg, które są bardziej rozbudowane w okręgach przemysłowych i zurbanizowanych a zdecydowanie słabiej na obszarach wiejskich mniej zaludnionych. Cecha ta została określona jako dostępność dróg w gminach, z uwzględnieniem podziału dróg według ustawy o drogach publicznych z 1998 roku, tj. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Wskaźnik został skonstruowany na podstawie opracowania Heffnera (2002) i zmodyfikowany do potrzeb badanego podregionu. We wskaźniku uwzględniono drogi krajowe, wojewódzkie i węzły, czyli zgodnie z ustawą o drogach publicznych przecięcia lub połączenia kilku dróg, umożliwiające wybór kierunku jazdy. Analizie poddano drogi i węzły usytuowane w ramach granicy administracyjnej gmin w oparciu o wykaz dróg krajowych¹. Najwyższy poziom wskaźnika odnotowano w gminach przebiegających wzdłuż dróg krajowych, a więc na zachodnich obrzeżach podregionu i dalej w kierunku północno-wschodnim, ilustrując połączenie komunikacyjne województwa kujawsko-pomorskiego oraz pomorskiego z lubuskim i przejściami granicznymi. Najniższe wartości zaobserwowano w gminach oddalonych od większych miast powiatowych, usytuowanych raczej na peryferiach powiatów wągrowieckiego, pilskiego i czarnkowsko-trzcianeckiego.

Ostatnim elementem uwarunkowań pozaprzyrodniczych była odległość gminy od granicy zachodniej. W wyniku dołączenia Polski do strefy Schengen i stosunkowo niskich kosztów jej przekroczenia, granica zachodnia w stosunku do jednostek podregionu przynosi korzyści w postaci efektu synergii, będącego wynikiem dostępu do zasobów obu sąsiadujących krajów, jak też zasobniejszego rynku zbytu. Choć podregion pilski nie znajduje się w strefie przygranicznej, w której wpływ granicy jest bardziej widoczny, to jednak został on przyjęty jako stymulanta rozwoju odwrotnie proporcjonalna do odległości pomiędzy miejscowością gminną a najbliższym przejściem granicznym, mierzonej w km. Gminy usytuowane najbliżej przejścia granicznego to gminy powiatów chodzieskiego, czarnkowsko-trzcianeckiego, złotowskiego i pilskiego zlokalizowane w zachodniej części jednostek, natomiast najbardziej oddalone były 4 gminy powiatu wągrowieckiego.

Wszystkie elementy zostały zestawione – wartości punktowe zsumowano – tworząc wskaźnik syntetyczny uwarunkowań pozaprzyrodniczych renty położenia, następnie gminy zostały podzielone na grupy o zbliżonym podobieństwie przy zastosowaniu wartości średniej i odchylenia standardowego, co zestawiono w tabeli poniżej.

Tabela 2. Wskaźnik syntetyczny wartości uwarunkowań pozaprzyrodniczych renty położenia gmin na obszarach wiejskich podregionu pilskiego w grupach taksonomicznych (2010 r.)

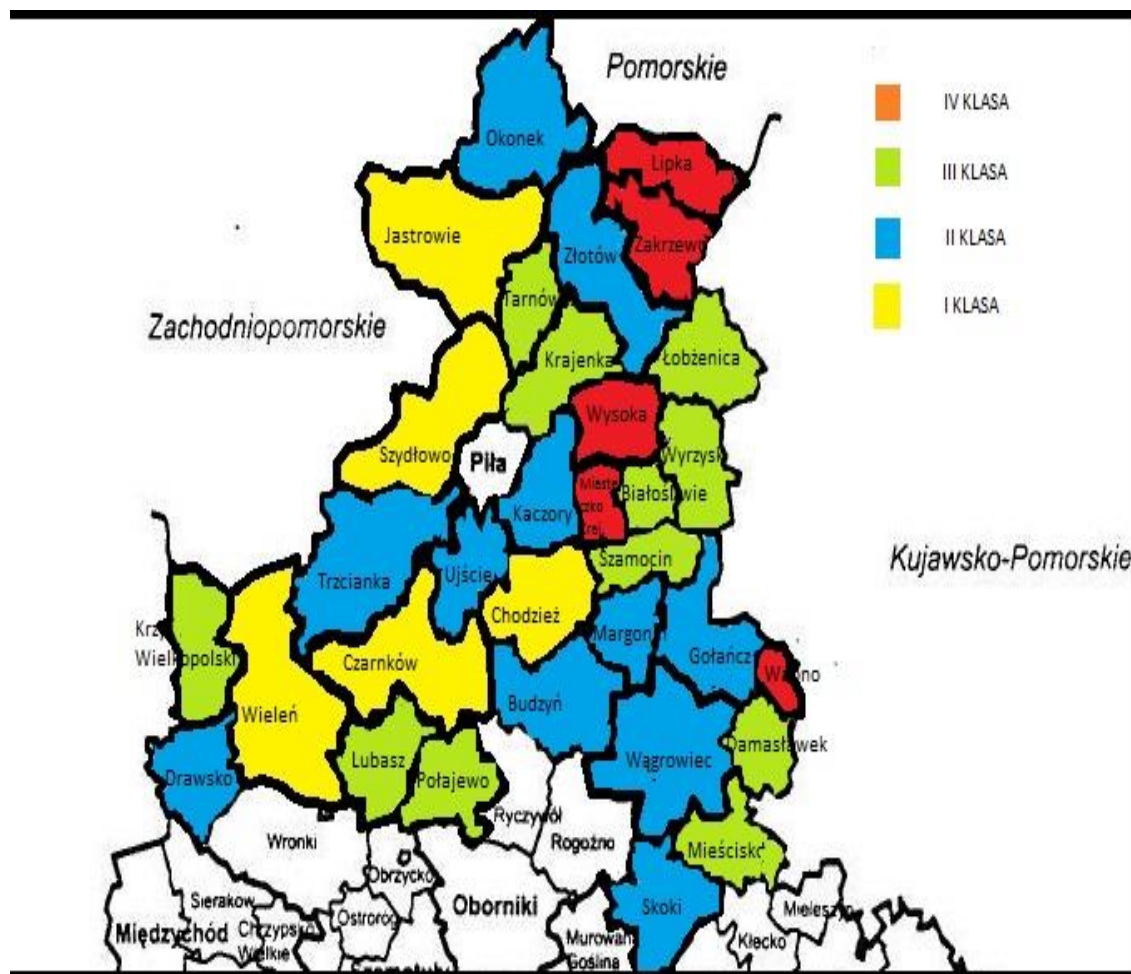
Grupy gmin	I	II	III	IV
Graniczne wartości wskaźnika syntetycznego	14-19	20-25	26-31	32-37
Liczba jednostek	6	6	12	8
% udział jednostek	19%	19%	37%	25%
Średnia liczba punktów sąsiedztwo z miastami przy uwzględnieniu wielkości miasta	9,17	12,33	15,75	18,88
Średnia odległość od ośrodka powiatowego	25,72	25,23	18,12	10,85
Średnia odległość od ośrodka wojewódzkiego	115,22	93,40	96,78	79,23
Średnia liczba punktów za lokalizację dróg	1,33	4,00	5,08	5,75
Odległość od przejścia granicznego	153,27	137,30	138,32	116,95

¹ Zarządzenie nr 73 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie nadania numerów drogom krajowym, oraz wykazu dróg wojewódzkich zgodnie z zarządzeniem nr 74 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie nadania numerów drogom wojewódzkim obu z 2 grudnia 2008.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS BDL i Google maps.

Gminy, które znalazły się w grupie o najniższej wartości uwarunkowań pozaprzyrodniczych były usytuowane w powiecie pilskim – 3 jednostki, złotowskim – 2 i 1 w wągrowieckim. Spośród 8 jednostek cechujących się najwyższą wartością tych uwarunkowań po 2 były zlokalizowane w powiecie pilskim, wągrowieckim, czarnkowsko-trzcianeckim i chodzieskim. Tak więc, trudno wskazać powiat który odznaczałby się zdecydowanie najwyższą wartością uwarunkowań pozaprzyrodniczych renty położenia, natomiast można uznać powiat złotowski jako relatywnie najslabiej pod tym względem rozwinięty.

Zestawiając wszystkie badane cechy tj. uwarunkowania przyrodnicze i pozaprzyrodnicze – został wyznaczony sumarycznie poziom renty położenia. Klasyfikacja według wcześniej zastosowanej metody umożliwiła podział gmin na 4, w miarę homogeniczne grupy. Wśród jednostek o najniższym poziomie tej renty znalazło się 5 gmin – gmina Wapno z powiatu wągrowieckiego, gminy Zakrzewo i Lipka ze złotowskiego oraz Miasteczko Krajeńskie i Wysoka z pilskiego, usytuowane na wschodnich obrzeżach podregionu, głównie w jego północnej części. Natomiast wśród gmin o najwyższym poziomie renty położenia znalazła się podobna liczba jednostek, z tymże zlokalizowanych w zachodniej części podregionu, niemal wzdłuż drogi krajowej nr 11 – w powiecie czarnkowsko-trzcianeckim Wieleń i Czarnków, chodzieskim – Chodzież, pilskim – Szydłowo oraz w złotowskim – Jastrowie. Ponadto, gminy te są usytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie lokalnych centrów – miast powiatowych (por. Rysunek 11).



Rysunek 1: Podział gmin na grupy taksonomiczne w podregionie pilskim według sumarycznego wskaźnika renty położenia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

WNIOSKI

Reasumując można stwierdzić, że wartość renty położenia w podregionie tworzy swego rodzaju kompleksy – gminy o zbliżonych wartościach są usytuowane zazwyczaj w bezpośrednim sąsiedztwie. Ciekawy jest przebieg „granicy” pomiędzy gminami o względnie wysokich i niskich wartościach renty położenia, gdyż na tej podstawie można stwierdzić, że wschodnia część podregionu, ze względu na słabszą infrastrukturę i rozwój urbanizacji, ciąży do województw słabiej gospodarczo rozwiniętych niż Wielkopolska, natomiast droga krajowa umownie dzieli podregion i jego zachodnia część prezentuje wyższe korzyści lokalizacji, wynikające z działalności produkcyjnej i społecznej oraz uwarunkowań naturalnych.

BIBLIOGRAFIA

- DRYGAS M., STANNY M., 2010. *Procesy urbanizacji na obszarach wiejskich w Polsce* w: DRYGAS M., STANNY M. (red.), *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce. Problemy i perspektywy rozwoju*, IRWiR PAN, Warszawa.
- HEFFNER K., 2002. *Czynniki osadnicze wpływające na potencjał rozwojowy obszarów wiejskich*, w: M. Kłodziński (red.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, IRWiR PAN, Warszawa.
- HEFFNER K., 2005. *Czynniki rozwoju obszarów wiejskich – rola małych miast* w: ROSNER A. (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- OSSOWSKA L., POCZTA W., 2009. *Endogenne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich Pomorza Środkowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- RATAJCZAK-SZCZERBA M., 2013. *Geo- i bioróżnorodność Doliny Środkowej Noteci i Doliny Dolnej Gwdy szansą rozwoju geoturystyki*, *Acta Geographica Silesiana*, 14, WNoZ UŚ, Sosnowiec.
- SZYMAŃSKA D., 2009. *Geografia osadnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa,
- STOLA W., SZCZĘSNY R. 2001. *Struktura przestrzenna rolnictwa i leśnictwa* w: FIERLA I. (red), *Geografia gospodarcza Polski. Praca zbiorowa*, Warszawa, PWE, Wyd. 5 zm.

LOCATION RENT OF COMMUNITIES IN RURAL AREAS OF PILSKI SUBREGION

Summary: The aim of this article is to estimate level of location rent of communities in rural areas in pilski subregion. The environmental conditions were analyzed – as independent and prior to human activities – which consisted from afforestation, index of agricultural quality and utility of soil, index of natural resources attractiveness, index of communities location from water and mineral resources. Secondly nonenvironmental resources were taken into consideration, which included direct vicinity of cities, distance from voivodeship's metropolis, distance from county and location of main road in the community. The level of location rent was estimated based on Mark points, afterwards communities were classified based on the average and standard deviation. Communities which had low values were located mainly in the south-eastern parts of the subregion – in district wagrowiecki (2 communities), czarnkowsko-trzcianecki and chodzieski. On the other hand the communities that had high values were situated in the district złotowski, pilski, chodzieski nad czarnkowsko-trzcianecki, both in the northern as well as in the southern parts of

subregion, which means that it's impossible to conclude that one of districts has better natural environmental conditions than other. In case of nonenvironmental conditions of location rent the lowest values were noticed in 3 communities in pilski district, 2 in złotowski district and 1 in wągrowiecki. Out of 8 communities which represented the highest level of nonenvironmental conditions 2 were located in the pilski district, wągrowiecki, czarnkowsko-trzcianecki and chodzieski. The level of location rent divided the subregion into southern and northern sides, whilst the western part represented higher level of location rent.

Keywords: location rent, environmental conditions of location rent, nonenvironmental conditions of location rent, subregion pilski

Marta Gargała

Uniwersytet Rzeszowski

Marta Pisarek

Uniwersytet Rzeszowski

Magdalena Dykiel

Uniwersytet Rzeszowski

WPŁYW LOKALNYCH PRODUKTÓW NA ROZWÓJ GOSPODARCZY POWIATU ŁAŃCUCKIEGO

Streszczenie: Mieszkańcy ziemi łańcuckiej kultywują bogactwo kulturowe swojego regionu, w tym również tradycje kulinarne. Wyrazem tego jest pozycja lidera w województwie podkarpackim na liście produktów wytwarzanych metodami tradycyjnymi. Część tych produktów żywnościowych produkowana jest w sposób ciągły i znajduje się na rynku detalicznym (kielbasa markowska, chleb razowy łańcucki na liściu kapusty). Od kilku lat, systematycznie prowadzona jest dokumentacja starych przepisów kulinarnych, które następnie publikowane są w formie książek kucharskich. Żywność tradycyjna stała się inspiracją do zawiązania się w 2013 r. Klastra Podkarpackie Smaki, w skład, którego wchodzi 5 firm prywatnych i 2 instytucje pozarządowe z powiatu. Jedną z tych instytucji jest GOK w Czarnej, pomysłodawca produktu turystycznego „Zagroda Garncarska z Medyni Głogowskiej”. W Zagrodzie tej kultywowane jest nie tylko dziedzictwo kulinarne, ale przede wszystkim rzemiosło artystyczne oparte na glinie (rzeźba i ceramika toczona na kole garncarskim). Przytoczone przykłady potwierdzają możliwość rozwoju w powiecie łańcuckim małej przedsiębiorczości w oparciu o produkt lokalny.

Słowa kluczowe: produkt lokalny, rozwój regionalny, żywność tradycyjna

WSTĘP

Współczesny rozwój technologiczno-informacyjny przyczynił się do świadomego kształtowania wizerunku miasta, powiatu czy gminy. Niewątpliwie istotną rolę w budowaniu marki jednostki terytorialnej odgrywa produkt. Wśród oferowanych dóbr konsumpcyjnych na szczególną uwagę zasługują produkty, które według specjalistycznej literatury określane są jako tradycyjne, regionalne lub lokalne (Dziekański 2012); (Kupracz 2007); (Warmińska i inni 2012). Jako dobra lokalnego pochodzenia charakteryzuje je indywidualność, oryginalność, dobra jakość, wielowiekowa tradycja oraz udokumentowane pochodzenie (Grzybek i Kawa 2012, s. 5-15). Produktem lokalnym mogą być dobra materialne (artykuły żywnościowe, wyroby rzemiosła itp.), usługi (oferta kulturowa: obrzędy, zespoły folklorystyczne itp.), jak też osoby, miejsca, organizacje bądź idee, z którymi utożsamiają się mieszkańcy i czynią z nich własny atrybut. Tego typu produkt wytwarzany jest na ogół w sposób niemasowy i przyjazny dla środowiska, z surowców lokalnie dostępnych (Dziekański 2012, s. 31-41).

Polityka Unii Europejskiej priorytetowo traktuje kultywowanie tradycyjnej żywności i oryginalnych produktów rolnych, tworząc specjalny system ochrony i promocji żywności. System ten jest jednym z

najistotniejszych czynników wpływających na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich (Domagalska-Grędyś 2008, s. 135-143).

Polscy producenci lokalnej i tradycyjnej żywności coraz szerzej zdobywają rynek, także zagraniczny. Występują o międzynarodowe znaki ochronne, zgłaszają swoje produkty na krajową Listę Produktów Tradycyjnych. Działania te przyczyniają się do budowy i rozwoju zorganizowanego rynku żywności regionalnej (Gajowiak 2006, s. 246-253).

Produkty lokalne są ważnym elementem konsolidującym i aktywizującym społeczności lokalne. Często wokół produktu gromadzą się ludzie z inicjatywą, którzy widzą w nim szansę na polepszenie dochodów swoich i sąsiadów, promocję „małej ojczyzny”, a co za tym idzie rozwój turystyki i aktywizację lokalnego rynku usług. Organizowane są liczne regionalne i lokalne konkursy związane z dziedzictwem kulturowym i kulinarnym wzmacniające potrzebę kultywowania tradycji.

Powstaje wiele grup producenckich, stowarzyszeń i spółdzielni zajmującym się produktem lokalnym, a to oznacza większe dochody i zmniejszenie kosztów działania dla ich członków. Lokalni producenci coraz częściej przekonują się, że łatwiej i taniej wypromować się w grupie, np. zamówić i sfinansować logo wspólne dla kilkunastu wytwórców czy zamawiać pojedyncze opakowania (Grzybek i Kawa 2012, s.5-15).

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie łańcuckich produktów lokalnych oraz próba wykazania ich wpływu na rozwój gospodarczy tego regionu.

MATERIAŁ I METODY

Na podstawie katalogu produktów tradycyjnych dostępnego na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonano waloryzacji wyrobów tradycyjnych powiatu łańcuckiego. Ponadto na podstawie wywiadu z Panią mgr Małgorzatą Wisz, Dyrektorem Gminnego Ośrodka Kultury w Czarnej oraz wtórnych materiałów źródłowych przedstawiono strukturę markowego produktu turystycznego opartego na dziedzictwie kulturowym Medyni Głogowskiej.

OBSZAR BADAŃ

Powiat łańcucki leży w centralnej części województwa podkarpackiego, ok. 17 km od stolicy Podkarpacia – Rzeszowa, granicząc z powiatami rzeszowskim, leżajskim i przeworskim. Jest jednym z 21 powiatów województwa. Zajmuje powierzchnię 452 km² i zamieszkuje go 79 660 osób, w tym, 21 505 to osoby pracujące. W skład powiatu wchodzi 7 gmin, w tym 1 miejska i 6 wiejskich. Położenie powiatu łańcuckiego na skraju dwu krain geograficznych, Pogórza Karpackiego i Niziny Sandomierskiej, powoduje jego różnorodne ukształtowanie, a przez to bogactwo przyrodnicze (Duda-Świerk 2013).

Powiat łańcucki jest powiatem rolniczo-przemysłowym. Zdecydowaną większość obszaru powiatu stanowią użytki rolne (68,4% całkowitej powierzchni), w tym dominują grunty orne (48,7%). Powiat łańcucki należy do powiatów o dość dużym nasyceniu działalnością gospodarczą (4579 zarejestrowanych podmiotów, w tym 92,5% podmiotów zatrudniania 5 i mniej pracowników). Najwięcej zarejestrowanych jednostek gospodarczych zajmuje się handlem i naprawami - 35,2% (Strojny i inni 2007); (www.powiat-lancut.com.pl).

WYNIKI BADAŃ

W powiecie łańcuckim można zaobserwować dwa wiodące kierunki rozwoju produktów lokalnych: tradycyjna żywność i tradycyjne wyroby rzemieślnicze.

Żywnościowy produkt tradycyjny powiatu łańcuckiego

Na początku roku 2015 na tle województwa podkarpackiego powiat łańcucki wyróżniał się dużą liczbą produktów żywnościowych wytwarzanych tradycyjną metodą i wpisanych na listę prowadzoną przez MRiRW (21 produktów), podobnie jak powiat rzeszowski (21) i dębicki (17). Ponadto produkty te charakteryzowały się różnorodnością. Należały do siedmiu z dziesięciu kategorii, do których zgłaszana jest żywność tradycyjna. Najwięcej produktów spożywczych zarejestrowanych było w kategoriach: wyroby piekarnicze (8 produktów) i wyroby mięsne (6 produkty), zaś pojedynczy asortyment należał do klas: produkty mleczne, oleje i tłuszcze, napoje, warzywa i owoce oraz gotowe dania i potrawy (por. tabela 1).

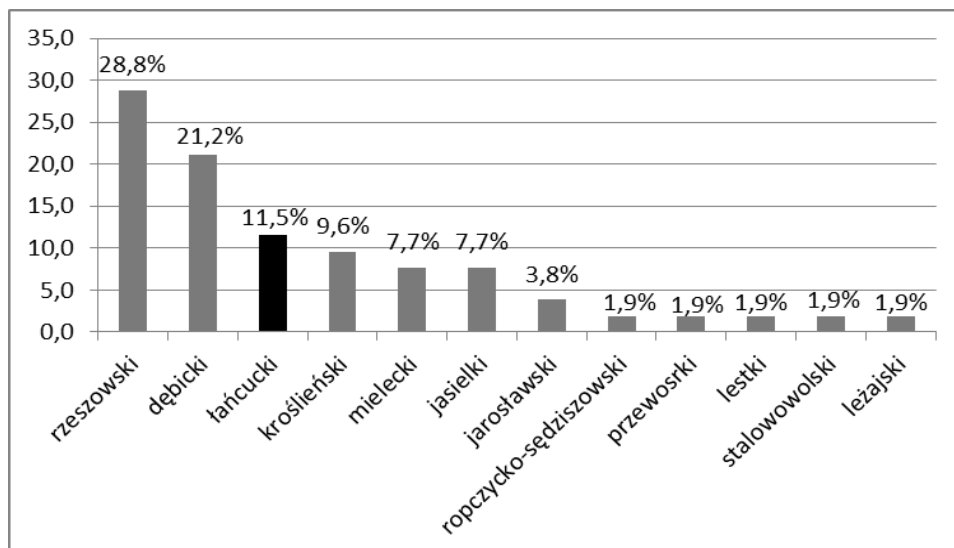
Tabela 1. Liczba zarejestrowanych tradycyjnych produktów z powiatu łańcuckiego na tle Podkarpacia

powiat	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	razem
dębicki	0	11	0	0	0	0	0	6	0	0	17
jarosławski	0	2	0	3	1	0	1	0	0	0	7
jasielski	0	4	0	0	1	0	0	2	3	0	10
kolbuszowski	1	0	0	0	0	0	0	4	1	0	6
krośnieński	6	5	0	0	0	0	0	1	0	0	12
leski	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
leżajski	0	1	0	0	4	0	0	2	2	0	9
lubaczowski	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	4
łańcucki	1	6	0	2	8	1	0	2	1	0	21
mielecki	0	4	0	1	2	0	0	3	1	0	11
niżański	1	0	0	1	6	0	0	2	3	0	13
przemyski	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
przeworski	1	1	0	0	6	1	0	4	0	0	13
ropczycko-sędziszowski	1	1	0	1	6	0	0	6	0	0	15
rzeszowski	2	15	0	0	2	0	1	1	0	0	21
sanocki	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
stałowowlowski	1	1	0	0	1	0	0	3	0	0	6
strzyżowski	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
tarnobrzeski	0	0	0	0	1	0	0	3	1	0	5
razem	15	52	1	9	39	2	3	44	12	0	177

I – produkty mleczne; II – produkty mięsne; III – produkty rybołówstwa; IV – warzywa i owoce; V – wyroby piekarnicze; VI – oleje i tłuszcze; VII – miody; VIII – gotowe dania i potrawy; IX – napoje; X – inne

Źródło: opracowanie własne na podst. www.minrol.gov.pl, stan na 04.02.2015 r.

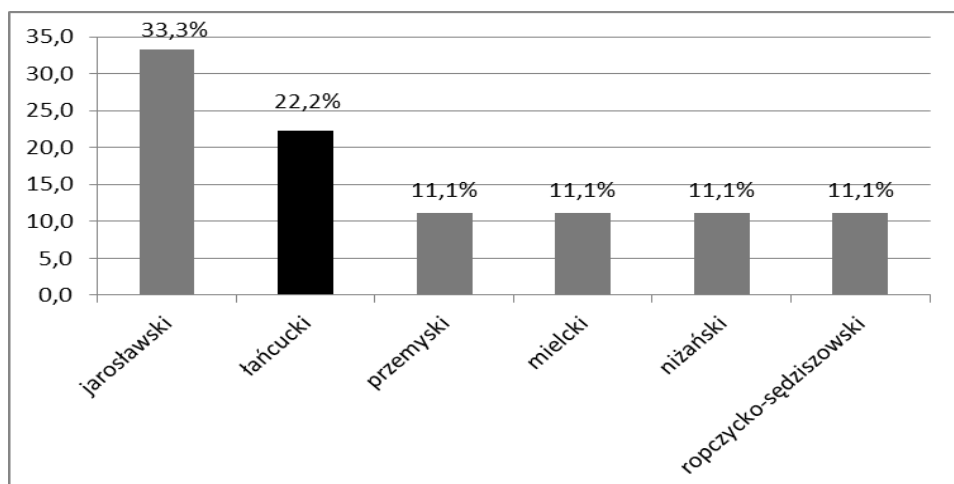
W województwie podkarpackim, w kategorii mięsne produkty tradycyjne zdecydowanie przodował powiat rzeszowski i dębicki (stan na 4.02.2015r.). Powiat łańcucki z 6 produktami zajmował trzecie miejsce (por. tabela 1, 2; por. rysunek 1).



Rysunek 1. Mięsne produkty tradycyjne wg powiatów (%)

Źródło: opracowanie własne na podst. www.minrol.gov.pl, stan na 04.02.2015 r.

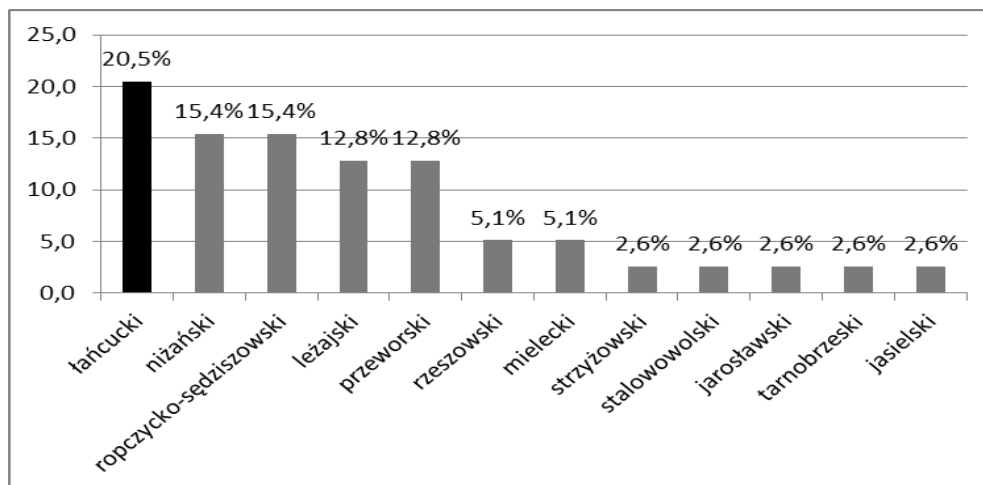
W kategorii owoce i warzywa powiat łancucki zajmował drugą pozycję (22,2% produktów tradycyjnych) tuż za powiatem jarosławskim (33,3%) (por. tabela 1; por. rysunek 2).



Rysunek 2. Produkty tradycyjne w kategorii owoce i warzywa wg powiatów (%)

Źródło: opracowanie własne na podst. www.minrol.gov.pl, stan na 04.02.2015 r.

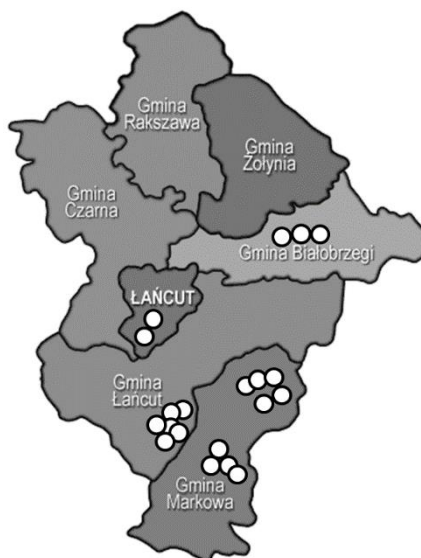
Natomiast powiat łancucki miał najwięcej zarejestrowanych produktów w kategorii tradycyjne wyroby piekarnicze (20,5 % wszystkich zapisanych na liście). W pozostałych 11 powiatach procentowy udział tradycyjnych wyrobów piekarniczych kształtował się na poziomie od 15,4% (powiat nizański, ropczycko-sędziszowski) do 2,6% (strzyżowski, stalowowolski, jarosławski, tarnobrzeski, jasielki) (por. tabela 1; por. rysunek 3).



Rysunek 3. Tradycyjne wyroby piekarnicze wg powiatów (%)

Źródło: opracowanie własne na podst. www.minrol.gov.pl, stan na 04.02.2015 r.

W powiecie łańcuckim zdecydowanie wyróżniała się gmina Markowa, która miała 9 zarejestrowanych produktów tradycyjnych (por. rysunek 4).



Rysunek 4. Lokalizacja produktów tradycyjnych na terenie powiatu łańcuckiego

Źródło: opracowanie własne, mapa <http://pinblancut.meximas.com/>.

Z miejscowości Husów pochodzi następujący asortyment produktów tradycyjnych: „Powidło galicyjskie z kotła” (por. rysunek 1a), „Barszcz kwaszony z buraka ćwikłowego” (por. rysunek 5b), oraz „Soki z owoców tłoczone na zimno z Ziemi łańcuckiej” (por. rysunek 1c). Produkty te wytwarzane są przez gospodarstwo ekologiczne „Gal-Vit” Szczepanik Wandy (por. tabela 2). Wszystkie produkty pochodzące z sołectwa Markowa zaliczane są do kategorii wyroby mięsne i wytwarzane przez jednego przedsiębiorcę – Zakład Uboju i Przerobu Mięsa Jana Fołty (por. tabela 2). Nieco mniejsza liczba produktów tradycyjnych pochodzi z gminy wiejskiej Łańcut (7 produktów). Należy podkreślić, że wszystkie wywodzą się z jednej miejscowości – Handzlówki (por. tabela 2).



Rysunek 5. a) Powidło galicyjskie z kotła b) Barszcz kwaszony z buraka ćwikłowego c) soki z owoców tłoczone na zimno z Ziemi Łańcuckiej

źródło: www.markowskiejadło.markowa.pl.

Z gmina Białobrzegi, z miejscowości Korniaków zarejestrowane są tylko produkty w kategorii wyroby piekarnicze. Wpisane są „Amoniaczki korniaktowskie” (por. rysunek 6a), „Tort chlebowy z Korniactowa” i „Proziaki” (por. rysunek 6b).



Rysunek 6. a) Amoniaczki korniaktowskie; b) Proziaki

Źródło: www.podkarpackiesmaki.pl.

Ponadto w kategorii tej znajduje się „Chleb razowy łańcucki na liściu kapusty” (por. rysunek 7) oraz „Staropolski chleb sanacyjny, pieczony na drewnie i liściach kapusty” z gminy miejskiej Łańcut (por. tabela 2).



Rysunek 7. Chleb razowy łańcucki na liściu kapusty

Źródło: www.strefabiznesu.nowiny24.pl.

Pod względem liczby produktów tradycyjnych wpisanych na listę MRiRW w poszczególnych latach w powiecie łańcuckim, najwięcej produktów zarejestrowano w roku 2010 i 2012 (po 3 asortymenty), najmniej natomiast w roku 2009 i 2013 (po 1), a w 2011 nie zarejestrowano żadnego. Najwcześniej zarejestrowanymi produktami są staropolski chleb sanacyjny, pieczony na drewnie i liściach kapusty (19.09.2005 r.) oraz wyroby z kategorii produkty mięsne: kielbasa markowska oraz przysmak zapiekany markowski (10.10.2005 r.) (por. tabela 2).

Tabela 2. Produkty tradycyjne powiatu łańcuckiego

L.p.	Nazwa produktu	Kategoria	Producent	Miejscowość	Data wpisania
1.	Ser biały z Handzlówki	Produkty mleczne	Grupa Lokalnego Działania „Zagroda”	37-123 Handzlówka 46A	19.08.2010
2.	Szynka wiejska markowska	Produkty mięsne	Zakład Uboju i Przerobu Mięsa Jana Fołty	37-120 Markowa 409	10.03.2006
3.	Kiełbasa markowska				10.10.2005
4.	Przysmak zapiekany markowski				31.05.2012
5.	Salceson wiejski markowski				27.10.2015
6.	Schab wędzony markowski				21.11.2015
7.	Kiełbasa szynkowa z Markowej				
8.	Ogórki kiszone z Handzlówki				Warzywa i owoce
9.	Powidło galicyjskie z kotła	„Gal-Vit” Szczepanik Wanda	37-121 Husów 429	30.10.2008	
10.	Amoniaczki korniaktowskie	Wyroby piekarnicze	Koło Gospodyń Wiejskich z Korniaktowa	37-114 Białobrzegi, Korniaktów Południowy	20.07.2007
11.	Tort chlebowy z Korniaktowa				
12.	Proziaki				
13.	Staropolski chleb sanacyjny, pieczony na drewnie i liściach kapusty		PPHU „ANMAR” Piekarnia Drzewna Anna Surmacz-Kałamar	ul. Harcerska 23 37-100 Łańcut	19.09.2005
14.	Chleb razowy łańcucki na liściu kapusty				19.01.2007
15.	Serownik (sernik) handzłowski		Grupa Lokalnego Działania „Zagroda”	37-123 Handzlówka 46A	19.08.2010
16.	Handzłowska bułka pszenna		Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich „Zagroda Handzłowianka”	37-123 Handzlówka 267	
17.	Handzłowski chleb domowy		Grupa Lokalnego Działania „Zagroda”	37-123 Handzlówka 46A	
18.	Masło domowe z Handzlówki	Oleje		10.07.2012	

L.p.	Nazwa produktu	Kategoria	Producent	Miejscowość	Data wpisania
19.	Handzłowska serwatka wielkanocna	Gotowe dania i potrawy	Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich „Zagroda Handzłowianka”	37-123 Handlówka 267	19.08.2010
20.	Barszcz kwaszony z buraka ćwikłowego		„Gal-Vit” Szczepanik Wanda	37-121 Husów 429	10.07.2012
21.	Soki z owoców tłoczone na zimno z Ziemi Łańcuckiej	Napoje			19.12.2008

Źródło: opracowanie własne na podst. www.podkarpackiesmaki.pl, etykiety produktów spożywczych

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2 ponad połowa żywności tradycyjnej produkowana jest przez prywatnych przedsiębiorców i są dostępne w handlu detalicznym nie tylko na terenie woj. podkarpackiego. Pozostałe produkty klient może zakupić w sprzedaży bezpośredniej jaką prowadzi Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich „Zagroda Handzłowianka” lub na licznych imprezach kulturalnych i targach żywności organizowanych przez urzędy gminy lub inne instytucje. Również firmy: Zakład Uboju i Przerobu Mięsa Jana Fołty, „Gal-Vit” Szczepanik Wanda, PPHU „ANMAR” Piekarnia Drzewna Anna Surmacz-Kałamarz biorą udział w lokalnych, regionalnych oraz krajowych imprezach, na których promują żywność tradycyjną i ekologiczną.

Żywność tradycyjna stała się inspiracją do zawiązania się w 2013 r. Klastra Podkarpackie Smaki, w skład, którego wchodzi pięć firm z powiatu łańcuckiego: trzy wymienione w tabeli 2 oraz PPHU „AWB” Alina Becla z Handzłówki i Zagroda Garncarska w Medyni Głogowskiej jak również jedna fundacja – Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich „Zagroda Handzłowianka” (www.podkarpackiesmaki.pl).

Włodarze powiatu łańcuckiego w celu promocji lokalnego produktu i wspierania rynków zbytu postanowiły informować potencjalnych klientów o dobrej, jakości produktów poprzez ufundowanie certyfikatu „Tradycyjny Produkt Powiatu Łańcuckiego”. Taki certyfikat wraz z uprawnieniami do użytkowania logo już posiadają firmy: Zakład Uboju i Przerobu Mięsa Jana Fołty oraz PPHU „ANMAR” Piekarnia Drzewna Anna Surmacz-Kałamarz (www.powiat-lancut.com.pl).

W powiecie łańcuckim, podobnie jak w całym kraju, od kilkunastu lat, systematycznie prowadzona jest dokumentacja starych przepisów kulinarnych, które następnie publikowane są w formie książek kucharskich. Często publikacje te wydawane są przy znacznym wsparciu o dotacje pochodzące z programów unijnych. Najnowszą książkę kucharską wydano wiosną 2014 r. i jest to „Smak tradycji. Przewodnik kulinarny ziemi łańcuckiej”. Innymi publikacjami, w których udostępniono wiele przepisów nawiązujących do lokalnej kuchni jest książka pt. „Tradycja i nowoczesność markowskiej kuchni” z 2006 roku oraz folder „Potrawy tradycyjne powiatu łańcuckiego” (www.podkarpackiesmaki.pl).

CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH FIRM POWIATU ŁAŃCUCKIEGO ZWIĄZANYCH ZE SPOŻYWCZYM PRODUKTEM LOKALNYM

Zakład Uboju i Przerobu Mięsa Jana Fołty

Zakład tradycyjnych wyrobów wędliniarskich (por. rysunek 8) jest przedsiębiorstwem rodzinnym, powstałym na bazie gospodarstwa rolnego. Powstała w 1989 roku firma początkowo produkowała kilkaset kilogramów tygodniowo, z czasem podnosząc ilość wyrobów do blisko 7,5 tony. Jednak nie produkuje

wyrobów na masową skalę, gdyż najważniejsza jest jakość, a nie ilość. Obecnie produkty rodziny Fołtów dostępne są na terenie całej Polski, w tym też w punktach z ekologiczną żywnością. Firma jest także założycielem i członkiem Polskiej Izby Produktu Regionalnego i Lokalnego (www.markowska.pl).

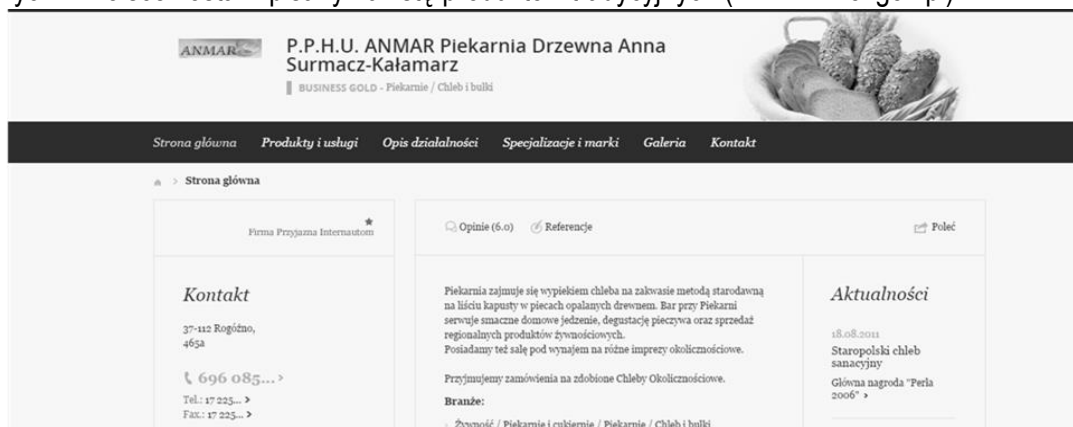


Rysunek 8. Strona internetowa Zakładu Uboju i Przerobu Mięsa Jana Fołty

Źródło: www.markowska.pl

PPHU „ANMAR” Piekarnia Drzewna Anna Surmacz-Kałamarz

Piekarnia „ANMAR” (por. rysunek 9) specjalizuje się w wypieku chleba pieczonego na zakwasie i liściu kapusty w piecach opalanych drewnem. Chleb jest pieczony metodą tradycyjną, na bazie grubo mielonej mąki żytniej, kwasu, gotowanych ziemniaków, otrąb oraz maślanki (www.anmar-piekarnia.firmy.net). Staropolski chleb sanacyjny, pieczony na drewnie i liściach kapusty jako jeden z pierwszych w Polsce został wpisany na listę produktów tradycyjnych (www.minrol.gov.pl).



Rysunek 9. Strona internetowa Piekarni „ANMAR” Anna Surmacz-Kałamarz

Źródło: www.anmar-piekarnia.firmy.net.

Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich „Zagroda Handzłowianka”

Zagroda Handzłowianka (por. rysunek 10) jest dobrowolnym, samorządnym i trwałym zrzeszeniem osób fizycznych. Głównym celem stowarzyszenia jest działanie na rzecz obszarów wiejskich, w tym promocja lokalnej społeczności Handzłówek. Podstawą jej przedsięwzięć jest społeczna działalność członków, współpraca z krajowymi, zagranicznymi i międzynarodowymi organizacjami oraz upowszechnianie i wymiana informacji, wiedzy i doświadczeń.

Asortyment Zagrody „Handzłowianki” stanowią produkty lokalne, w tym ekologiczne produkty, tj.: chleby, kapuśniaczki, proziaki, sery, ciasta, placki, przetwory, soki, powidła i sałatki, suszone herbatki

ziołowe i owocowe, pomidory w przecierze, kiszone ogórki, i inne tradycyjne wyroby, których przepisy oparte są na starych recepturach sięgających czasów wojennych. Sprzedawane są w gospodarstwach agroturystycznych, na zagranicznych jarmarkach, targach czy też wystawach (www.handzlowianka.pl).

W 2007 roku Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Zagroda „Handzłowianka” zdobyła Nagrodę Specjalną „Orla Sukcesu” przyznaną na Międzynarodowych Targach Żywności – „Polagra Food”^{*} (www.powiat-lancut.com.pl).



Rysunek 10. Strona internetowa Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich „Zagroda Handzłowianka”

Źródło: www.handzlowianka.pl.

PPHU „AWB” Alina Becla

Firma PPHU „AWB” Alina Becla z Handzłówki (por. rysunek 11) jest firmą rodzinną założoną w 1993 roku. Początkowo działalność pozarolnicza firmy ograniczała się do obrotu płodami rolnymi. W 1997 roku została wybudowana w gospodarstwie mała suszarnia i od tego momentu rozpoczęto przetwórstwo owocowo-warzywne, które zaowocowało 10 lat później oddaniem do użytku zakładu produkującego susze owocowe, warzywne i ziołowe oraz wyroby gotowe konfekcjonowane w postaci herbatek smakowych owocowych i owocowo-ziołowych, mieszanek warzywnych i samych owoców. Obecnie firma zatrudnia kilkanaście osób stale powiększając i udoskonalając bazę produkcyjną oraz poszerzając asortyment wyrobów (www.becla.pl).

^{*} Od 2001 roku „Orzeł Agrobiznesu” przyznawany jest firmom posiadającym udokumentowany sukces rynkowy.



Rysunek 11. Strona internetowa PPHU „AWB” Alina Becla

Źródło: www.becla.pl.

GARNCARSTWO – RZEMIEŚNICZY PRODUKT LOKALNY

Gmina Czarna z powiatu łańcuckiego, a szczególnie wieś Medynia Głogowska od wielu pokoleń znana jest z garncarstwa. W czasach minionych garncarstwo było powszechnym źródłem utrzymania mieszkańców. Obecnie działający rzemieślnicy nastawieni są na garncarstwo artystyczne z zachowaniem cech produktu tradycyjnego. Skupili się wokół istniejącej od 2001 roku Zagrody Garncarskiej i pod opieką Gminnego Ośrodka Kultury kultywują garncarskie tradycje. Najbardziej utalentowaną artystką starszego pokolenia jest Władysława Prucnal, której gliniane figurki znane są na całym świecie (Rickards-Rostworowska 2013). Natomiast młode pokolenie reprezentuje Karolina Plizga, której pasją obok rzeźby w glinie jest aktorstwo (www.zagrodagarncarska.pl) (por. tabela 3).

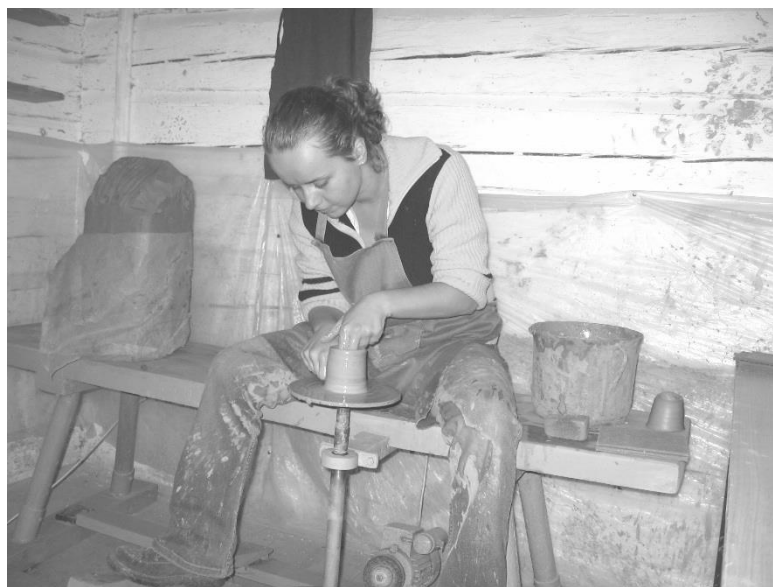
Tabela 3. Twórcy ludowi skupieni wokół Zagrody Garncarskiej

Lp.	Imię i nazwisko	Miejscowość	Twórczość
1.	Jan Jurek (ur. 1938 r.)	Pogwizdów	Tradycyjne i współczesne gliniane naczynia użytkowe. Laureat Nagrody im. Oskara Kolberga.
2.	Janina Jurek	Pogwizdów	Malarstwo olejne o tematyce zanikających form życia na wsi; dekoracje roślinne na naczyniach glinianych.
3.	Jan Kot (ur. 1939 r., zm. 2012 r.)	Medynia Głogowska	Gliniane tradycyjne naczynia użytkowe, drobna galanteria ceramiczną w postaci gwizdków, skarbonek oraz miniatur naczyń, rzeźba ceramiczna o tematyce sakralnej i obyczajowej.
4.	Janusz Głowiak (ur. 1962 r.)	Pogwizdów	Duże formy ceramiczne
5.	Jacek Golec (ur. 1971 r.)	Medynia Głogowska	Rzeźba w drewnie
6.	Jan Grabarz (ur. 1961 r.)	Pogwizdów	Rzeźba w drewnie
7.	Bolesław Panek (ur. 1942 r.)	Zalesie	Specjalizuje się w wyrobie dzbanków różnych kształtów i rozmiarów oraz tzw. „siwaków”, które swój grafitowy kolor zawdzięczają specjalnej technice wypału.

Lp.	Imię i nazwisko	Miejscowość	Twórczość
8.	Andrzej Plizga (ur. 1961 r.)	Medynia Głogowska	Ceramika użytkowa i dekoracyjna o tradycyjnych i współczesnych wzorach i zdobieniach.
9.	Barbara Plizga (1967 r.)		Rzeźbą w glinie: ceramika dekoracyjna i użytkowa: aniołki, gwizdki, okaryny i inne drobne formy ceramiczne.
10.	Karolina Plizga (ur. 1989 r.)		Rzeźba w glinie, łączy tradycyjne metody z nowoczesnymi rozwiązaniami.
11.	Władysława Prucnal (ur. 1935 r.)		Rzeźba w glinie: zoomorficzne gwizdki, rzeźba sakralna, wiejskie sceny rodzajowe. Prace artystki są w zbiorach: Muzeum Archeologicznego i Etnograficznego w Łodzi, Muzeum Etnograficznego im. F. Kotuli w Rzeszowie, Muzeum Etnograficznego im. S. Udzieli w Krakowie, Państwowego Muzeum Etnograficznego w Warszawie i Muzeum Etnograficznego w Toruniu. największy prywatny zbiór jej rzeźb zgromadziła nieżyjąca już Walentyna Dermacka w Pieckach k. Mragowa na Mazurach. Odznaczona „Zasłużony dla Kultury Polskiej”.
12.	Grażyna Sordyl (ur. 1955 r.)	Krzemienica	Malarstwo pejzażowe, martwa natura.

Źródło: opracowanie własne na podst. www.zagrodagarncarska.pl

Dzięki przemyślanym i długofalowym posunięciom dyrekcji Gminnego Ośrodka Kultury na bazie gliny powstał markowy produkt turystyczny, którego podstawowymi składowymi są: Zagroda Garncarska, Jarmark Garncarski, Warsztaty Garncarskie (por. rysunek 12) i lekcje garncarstwa.



Rysunek 12. Uczestniczka Warsztatów Garncarskich podczas zajęć

Źródło: fot. Marta Pisarek.

Rozkwit rzemiosła tradycyjnego uaktywnił inne grupy obsługujące turystów (np. właścicieli gospodarstw agroturystycznych), ożywił kultywowane tradycje (np. związane z MB Jagodną) oraz zainicjował powstanie nowej infrastruktury wypoczynkowej (np. Parku Jagodowego w Medyni Łańcuckiej,

ścieżki rowerowej „Garncarski Szlak w Medyni Głogowskiej”, wypożyczalni rowerów „Siwak”) (Pisarek i Wołos 2008, s. 56-62). Elementem wzbogacającym ten produkt turystyczny jest regionalne jadlo początkowo dostępne tylko w Zagrodzie Garncarskiej na okolicznościowych imprezach oraz gospodarstwach agroturystycznych, a od 2012 roku również w Karczmie u Garncarzy. Specjałami okolicy są ziemniaki z glinianego kociołka (Depa 2006) i jagodzianki (bułeczki z ciasta drożdżowego z jagodami) (www.gok-czarna.pl). Zagroda Garncarska, ze względu na ścisły związek z lokalnym jadem, pod koniec 2014 roku wstąpiła do Klastra Podkarpackie Smaki (www.podkarpackiesmaki.pl).

Warto nadmienić, że Karczma u Garncarzy czynna siedem dni w tygodniu pełni również rolę punktu informacji turystycznej oraz jest miejscem stałej ekspozycji wyrobów ceramicznych autorstwa lokalnych garncarzy (www.gok-czarna.pl).

Powstanie Zagrody Garncarskiej zainicjowało wśród mieszkańców gminy rozwój własnej przedsiębiorczości w zakresie ceramiki regionalnej. Za przykład może posłużyć Tradycyjny Zakład Garncarski Rodziny Plizgów z Medyni Głogowskiej, w którym pracują Andrzej i Barbara Plizgowie z córką Karoliną wspomagani przez artystę metaloplastyka Jarosława Roga (por. rysunek 13). W ofercie tego zakładu znajdują się wyroby ceramiczne własnej produkcji (ceramika artystyczna i użytkowa) oraz pokazy i warsztaty garncarskie (www.warsztatgarncarski.pl).



Rysunek 13. Strona powitalna Tradycyjnego Zakładu Garncarskiego Rodziny Plizgów z Medyni Głogowskiej

Źródło: www.warsztatgarncarski.pl.

PODSUMOWANIE

Mieszkańcy ziemi łańcuckiej podtrzymują bogactwo kulturowe swojego regionu, w tym szczególnie zwyczaje kulinarne. Tradycyjne produkty żywnościowe wpisane na listę MRiRW i inne lokalne specjały stanowią nie tylko atrakcję turystyczną na imprezach masowych, ale są dostępne w obrocie handlowym na terenie całego kraju. W celu podniesienia konkurencyjności właściciele firm przetwórstwa rolno-spożywczego z powiatu łańcuckiego zainicjowali powołanie do życia Klastra Podkarpackie Smaki oraz aktywnie promują żywność ekologiczną w kraju i za granicą. Natomiast garncarstwo z Medyni Głogowskiej i okolic należy uznać, w gronie nieżywnościowych produktów tradycyjnych, za najbardziej istotne w pobudzaniu kreatywności wśród miejscowej ludności, w tym również ludzi młodych, dopiero wchodzących na rynek pracy.

BIBLIOGRAFIA

- DEPA A. 2006. *Glinianym szlakiem*. Super Nowości, <http://supernowosci24.pl> (dostęp: 10.02.2015).
- DOMAGALSKA-GREDYS M. 2008. *Perspektywy rozwoju produktów tradycyjnych Podkarpacia w kontekście opinii mieszkańców*. *Problemy Rolnictwa Światowego*. T(4) 19, ss. 135-134.
- DUDA-ŚWIERK A. (red.), 2013. *Powiat Łańcucki*. Wyd. Agencja Plus Eureka Reklamy. s.80.
- DZIEKAŃSKI P. 2012. *Rola marketingu terytorialnego w kreowaniu produktów lokalnych na przykładzie województwa świętokrzyskiego*. Zeszyt. Nauk. SGGW Warszawa, *Problemy rolnictwa światowego*, T. 12 (XXVII), z. 1, ss. 31-41.
- GAJOWIAK D. K. 2006. *Produkty regionalne szansą poprawy konkurencyjności Polski w Unii Europejskiej*. Zeszyty Nauk. SGGW Warszawa, *Problemy rolnictwa światowego*, T. 15, ss. 246-253.
- GRZYBEK M., KAWA M. 2012. *Znaczenie produktów lokalnych w budowaniu wizerunku gmin powiatu Nisko*. *Journal of Agribusiness and Rural Development*. 4(26). ss. 5-15.
- KUPRACZ M. 2007. *Z problematyki żywności tradycyjnej*. *Studia regionalne i lokalne*, nr 4(30), ss. 100-115.
- PISAREK M., WOŁOS H., 2008. *Zagroda Garncarska w Medyni Głogowskiej wizytówką Podkarpacia*. *Historia garncarstwa w Medyni Głogowskiej*. *Wieś i Doradztwo*, nr 3-4, ss. 56-62.
- RICKARDS-ROSTWOROWSKA C., 2013. *Sztuka z ziemi zrodzona*. *Rzeźby gliniane Władysławy Prucnal*. Wyd. BOSZ, Lesko.
- STROJNY J., TITTINGER A., ULIJASZ B., 2007. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu Łańcuckiego na lata 2007-2014*. Starostwo Powiatowe w Łańcucie, s. 155.
- WARMIŃSKA M., DĄBROWSKA A., MOZOLEWSKI W. 2012. *Produkty regionalne narzędziem promocji turystyki na obszarach wiejskich województwa pomorskiego*. *Barometr Regionalny* nr 4(30), ss. 111-118.
- www.anmar-piekarnia.firmy.net (dostęp: 10.02.2015).
- www.gok-czarna.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.markowska.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.markowskiejadlo.markowa.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.podkarpackiesmaki.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.pinblancut.meximas.com/ (dostęp: 10.02.2015).
- www.powiat-lancut.com.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.strefabiznesu.nowiny24.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.warsztatgarncarski.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.zagrodagarncarska.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.becla.pl (dostęp: 10.02.2015).
- www.handzlowianka.pl (dostęp: 10.02.2015).

THE INFLUENCE OF LOCAL PRODUCE ON THE ECONOMIC DEVELOPMENT DISTRICT ŁAŃCUT

Summary: The inhabitants of the land they cultivate Łańcut my cultural richness of the region, including culinary traditions. This is reflected in the leading position in the Subcarpathian region in the list of products produced by traditional methods. Some of these foods are produced continuously and is located on the retail market (sausage markowska, wholemeal bread on a leaf of cabbage łańcucki). For several years, systematically, a file of old recipes, which are then published in the form of cookbooks. Traditional food inspired the founding in 2013. "Klastra Podkarpackie Smaki" in the squad, which includes five private companies and 2 non-governmental institutions of the county. One of these institutions is a Community Centre in Czarna, the originator of the tourism product "Farm Pottery from Medynia Głogowska". Is cultivated not only culinary heritage, but most of all arts and crafts based on clay (sculpture and ceramics, turned on a potter's wheel). The examples confirm the possibility of the development of the district Łańcut small business based on local products.

Key words: local product, regional development, traditional food

Krzysztof Firlej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Krzysztof Adam Firlej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

POTENCJAŁ I MOŻLIWOŚCI INNOWACYJNE POLSKICH REGIONÓW

Streszczenie: W artykule zaprezentowano ocenę potencjału i możliwości innowacyjnych regionów w Polsce. Problematyka innowacyjności regionów została zasygnalizowana w ujęciu teoretycznym i praktycznym, jako determinująca konkurencyjność gospodarki regionalnej. W artykule dokonano diagnozy poziomu innowacyjności województw w Polsce i procesów zachodzących w otoczeniu przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, które warunkują ich zachowania. Zależność ta znajduje odzwierciedlenie w realizacji celów strategicznych i operacyjnych przedsiębiorstw, co ma istotne znaczenie w rozwoju regionów. Przeprowadzone badania zostały wykonane na podstawie badania danych źródłowych, analizy i krytyki piśmiennictwa, a jako narzędzie badawcze zastosowane zostały kwestionariusze ankietowe. Stwierdzono, że podejmowane procesy innowacyjne wzmacniają konkurencyjność gospodarki regionalnej i przyczyniają się do pozycjonowania przedsiębiorstw na rynku lokalnym, regionalnym i krajowym, chociaż zjawisko to dotyczy wybranej grupy województw. Jednoznacznie można mówić o przyczynianiu się procesów zachodzących w otoczeniu w pozycjonowaniu przedsiębiorstw spożywczych zarówno na rynku lokalnym, regionalnym i krajowym. Wyniki przeprowadzonych badań potwierdziły, że: województwo mazowieckie przoduje wśród województw w Polsce w zakresie potencjału innowacyjnego, istnieje wysoki stopień zależności pomiędzy poziomem innowacyjności gospodarki regionalnej i oddziaływania na jej konkurencyjność, występuje istotny wpływ procesów gospodarczych i stopień ich oddziaływania na funkcjonowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego.

Słowa kluczowe: innowacyjność, rozwój, regiony, procesy gospodarcze, funkcjonowanie przedsiębiorstw

WSTĘP

Gospodarka oparta na wiedzy, zarządzanie wiedzą, jak również szeroko pojęta innowacyjność została wielokrotnie opisana i ugruntowana w światowej, a także polskiej literaturze. Innowacje i innowacyjność cieszą się rosnącą popularnością w debacie dotyczącej rozwoju gospodarczego (Olechnicka 2007, s. 265). Rezultatem rosnącej samodzielności regionów jest wzrost zainteresowania problematyką innowacyjności w skali lokalnej i regionalnej, a utożsamianie rozwoju ekonomicznego z wdrażaniem nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych nie jest niczym nowym, gdyż sięgając do kart historii gospodarczej odnaleźć można liczne przykłady zależności pomiędzy rozwojem gospodarek, a wprowadzeniem nowych odkryć i implementacją wynalazków oraz postępowaniem technicznym (Firlej K. A. 2013). Biorąc pod uwagę dążenie gospodarki światowej do permanentnego rozwoju, wywierany nacisk zewnętrzny na innowacyjność polskiej gospodarki wielu ekonomistów i pracowników instytucjonalnych próbuje zastanowić się nad rezultatami Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 w

obszarze działań wspierających innowacyjność Polski, biorąc pod uwagę niski etap technologicznego rozwoju polskiej gospodarki. Stąd inicjatywa powstania Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014 – 2020, który ma zapewnić osiągnięcie spójności gospodarczo-społecznej i terytorialnej, wydaje się być bardzo pozytywnym działaniem. W poprzednim okresie finansowania zalecano koncentrację działań raczej imitacyjnych, aniżeli innowacyjnych, niemniej jednak zdobyte doświadczenia legitymują regiony i przedsiębiorców do wzmacniania działań rozwojowych w oparciu o posiadaną wiedzę i dyfuzję innowacji. Konieczną stała się analiza innowacyjności polskiej gospodarki, przez co określony został potencjał sektora B+R, który najlepiej badać w kontekście uwarunkowań terytorialnych. Polska jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej musi uwzględniać istniejące uwarunkowania i nakreślone wyzwania, które zazwyczaj mają wymiar globalny, europejski i krajowy. Środki finansowe pozyskane w nowej perspektywie finansowania w latach 2014-2020, umożliwią rozwój gospodarki poprzez podnoszenie jej konkurencyjności, a także wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej, jak również wzmocnią troskę o sprawność i efektywność państwa. Celem głównym Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (SIEG), jest stworzenie wysoce konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i współpracy przedsiębiorstw, administracji i nauki (Dynamiczna Polska..., 2015). Jako główne założenie tejże strategii podano przygotowanie odpowiednich warunków sprzyjających funkcjonowaniu polskich przedsiębiorstw, również w układzie terytorialnym oraz partycypację w tych działaniach sektora nauki i administracji, czego efektem ma być podnoszenie konkurencyjności, jak i innowacyjności polskiej gospodarki. Strategia zakłada realizację następujących celów: 1) dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki, 2) stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy, 3) wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców, 4) wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki (Dynamiczna Polska..., 2015). W ramach pozyskanych środków finansowych pochodzących z funduszy Wspólnych Ram Strategicznych wspierane będą cele założone w Strategii Europa 2020, które będą dedykowane dziedzinom istotnym w rozwoju kraju, a więc tym, które zostały określone w Zaleceniach Rady Unii Europejskiej, w powiązaniu z Krajowym Programem Reform. Dotyczy to w szczególności innowacyjności gospodarki, jej konkurencyjności branżowej i sektorowej, efektywności energetycznej, aktywności zawodowej społeczeństwa oraz kontynuowania rozwoju infrastruktury transportowej (Programowanie..., 2013).

Biorąc pod uwagę regiony jako określone obszary, należy zauważyć, że coraz częściej partycypują one w procesach rynkowych, w których podlegają działaniu procesów gospodarczych (Korenik, Zakrzewska-Półtorak 2011, s. 21). W 1999 roku rozpoczęto działania nad tworzeniem regionalnych systemów innowacji oraz powołano samorząd regionalny, którego podstawowym zadaniem było pomaganie w obszarze wspierania innowacyjności. Kształtowanie się potencjału rozwoju regionalnego, na który niewątpliwie wpływ ma czynnik innowacyjności warunkujący poziom konkurencyjności regionów stało się wymogiem naszych czasów. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawiło się zjawisko konkurowania regionów, które przekształca rzeczywistość przestrzeń społeczno-ekonomiczną. Nowe podmioty gospodarki, czyli regiony zostały zmuszone do przyjęcia nowej roli, w której podstawową kategorią ekonomiczną jest ich konkurencyjność. Przyglądając się potencjałowi i możliwościom innowacyjnym regionów w Polsce należy dokonać diagnozy niematerialnych czynników rozwoju regionalnego, które posiadają decydujące znaczenie w ich generowaniu, podnoszeniu ich konkurencyjności i kreacji bogactwa regionu. Region, który funkcjonuje w gospodarce opartej na wiedzy, to region wiedzy określający rolę wiedzy w sprzyjaniu, warunkowaniu i tworzeniu rozwoju regionalnego, dzięki której jesteśmy w stanie ustalić rolę kapitału ludzkiego teoretycznie i praktycznie oraz wyznaczyć jego rolę w tworzeniu gospodarki opartej na wiedzy na obszarze regionu. Istotne znaczenie posiadają w tym zakresie rodzaje posiadanej wiedzy, uwarunkowania, procesy generowania wiedzy, zarządzanie wiedzą, ale także jej rola w kształtowaniu gospodarki i atrakcyjności inwestycyjnej regionu. Niezwykle ważny jest posiadany kapitał ludzki, który należy oceniać zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. W celu jego identyfikacji można oprzeć się na wybranych teoriach rozwoju regionalnego, a także koncepcjach gospodarki przestrzennej. Kapitał ludzki powinien być zsynchronizowany z rozwojem

społeczeństwa informacyjnego funkcjonującego na terenie regionów oraz przyczyniać się do budowy ich innowacyjności. Niestety nie zawsze występuje możliwość ingerencji w tzw. obszary inwestycji w szeroko pojęty kapitał ludzki w regionie, a także ukierunkowanie polityki regionalnej i kierunków inwestycyjnych na tego rodzaju działania (Nowakowska, Przygodzki, Sokołowicz 2011, s. 9-79). Drugi rodzaj regionu nazywany innowacyjnym, skupia regionalne mechanizmy tworzenia procesów innowacji z uwzględnieniem uwarunkowań politycznych w zakresie tworzenia innowacyjności. W Polsce uznano, że procesy innowacji należy uznać za determinantę rozwoju regionalnego na terenie danego terytorium, czemu ma sprzyjać środowisko i regionalny system innowacji, jak również możliwości adaptacyjne i powstawanie klastrów innowacyjnych. Szczególnie ważną w tych działaniach okazuje się regionalna polityka innowacyjna, jej cele i narzędzia, regionalne strategie innowacji, foresight, benchmarking, monitoring i ewaluacja. Z kolei region w gospodarce globalnej określa rolę środowisk lokalnych i regionalnych w procesie globalizacji w obszarze wzmocnienia znaczenia i pozycji konkurencyjnej. Szczególnej trosce poddaje się funkcjonowanie korporacji transnarodowych w gospodarce regionu, ich rolę w umacnianiu terytorialnych systemów innowacji, a także możliwości przyciągania inwestorów i wzmocnienie procesów terytorializacji, czemu ma sprzyjać odpowiednio przygotowane instrumentarium marketingu terytorialnego. Warto więc zbadać, jakie zachodzą związki i interakcje w regionie w obszarze innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionalnej w Polsce. Koligacje te zostaną w tym opracowaniu zaprezentowane na przykładzie badań dotyczących podziału terytorialnego kraju z uwzględnieniem wybranych uwarunkowań teoretycznych konkurencyjności gospodarki regionalnej oraz badań obrazujących wpływ procesów zachodzących w gospodarce, jak również w bezpośrednim otoczeniu przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, które bezpośrednio oddziałuje na ich innowacyjność i konkurencyjność.

CEL, METODYKA I OBSZAR BADAŃ

Celem niniejszego opracowania było zaprezentowanie problematyki innowacyjności wpływającej na podnoszenie konkurencyjności gospodarki regionalnej, jak również diagnoza poziomu innowacyjności polskich województw. Dodatkowo zbadano procesy zachodzące w otoczeniu przedsiębiorstw przemysłu spożywczego obrazujące ich oddziaływanie na ich funkcjonowanie i przedstawiono znaczenie przedsiębiorstw w rozwoju regionów. Autorzy opracowania postawili tezę, że podejmowane procesy innowacyjne wzmocniają konkurencyjność gospodarki regionalnej i przyczyniają się do pozycjonowania przedsiębiorstw zarówno na rynku lokalnym, regionalnym i krajowym. W ramach przeprowadzonych badań posłużono się metodą analizy i krytyki piśmiennictwa. Zakres teoretyczny pracy obejmuje: zaprezentowanie uwarunkowań konkurencyjności gospodarki regionalnej, a także studium określające występujące zależności pomiędzy innowacyjnością, a istniejącym poziomem konkurencyjności gospodarki regionalnej. Obszar empiryczny pracy obejmuje: określenie poziomu innowacyjności polskich województw w zakresie takich wskaźników, jak: poziom nakładów na badania i rozwój, zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej, ilość wynalazków oraz liczbę udzielonych patentów.

Ponadto badaniu poddano polski przemysł spożywczy, który w 2014 roku był jednym z najważniejszych producentów żywności w Unii Europejskiej, a będąc ogniwem szeroko pojmowanego sektora agrobiznesu należał do najważniejszych elementów gospodarki z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego dla ludności, gdyż żywność w każdym państwie musi być traktowana, jako towar strategiczny. Zaplanowany i wytyczony operat badawczy obejmował ogół przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce. Z kolei w operacie losowym, czyli kompletnym wykazie jednostek badanej populacji uwzględniono przedsiębiorstwa wpisane do rejestru REGON na dzień 30.10.2012 r., które zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności Gospodarczej (PKD 2007) zaliczone zostały do Sekcji C. Przetwórstwo przemysłowe, Dział 10. Produkcja artykułów spożywczych, Dział 11. Produkcja napojów oraz Dział 12. Produkcja wyrobów tytoniowych. W celu otrzymania reprezentatywnej próby jednostek populacji zastosowano probabilistyczną (losową) technikę wyboru próby, a jako narzędzie badawcze

użyto kwestionariuszy ankietowych. Stosując wzór na minimalną liczebność próby ustalono, że badaniu musi podlegać 267 przedsiębiorstw (przy populacji wynoszącej 33 662 podmiotów gospodarczych), (Firlej 2014, s. 141-148).

KONKURENCYJNOŚĆ I INNOWACYJNOŚĆ REGIONÓW W POLSCE

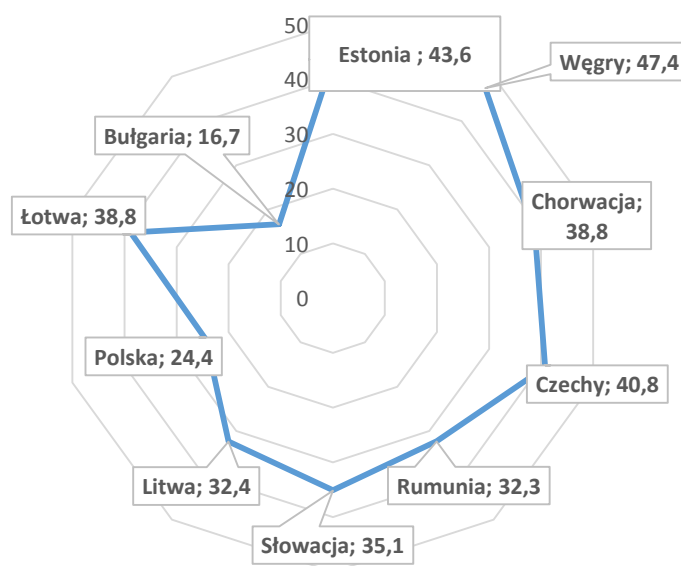
Definicję konkurencyjności podali eksperci Komisji Europejskiej, którzy określili ją jako zdolność produkowania dóbr i usług, które znajdują konsumentów na rynkach międzynarodowych, co zapewnia wysoki i trwały poziom dochodów (Piotrowska-Trybull 2004, s. 17, 20). Tak więc konkurencyjność regionów to inaczej ich zdolność do osiągania w trwały i skuteczny sposób większych dochodów i stopnia zatrudnienia w warunkach międzynarodowej konkurencji (Firlej K. A., 2013, s. 211-221). W literaturze przedmiotu spotkać można różne ujęcia konkurencyjności regionów (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki 2007, s. 106). Zwykle klasyfikuje się je w dwóch grupach, gdzie w pierwszej z nich definicja konkurencyjności regionów jest ujmowana z perspektywy władz publicznych, a druga grupa interpretuje zjawisko z punktu widzenia przedsiębiorstw. Definicja B. Winiarskiego określa konkurencyjność regionów jako: „(...) ich zdolność do przystosowywania się do zmieniających się warunków, pod kątem utrzymywania lub poprawy pozycji w toczącym się między regionami współzawodnictwie” (Winiarski 1999, s. 9). Z kolei A. Klasik i T. Markowski uważają, że konkurencyjność regionu to: „(...) przewaga nad innymi regionami, będąca wypadkową atrakcyjności oferty usługowej kierowanej do obecnych i potencjalnych użytkowników regionu, którymi są mieszkańcy, firmy, inwestorzy i goście, a jej źródłem jest nowoczesna infrastruktura materialna, instytucjonalna oraz intelektualna regionu” (Klasik, Markowski 2002, s. 99-100). Za merytoryczną treściowo należy uznać definicję I. Pietrzyk, według której konkurencyjność regionów to zdolność przedsiębiorstw, przemysłu oraz ponadnarodowych ugrupowań, zlokalizowanych w regionie, podlegających działaniu konkurencji międzynarodowej do uzyskiwania trwałego i stosunkowo wysokiego stopnia dochodu i zatrudnienia (Pietrzyk 2000, s. 20).

Z drugiej strony należy zauważyć, że współczesna gospodarka rynkowa charakteryzuje się dużą dynamiką zmian społeczno-gospodarczych (Nowakowska 2011, s. 31), czego źródłem jest rewolucja naukowo-techniczna, zdolność uczenia się, kształtowania nowych umiejętności i kwalifikacji, co sprzyja powstawaniu innowacji i konieczności transferu wiedzy, jak również ich wykorzystywania w gospodarce regionów. Według Z. Sadowskiego potrzeba kreowania nowych idei i pomysłów innowacyjnych wymaga lepszego przygotowania intelektualnego i odpowiednio wysokich zasobów wiedzy i zdolności do jej tworzenia (Sadowski 2005, s. 400). Nowe pomysły przyczyniają się do kumulacyjnego procesu przemian, wykorzystującego transfer wiedzy i dyfuzję innowacji jako samodzielny i bazowy czynnik wytwórczy. Sprzyja to postrzeganiu współczesnej gospodarki, jako gospodarki opartej na wiedzy, w której głównymi stymulantami są tzw. czynniki „miękkie”.

Twórcą teoretycznych podwalin dotyczących innowacji był J. Schumpeter, który wyszczególnił pięć sytuacji pojawienia się innowacji. O innowacji można mówić w przypadku: a) wytworzenia nowego produktu lub wprowadzenia na rynek towarów o nowych właściwościach, b) wprowadzeniu nowej metody produkcji, c) otwarcia nowego rynku zbytu, d) pozyskania nowych źródeł surowców, e) przeprowadzenia nowej organizacji danego przemysłu, np. utworzenia monopolu lub jego likwidacji (Schumpeter 1960, s. 104). Teoria J. Schumpetera dotyczyła gospodarki kapitalistycznej początków XX wieku, a więc trudno ją dzisiaj uznać za wiążącą skoro w tamtych czasach kluczową rolę odgrywały: ziemia, produkcja i kapitał. Pozostałe czynniki takie jak: wiedza, informacje, praca intelektualna i informacja, które obecnie są brane pod uwagę w rozwoju przedsiębiorstwa, regionu, państwa, uwzględnił w swojej definicji P. Drucker, według którego innowacja to: „szczególne narzędzie przedsiębiorców, za pomocą którego czynią one okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub do świadczenia nowych usług” (Drucker 2002, s. 39-40). Podkreślał także ich ekonomiczny charakter, gdyż uważał, że miarą innowacji jest sukces rynkowy, a także ich społeczny charakter, jako, że kreowanie innowacji jest wynikiem relacji, wartości, kultury, cech społecznych. Zmiana przekształca się w innowację dopiero wówczas, gdy jej implementacja

przyczynia się do korzyści społeczno-ekonomicznych i przynosi pozytywne rezultaty ekonomiczne (Firlej K. A., 2013, s. 211-221). Rola innowacji w procesie rozwoju i postępu społeczno-gospodarczego jest niezwykle istotna, gdyż innowacje stanowią nieodłączny warunek dynamicznego i efektywnego rozwoju gospodarki (Firlej K. A, 2012, s. 143-144). Innowacyjność zalicza się do tzw. czynników miękkich, którym przypisuje się coraz większe znaczenie w procesach rozwoju regionalnego i lokalnego (Gorynia, Łązniewska, 2012, s. 137).

Poddając ocenie konkurencyjność i innowacyjność regionów w Polsce należy przyjrzeć się wydatkom ponoszonym na działalność badawczo-rozwojową w Polsce i w Europie Środkowej. Podczas, gdy średnia unijna w tym zakresie wynosiła w 2010 roku 54,1% wydatków ogółem (według danych Eurostatu), w Polsce kształtowały się one na poziomie 24,4%. Było to przedostatnie miejsce, a gorzej wypadła tylko Bułgaria (16,7%), (rysunek 1).



Rysunek 1. Wydatki przedsiębiorstw na B+R w Polsce i Europie Środkowej

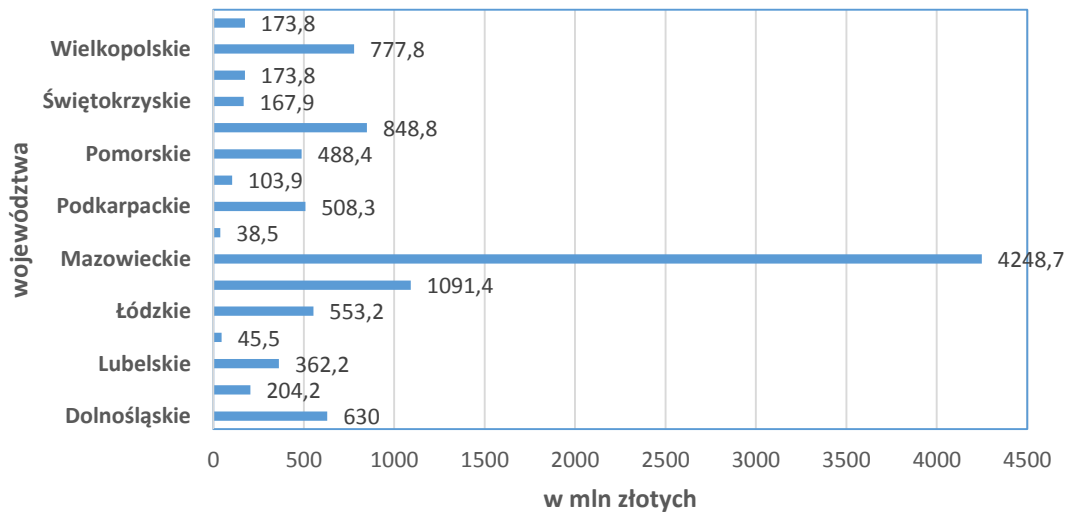
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, 2012 r., http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NiT_notatka_informacyjna_dzialalnosc_badawcza_rozwoj_2011.pdf, [3.04.2015], *wyróżnia się cztery sektory instytucjonalne: sektor przedsiębiorstw (BES), sektor rządowy (GOV), sektor szkół wyższych (HES) oraz sektor prywatnych instytucji niekomercyjnych (PNP).

W 2010 roku podjęto próbę analizy poziomu nakładów, które zostały poniesione na badania i rozwój w Polsce w ujęciu regionalnym. Stwierdzono, że w tym zakresie dominującą pozycję miało województwo mazowieckie, które było traktowane priorytetowo w skali kraju i gdzie zainwestowano 4 248,7 mln zł; 40,8 %, czyli ponad 2/5 wszystkich środków kierowanych na ten cel.

Biorąc pod uwagę łączną sumę nakładów poniesionych na ten cel w wymienionych województwach stanowiło to blisko trzy czwarte. Z kolei najmniej środków przeznaczono na badania i rozwój w takich województwach, jak: opolskie (38,5 mln zł; 0,4%), świętokrzyskie (167,9 mln zł; 1,6%), warmińsko-mazurskie (173,8 mln zł, 1,7%) oraz podlaskie (103,9 mln zł; 1%). Na podstawie przeprowadzonej analizy można jednoznacznie stwierdzić, że większość środków została skumulowana w jednym województwie mazowieckim; wyróżniono, także trzy dobrze rozwinięte pod względem gospodarczym województwa: małopolskie, śląskie i wielkopolskie, a reszta w niewielkim stopniu partycypowała w ogólnym podziale.

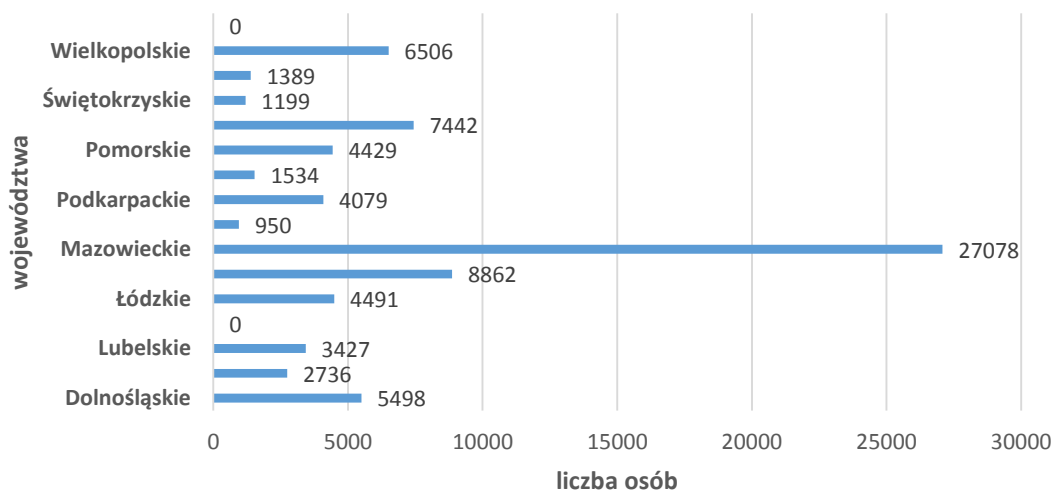
Dokonując analizy potencjału regionu określono także poziom zatrudnienia pracowników w sektorze badań i rozwoju, badając także w następnym roku rozkład kategorii zatrudnienia, a także dokonano rozpoznania ich przynależności instytucjonalnej. Badając poziom zatrudnienia w działalności badawczo-rozwojowej stwierdzono, że w 2010 r. najwięcej osób zatrudnionych było w województwach:

mazowieckim (27 078 osób), małopolskim (8 862), śląskim (7 442), wielkopolskim (6 506), dolnośląskim (5 498), (rysunek 2).



Rysunek 2. Nakłady na badania i rozwój w poszczególnych województwach w 2010 roku w mln zł

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie: Nauka i technika w 2010 r., Główny Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012, s. 138-139. oraz Rocznik statystyczny województw 2011, Główny Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2011, s. 478, 481.



Rysunek 3. Zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej w poszczególnych województwach w 2010 roku w mln zł

Źródło: jw., s. 478, 481.

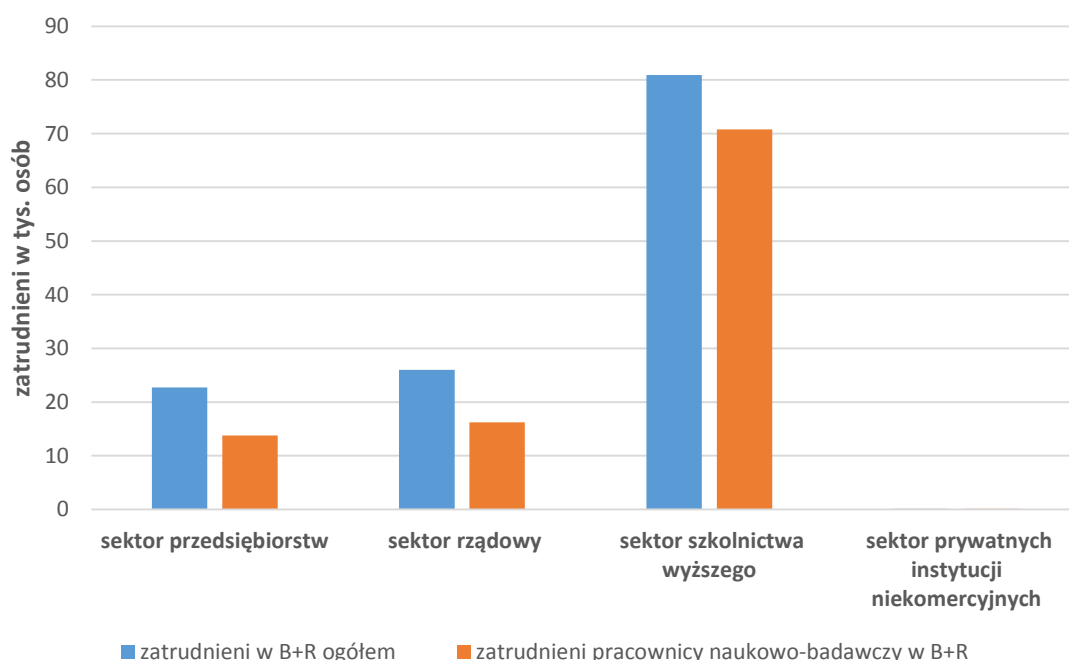
* Poziom zatrudnienia w działalności badawczo-rozwojowej w województwach lubuskim i zachodniopomorskim jest objęty tajemnicą statystyczną.

Niestety znów odnotowano najmniejsze zatrudnienie w sektorze B+R w takich województwach, jak: opolskie (950 osób), świętokrzyskie (1 199), warmińsko-mazurskie (1 389), podlaskie (1 534). Zauważono, że jak w poprzednim badaniu większość zatrudnionych osób skupia województwo

mazowieckie i pozostałe trzy również wyżej wymienione, czyli; Małopolskie, śląskie i wielkopolskie, a pozostałe niewiele znaczą na mapie sektora B+R (rys. 3).

Badając wolumen zatrudnionych osób w działalności badawczo rozwojowej stwierdzono, że w 2010 roku było to 129,8 tys. osób, co przekładało się na 81,8 EPC (czyli ekwiwalent pełnego czasu pracy, który oznacza jeden osoborok przeznaczony jedynie na działalność badawczą i rozwojową).

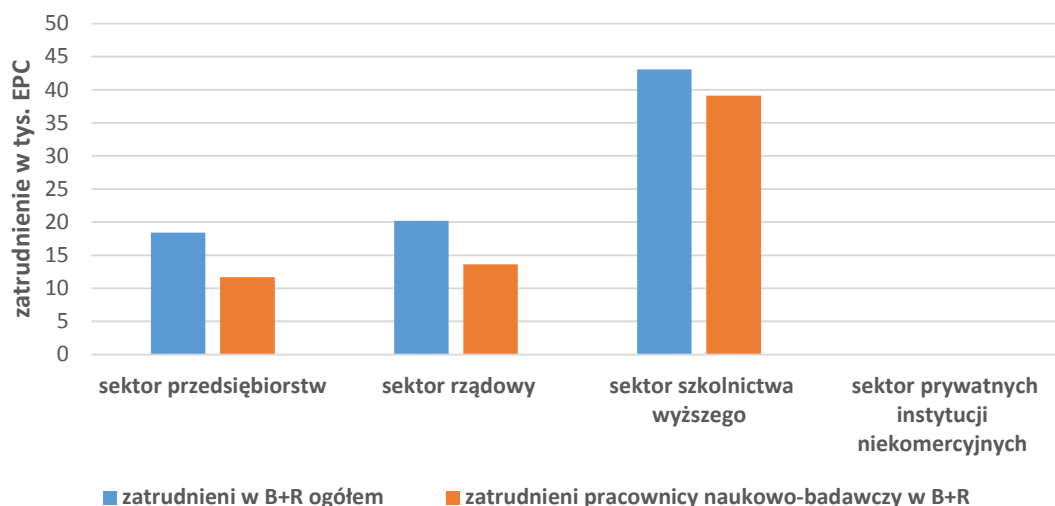
Interesująco wyglądała też statystyka zatrudnionych w działalności badawczo-rozwojowej według sektorów instytucjonalnych (rys. 4). W 2010 roku w ogólnej liczbie pracowników zatrudnionych w działalności naukowo-badawczej (129,8 tys. osób) przeważał sektor szkolnictwa wyższego i wynosił 80,9 tys. osób. W następnej kolejności zatrudnieni lokowali się w sektorach: rządowym (26 tys. osób) i przedsiębiorstwach (22,7 tys. osób). Tylko niewielka ich część była zatrudniona w prywatnych instytucjach komercyjnych. Biorąc pod uwagę wyłącznie zatrudnienie pracowników naukowo-badawczych w ogólnym zatrudnieniu w działalności badawczo-rozwojowej według sektorów instytucjonalnych w 2010 roku (100,9 tys. osób), zauważono, że największa ich liczba była zatrudniona również w sektorze szkolnictwa wyższego (70,8 tys. osób), a w następnej kolejności w sektorze rządowym (16,2 tys. osób). Także niewielka ich część była zatrudniona w sektorze prywatnych instytucji niekomercyjnych i wynosiła 0,1 tys. osób.



Rysunek 4. Zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej według sektorów instytucjonalnych w tys. osób w 2010 roku

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, jw.

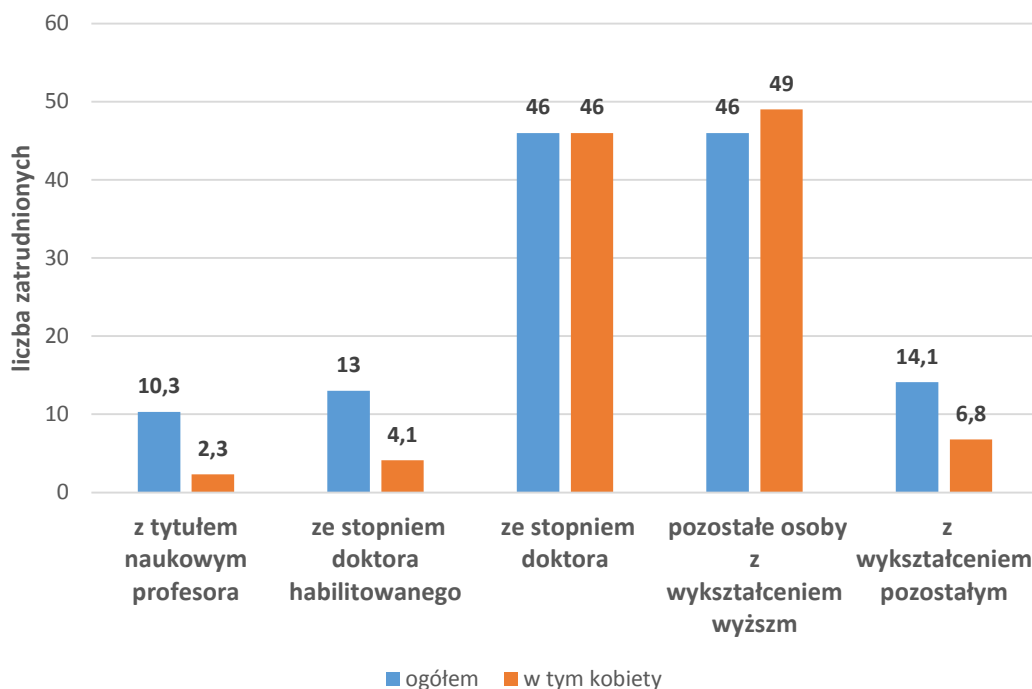
Otrzymane wyniki świadczą także o zdominowaniu zatrudnienia w działalności badawczo-rozwojowej według sektorów instytucjonalnych przez pracowników sektora szkolnictwa wyższego, co z jednej strony można tłumaczyć odpowiednim ich przygotowaniem kompetencyjnym, kwalifikacyjnym i merytorycznym, a także odpowiednim wyposażeniem jednostek tego sektora, a z drugiej strony mniejszym lub wręcz nikłym zainteresowaniem w tym kierunku pozostałych grup zawodowych.



Rysunek 5. Zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej według sektorów instytucjonalnych w tys. EPC w 2010 roku

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, jw.

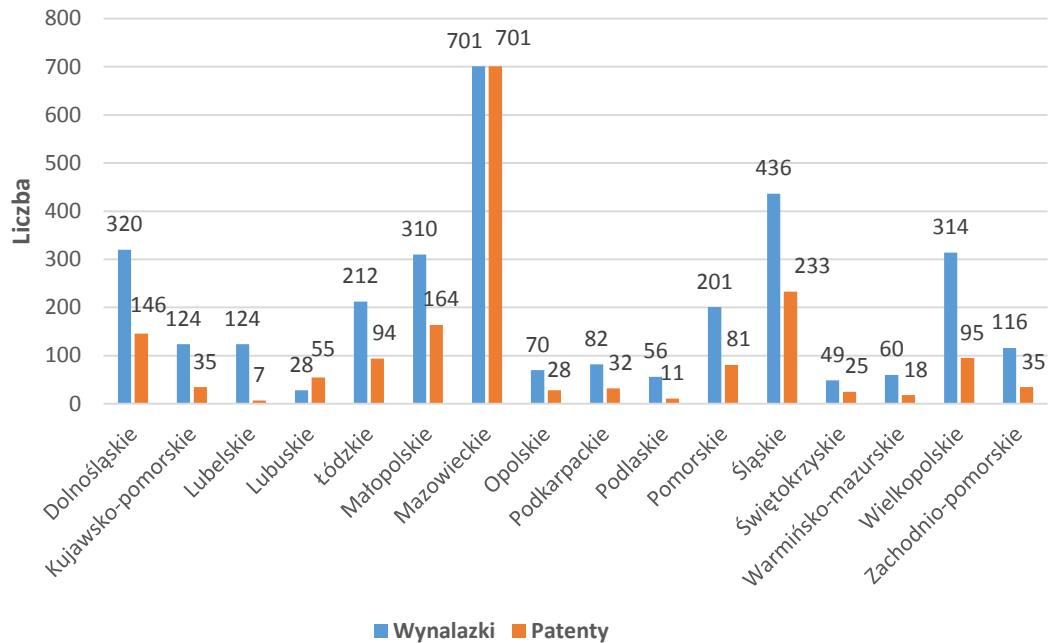
W celu szczegółowego zbadania efektywności zatrudnienia w działalności badawczo-rozwojowej według sektorów instytucjonalnych wyliczono także w 2010 roku ekwiwalent pełnego czasu pracy. Wyniki badań wykazały, że najwyższy EPC został wypracowany w sektorze szkolnictwa wyższego, zarówno wśród zatrudnionych w B+R ogółem (43,1 tys. EPC), jak i zatrudnionych pracowników naukowo-badawczych w B+R (39,1 tys. EPC). W następnej kolejności uplasował się sektor rządowy, gdzie odpowiednio zatrudnieni w B+R ogółem wypracowali ekwiwalent na poziomie 20,2 tys. EPC, a zatrudnieni pracownicy naukowo-badawczy 13,6 tys. EPC. Kolejnym był sektor przedsiębiorstw, gdzie wypracowano ekwiwalent na poziomie odpowiednio 18,4 tys. EPC i 11,7 tys. EPC. Jako niewiele znaczący okazał się sektor prywatnych instytucji niekomercyjnych osiągający w obu badanych przypadkach ekwiwalent na poziomie 0,1 tys. EPC (rys. 5). Podobnie, jak w przypadku zatrudnienia otrzymane wyniki wskazują, że najwyższy ekwiwalent pełnego czasu pracy, określany jako jeden osoborok poświęcony jedynie na działalność badawczą i rozwojową mógł zostać wypracowany w najwyższym stopniu jedynie w sektorze szkolnictwa wyższego wspartego odpowiednimi kadrami, środkami finansowymi i zasobami niezbędnymi dla realizacji wyznaczonych celów. Przeprowadzona analiza wieku personelu B+R pozwala prognozować, że sytuacja ta może ulec poważnym zmianom w kolejnych latach ze względu na proces starzenia się społeczeństwa. Na rysunku 6 zaprezentowano zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej według poziomu wykształcenia w 2010 roku.



Rysunek 6. Zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej według poziomu wykształcenia w 2010 roku

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, jw.

Statystyka ta pokazuje zbieżność działań regionalnych i sektorowych, a tego rodzaju podejście może mieć istotne znaczenie w liczbie zgłaszanych wynalazków i patentów. Analizując dane z 2010 roku w obszarze ochrony własności przemysłowej w ujęciu regionalnym stwierdzamy, że 20% zgłoszeń wynalazku krajowego w 2010 roku do Urzędu Patentowego RP miało miejsce w województwie mazowieckim. Kolejne pozycje w tym zakresie zajęły takie województwa, jak: śląskie (13,6%), wielkopolskie (9,8%) i małopolskie (9,7%). Patrząc na najsłabsze województwa, stwierdzamy, że były to: lubuskie (0,9%), świętokrzyskie (1,5%), podlaskie (1,7%), warmińsko-mazurskie (1,9%), opolskie (2,2%) oraz podkarpackie (2,6%). Badając z kolei największy przyrost zgłoszonych wynalazków w 2009 roku, zauważono, że największy miał miejsce w województwie warmińsko mazurskim (o 71,4%), a spadek – lubelskim (o 9,5%). Dokonując analizy zgłoszonej liczby patentów w 2010 roku stwierdzono, że najwięcej ich wystąpiło w województwie mazowieckim (25%), czyli 701 sztuk, gdzie zaobserwowano także największy ich przyrost w stosunku do roku poprzedniego. Z kolei największy ich spadek miał miejsce w województwie lubuskim (o 61,1%). Zmiany te wyraźnie odzwierciedlają i potwierdzają możliwości finansowania sektora badawczo-rozwojowego, jak również wynikają z ilości osób zatrudnionych w tym sektorze (rysunek 7).



Rysunek 7. Liczba wynalazków i patentów w poszczególnych województwach w 2010 roku

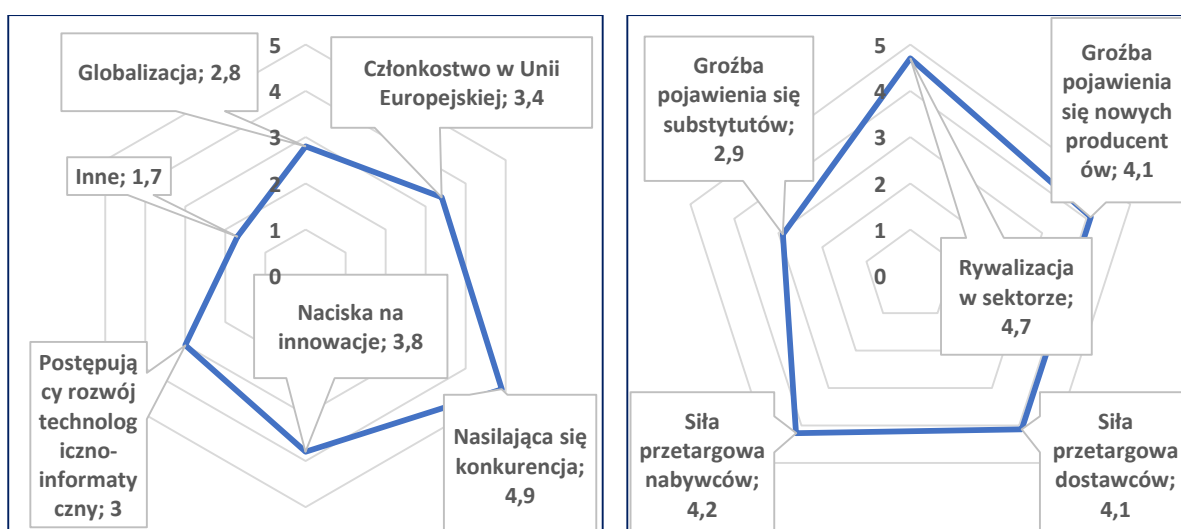
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, jw.

WPŁYW PROCESÓW GOSPODARCZYCH I STOPIEŃ ICH ODDZIAŁYWANIA NA FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW PRZEMYSŁU SPOŻYWCZEGO

Przechodząc na niższe poziomy funkcjonowania przedsiębiorstw w regionach można posłużyć się badaniem, które zostało wykonane w 2013 roku i dotyczyło przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. W funkcjonowaniu tych przedsiębiorstw w warunkach globalizacji należy uwzględniać konkurencyjność regionalną i lokalną, które determinowane są przez procesy kreowania wiedzy, a także jej wymiany w regionie. Kluczowe znaczenie mają w tym zakresie czynniki socjoekonomiczne, do których zalicza się: jakość i kwalifikacje siły roboczej (kapitał ludzki), stosunki społeczne i instytucjonalne (kapitał społeczny i instytucjonalny), jakość i wybór instytucji kultury (kapitał kulturowy), rozwój tzw. klasy kreatywnej kreującej nową wiedzę, a także jakość infrastruktury publicznej, a uzupełnieniem tych aspektów powinien być kapitał produkcyjny kreujący efektywną bazę przemysłową (Firlej K. A., 2012, s. 143-144). Nie można go jednak uważać za źródło regionalnej przewagi konkurencyjnej. Szczególnie ważne są także czynniki jakościowe, natomiast niewielkie znaczenie ma dostępność do infrastruktury publicznej, a także instytucji kultury. Występuje także wiele czynników socjotechnicznych, które implikują specyfikę i formę lokalnego środowiska innowacyjnego, które w przyszłości mogą stanowić o regionalnych przewagach konkurencyjnych. Poziom konkurencyjności regionu determinowany jest coraz szerzej przez zachodzące procesy globalizacji, umiędzynarodawianie działalności gospodarczej i powstawanie nowoczesnych systemów telekomunikacyjnych.

Analizując otoczenie, w którym przyszło funkcjonować przedsiębiorstwom przemysłu spożywczego w 2013 roku postanowiono na wstępie zbadać wpływ procesów gospodarczych na ich funkcjonowanie, by następnie określić stopień oddziaływania procesów zachodzących w bliższym otoczeniu. Jako wynik badania przyjęto wagi zaprezentowane w ujęciu liczbowym w skali 1-5, a także procent respondentów wybierających dane odpowiedzi. Oceniając wpływ procesów gospodarczych na funkcjonowanie przemysłu spożywczego w Polsce respondenci wskazali, że dominującą rolę odgrywa nasilająca się konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami, zarówno na krajowym, jak i międzynarodowym rynku (4,9).

W wypowiedziach respondentów pojawia się pełna świadomość i zrozumienie wobec konieczności funkcjonowania na konkurencyjnym Wspólnym Rynku Europejskim, jak również rynkach pozaunijnych. Dla odniesienia sukcesu starają się oni zadbać o lokowanie swoich produktów na rynkach zagranicznych oraz rozwijać efektywny eksport. Drugim z badanych procesów okazał się nacisk na innowacje (3,8), które są coraz powszechniejszym wsparciem w rozwoju przedsiębiorstw. Pomimo ograniczonych środków przeznaczanych na ten cel, respondenci wskazują na potrzebę ich zwiększenia i dorównania najlepszym firmom światowym w ich wdrażaniu. Kolejny proces to członkostwo w Unii Europejskiej (3,4), dzięki któremu pojawiły się nowe rynki zbytu, ale także często całkowita zmiana kierunku i rodzaju produkcji. Jako mniej znaczący został oceniony postępujący rozwój technologiczno-informatyczny (3,0), gdyż respondenci uważają, że poziom wyposażenia ich zakładów, obowiązująca myśl techniczna i wdrażane nowości w większości przypadków są zgodne ze standardami światowymi. Procesy globalizacyjne też wywierają poważne piętno w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, gdyż przez ich oddziaływanie następuje powstawanie nowych przedsiębiorstw, rekonwersja pracownicza, a także wymiana asortymentowa produktów (2,8), niemniej jednak ich znaczenie nie zostało mocno zaakcentowane (rysunek 8).



Rysunek 8. Średnia ocena wpływu procesów gospodarczych na funkcjonowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego i stopień oddziaływania procesów zachodzących w bliższym otoczeniu badanych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego na ich funkcjonowanie w 2012 roku

Źródło: opracowanie własne.

Interesująco wypadły wyniki badania dotyczącego stopnia oddziaływania procesów zachodzących w bliższym otoczeniu przedsiębiorstw przemysłu spożywczego na ich funkcjonowanie w 2012 roku. Respondenci są zdania, że w największym stopniu ogranicza je rywalizacja w sektorze rolno-spożywczym (4,7). W szczególności dotyczy to realizacji wytyczonych celów przez przedsiębiorstwa, zarówno o charakterze strategicznym, jak i operacyjnym, i zdobywaniu dzięki temu przewagi konkurencyjnej. Przedsiębiorstwa stają się coraz bardziej specjalistyczne i ukierunkowane na wybrane rodzaje produkcji. W dalszej kolejności respondenci wskazali na trzy istotne procesy, którymi okazały się: siła przetargowa nabywców (4,2), siła przetargowa dostawców (4,1) oraz groźba pojawienia się nowych producentów (4,1). Tego rodzaju wyniki potwierdzają, że wciąż istotne dla funkcjonujących przedsiębiorstw są możliwości finansowe kontrahentów, którzy de facto uzależniają pozycję przedsiębiorstw od swoich wyników finansowych. Respondenci zauważyli także pewne niebezpieczeństwo w pojawieniu się substytutów, niemniej jednak na co dzień nie przykładają do tego zjawiska większej wagi. Zazwyczaj są zdania, że dobrze wyprodukowany przez nich produkt jest w stanie sam się obronić z jego niepełnowartościowym substytutem.

W przeprowadzonych badaniach dokonano także oceny głównych problemów producentów działających w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego. Okazało się, że do największych ich problemów można zaliczyć próby reorganizacji przedsiębiorstw (5,5) oraz możliwości w zakresie przejęcia lub współpracy z innymi przedsiębiorstwami (5,4), (rysunek 9).



Rysunek 9. Problemy producentów funkcjonujących w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego

Źródło: opracowanie własne.

W następnej kolejności respondenci wskazywali na pozyskiwanie nowych i wykwalifikowanych pracowników (4,9), rozwój nowych produktów i usług (4,0), pozyskanie kapitału (3,9), redukcję kosztów (3,8), poprawę jakości produktów i usług (3,7) oraz wejście na nowe rynki zbytu (3,4). Należy podkreślić, że nie tylko sami menedżerowie badanych przedsiębiorstw wskazywali na te problemy, ale większość pracowników operacyjnych zauważa je, kojarząc zwykle z wizją, misją i celami strategicznymi.

ZAKOŃCZENIE

Poddając ocenie potencjał i możliwości innowacyjne polskich regionów w niniejszym opracowaniu starano się nakreślić problematykę innowacyjności, która determinuje konkurencyjność gospodarki regionalnej. W jego treści dokonana została diagnoza poziomu innowacyjności województw w Polsce i procesy występujące w otoczeniu przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Procesy te warunkują z kolei zachowania przedsiębiorstw, mających istotne znaczenie w rozwoju regionów. Autorzy opracowania postawioną tezę mówiącą, że podejmowane procesy innowacyjne wzmacniają konkurencyjność gospodarki regionalnej i przyczyniają się do pozycjonowania przedsiębiorstw zarówno na rynku lokalnym, regionalnym i krajowym uważają za zweryfikowaną pozytywnie w niewielkim stopniu, gdyż zjawisko to dotyczy wybranej grupy województw. Druga część badanej tezy mówiąca o przyczynianiu się procesów do pozycjonowania przedsiębiorstw zarówno na rynku lokalnym, regionalnym i krajowym na podstawie badania przedsiębiorców z przemysłu spożywczego została zweryfikowana w pełni pozytywnie. Wyniki przeprowadzonej analizy, której celem było zbadanie wpływu innowacyjności na konkurencyjność regionów pozwoliły na skonstruowanie następujących wniosków:

1. Województwo mazowieckie przoduje wśród województw w Polsce zakresie potencjału

- innowacyjnego, dzięki czemu osiąga optymalne wyniki we wszystkich badanych wskaźnikach. Pozostałe województwa o wysokim poziomie innowacyjności w skali kraju to: śląskie, małopolskie, wielkopolskie i dolnośląskie. Na przeciwległym biegunie znalazły się takie województwa, jak: lubuskie, opolskie, podlaskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie i warmińsko-mazurskie. Niestety świadczy to o nieprawidłowym podejściu do zagadnienia innowacyjności regionów, przez co jedno z nich zdominowało mapę Polski, a reszta jest dyskryminowana. W długim okresie sytuacja taka może determinować polaryzację rozwoju regionów w skali kraju.
2. Istnieje wysoki stopień zależności pomiędzy poziomem innowacyjności gospodarki regionalnej i jej konkurencyjnością, chociaż występują w tym przypadku wyjątki. Zależność ta nie występuje np. w województwie małopolskim i zachodniopomorskim.
 3. Występuje istotny wpływ procesów gospodarczych i stopień ich oddziaływania na funkcjonowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Za najważniejsze procesy respondenci uznali: nasilającą się konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami, zarówno na krajowym, jak i międzynarodowym rynku, nacisk na innowacje, członkostwo w Unii Europejskiej i postępujący rozwój technologiczno-informatyczny.
 4. Biorąc pod uwagę poziom oddziaływania procesów zachodzących w bliższym otoczeniu na funkcjonowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego wskazano w kolejności na: rywalizację w sektorze rolno-spożywczym, siłę przetargową nabywców, siłę przetargową dostawców oraz możliwość pojawienia się nowych producentów.
 5. Głównymi problemami producentów w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego okazały się: próby reorganizacji przedsiębiorstw, możliwości w zakresie przejęcia lub współpracy z innymi przedsiębiorstwami, pozyskiwanie nowych i wykwalifikowanych pracowników, rozwój nowych produktów i usług, pozyskanie kapitału, redukcja kosztów, poprawa jakości produktów i usług oraz wejście na nowe rynki zbytu.

BIBLIOGRAFIA

- „*Dynamiczna Polska*” rozwija innowacje, <http://www.mg.gov.pl/node/17492>, [2.04.2015]
- CHADZYŃSKI J., NOWAKOWSKA A., PRZYGODZKI Z., 2007. *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa, s. 106.
- DRUCKER P., 2002. *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa, ss. 39-40.
- FIRLEJ K., 2014. *Analysis of the factors increasing the competitiveness of the food industry enterprises results, Economic Development and Management of Regions*, Hradecké ekonomické dny 2014, Hradec Králové 2014, ss. 141-148.
- FIRLEJ K. A., 2012, *Innowacyjność polskiej gospodarki jako wyzwanie rozwojowe w warunkach integracji europejskiej*, w: PRUSEK A. (red.), *Wyzwania rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski*, Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków – Mielec, ss. 143-144.
- FIRLEJ K. A., 2013. *Innowacyjność, jako instrument podnoszenia konkurencyjności regionów*, Roczniki Ekonomiczne KPSW w Bydgoszczy 6(2013). Wydawnictwo KPSW w Bydgoszczy. Bydgoszcz, 211-221.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, 2012 r., http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NiT_notatka_informacyjna_dzialalnosc_badawcza_rozwoj_2011.pdf, [3.04.2015], GORYNIA M., ŁAŻNIEWSKA E. (red.), 2012. *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje-strategie-przykłady*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 137.

- KLASIK A., MARKOWSKI T., 2002. *Marketing miasta*, w: *Marketing terytorialny*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia Tom CXII, Warszawa, 2002, s. 99-100.
- KORENIK S., ZAKRZEWSKA-PÓŁTORAK A., 2011. *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 21.
- *Nauka i technika w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012, ss. 138-139. oraz *Rocznik statystyczny województw 2011*, Główny Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2011, s. 478, 481.
- NOWAKOWSKA A., 2011. *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 31.
- NOWAKOWSKA A., PRZYGODZKI Z., SOKOŁOWICZ M. E., 2011. *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki, innowacje, korporacje transnarodowe*, Difin, ss. 9-79.
- OLECHNICKA A., 2007. *Innowacyjność polskich regionów. Metody pomiaru, stan i tendencje*, w: TUCHOLSKA A., GORZELAK G. (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 265.
- PIETRZYK I., 2000. *Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej*, w: CYBULSKI L., KLAMUT M. (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław, s. 20.
- PIOTROWSKA-TRYBULL M., 2004. *Istota i czynniki konkurencyjności regionu*, w: KOSIEDOWSKI W. (red.), *Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Międzynarodowa analiza porównawcza: Białoruś, Litwa, Łotwa i Polska*, Wydawnictwo UMK, Toruń, ss. 17, 20.
- Programowanie perspektywy finansowej, Założenia umowy partnerstwa, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 roku, https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Documents/Zal_UP_05_02_2013_jm.pdf, [2.04.2015]
- SADOWSKI Z., 2005. *Współczesna rola innowacji w ekonomii*, w: SADOWSKI Z. (red.), *Transformacja i rozwój. Wybór prac*, PTE, Warszawa, s. 400.
- SCHUMPETER J. A., 1960. *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa, s. 104.
- WINIARSKI B., 1999. *Czynniki konkurencyjności regionów*, w: KLAMUT M. (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, s. 9.

POTENTIAL AND POSSIBILITIES OF INNOVATIVE POLISH REGIONS

Abstract: This paper presents an assessment of the potential and possibilities of innovative regions in Poland. The issue of regional innovation was signaled in theoretical and practical aspects, as determinant of the regional economy competitiveness. The article includes a diagnosis of the innovation level for voievodships in Poland as well as processes in food industry business environment which determine their behavior. This relationship is reflected in the implementation of strategic and operational objectives of companies, which is important in the development of regions. The studies were made on the basis of an examination of the source data, analysis and critique of the subject literature, and as a research tool survey questionnaires were used. It was found that innovation processes undertaken strengthen the competitiveness of the regional economy and contribute to the positioning of companies in the local, regional and national level, although it affects a selected group of voievodships. We can definitively talk about contributing to processes occurring in the environment in the positioning of food businesses both on the local, regional and national levels. The results of the study confirmed that: the Mazowieckie Voievodship locates in the forefront of innovation potential of Poland, there is a high degree of dependence between the level of innovation of the regional economy and its impact on competitiveness,

there is a significant impact of economic processes and the degree of their impact on the functioning of the food industry enterprises.

Keywords: Innovativeness, development, regions, business processes, company performance

POZIOM KAPITAŁU SPOŁECZNEGO JAKO BAZY PRZYSZŁEGO ROZWOJU REGIONALNEGO W WYBRANYCH GMINACH WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Streszczenie: Wyczerpywanie tanich zasobów pro wzrostowych skłania do poszukiwania nowych czynników generowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Gospodarki wysoko rozwinięte są już dostatecznie nasycone podstawowymi czynnikami wzrostu i obecnie to kapitał społeczny pretenduje do miana kluczowej determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego. Według kryteriów przyjmowanych w przytaczanych analizach, Polska wciąż ma możliwość kształtowania kapitału ludzkiego generującego rozwój gospodarczy. Dopiero za kilka lat utrzymanie tendencji wzrostowej wymagać będzie kapitału społecznego. Z uwagi jednak na to, iż podstawowym budulcem kapitału społecznego jest zaufanie, a jego tworzenie wymaga długiego okresu, jest to obszar, który wymusza natychmiastowe badania w celu wypracowania odpowiedniej strategii ukierunkowanej na budowę i pomnażanie kapitału społecznego. Wiele dotychczasowych analiz wskazuje na ogromne braki w tym zakresie w polskiej gospodarce i niedostatek tej formy kapitału zwłaszcza na obszarach wiejskich. W artykule zaprezentowano podstawowe komponenty kapitału społecznego w wybranych 6 gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego. Podjęte badania mają na celu analizę poziomu kapitału społecznego wybranych gmin wiejskich województwa zachodniopomorskiego, przeprowadzoną na podstawie takich mierników jak zaufanie, partycypacja obywatelska i członkostwo w organizacjach. Zaprezentowane badania potwierdzają relatywnie niski poziom kapitału społecznego obszarów wiejskich co znacząco ogranicza możliwości rozwoju regionalnego w najbliższej perspektywie. Mimo, że mają one raczej charakter poglądowy, to jednak dobrze oddają inercję zachodniopomorskich gmin wiejskich.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, czynniki miękkie, zaufanie zgeneralizowane, partycypacja obywatelska, frekwencja wyborcza, członkostwo w organizacjach, gminy wiejskie, obszary wiejskie, województwo zachodniopomorskie, rozwój społeczno-gospodarczy, rozwój regionalny

WSTĘP

Kapitał społeczny obecnie pretenduje do miana kluczowej determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyczerpywanie się tanich zasobów pro wzrostowych skłania do poszukiwania nowych czynników generowania prosperity. Dotychczasowe zasoby wskazywane w teorii ekonomii tj. praca, ziemia, kapitał okazują się niewystarczające we współczesnych gospodarkach. Nawet wiedza czy informacja, mimo wymownie brzmiących określeń tj. gospodarka oparta na wiedzy, w dobie integracji i globalizacji, jako procesów zwiększających mobilność zasobów i przyczyniających się do ich swobodnego przepływu pomiędzy krajami, nie stanowią już wystarczających generatorów rozwoju. Gospodarki wysoko rozwinięte są już dostatecznie nasycone podstawowymi czynnikami wzrostu, zatem baza już jest odpowiednia. Dalszy rozwój wymaga innych, nowych stymulatorów tzw. czynników miękkich. Jednym z nich jest szeroko ostatnio dyskutowany kapitał społeczny. Jest to kategoria trudna do zmierzenia, gdyż mało uchwytana, a przez to niejednoznacznie zdefiniowana. Ramy definicyjne są wyznaczane w zależności od celu jaki stawia sobie badacz, co prowadzi do rozmywania pojęcia i stosowania arbitralnie doboranych wskaźników. Najpowszechniej cytowane w literaturze przedmiotu definicje kapitału

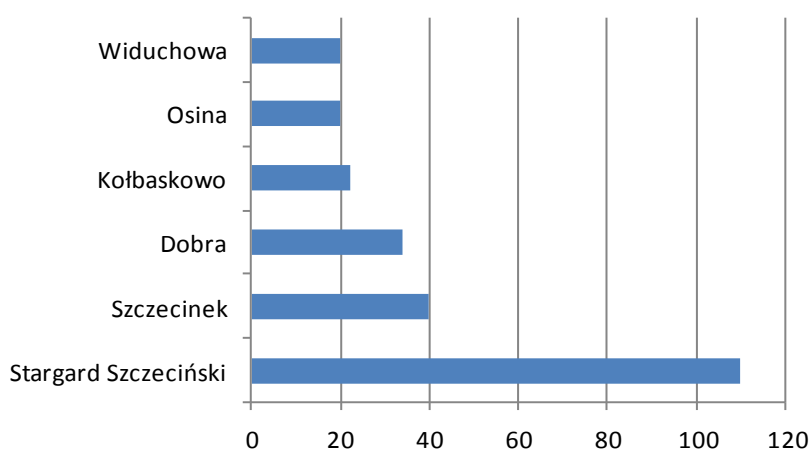
społecznego to te autorstwa P. Bourdieu, R. Putnama i J. Colemana. Bourdieu (1986 s. 248) uważał, że kapitał społeczny jest „zbiorem rzeczywistych i potencjalnych zasobów, związanych z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu – lub inaczej mówiąc z członkostwem w grupie – która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, wiarygodności, która daje im dostęp do kredytu w najszerszym znaczeniu tego słowa”. Coleman (1998, s. 94, 98) natomiast rozpatrywał kapitał społeczny przez pryzmat grupy „podmiotów społecznych, które mają dwa wspólne elementy: są częścią jakiejś społecznej struktury i ułatwiają wspólne działania – zarówno jednostek, jak i całych instytucji w ramach tej struktury”. R. D. Putnam (1995, s. 257-259) opisuje kapitał społeczny takimi cechami „organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania”. Mimo pewnych różnic w opisywaniu tego pojęcia wszystkie określają go przez pryzmat zaufania, współdziałania i aktywności obywatelskiej. Współcześni badacze opisując kapitał społeczny także odnoszą się do kategorii zaufania i współpracy w ramach wspólnoty. Zatem właśnie tak powinno się rozumieć, definiować i badać ten zasób, dzięki któremu efektywność pozostałych czynników wzrostu jest wyższa. Wspólne działanie oparte na zaufaniu przynosi większe korzyści aniżeli działanie indywidualne. Badania wskazywane przez Czapińskiego (Czapiński 2010; Diagnoza Społeczna 2013, s. 285-297) dowodzą, że „kapitał społeczny jest istotnym korelatem bogactwa”, choć statystyka potwierdza taką zależność w krajach bogatych, podczas gdy w krajach biednych wzrost może być generowany rozwojem kapitału ludzkiego. Jednak po osiągnięciu przez gospodarkę pewnego poziomu bogactwa, mierzonego poziomem PKB per capita, ważniejszym czynnikiem dalszego rozwoju jest właśnie kapitał społeczny. Według kryteriów przyjmowanych w przytaczanych analizach, Polska wciąż ma możliwość kształtowania kapitału ludzkiego generującego rozwój gospodarczy. Dopiero za kilka lat utrzymanie tendencji wzrostowej wymagać będzie kapitału społecznego. Z uwagi jednak na to, iż podstawowym budulcem kapitału społecznego jest zaufanie, a jego tworzenie wymaga długiego okresu, jest to obszar, który wymusza natychmiastowe badania w celu wypracowania odpowiedniej strategii ukierunkowanej na budowę i pomnażanie kapitału społecznego. Wiele dotychczasowych analiz wskazuje na ogromne braki w tym zakresie w polskiej gospodarce i niedostatek tej formy kapitału zwłaszcza na obszarach wiejskich. Niektóre publikacje odnoszą się jednak wyłącznie do zaufania, albo uczestnictwa w organizacjach bądź frekwencji wyborczej co nie wyczerpuje tematyki kapitału społecznego i może zniekształcać prawdziwy poziom wiejskiego kapitału społecznego. Podjęte badania mają na celu analizę poziomu kapitału społecznego wybranych gmin wiejskich województwa zachodniopomorskiego przeprowadzoną na podstawie takich mierników jak zaufanie, frekwencja wyborcza i członkostwo w organizacjach.

METODYKA I OMÓWIENIE WYNIKÓW PROWADZONYCH BADAŃ

W artykule zaprezentowano podstawowe komponenty kapitału społecznego w wybranych 6 gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego. Są to gminy wyselekcjonowane na podstawie literatury przedmiotu, w której były analizowane zachodniopomorskie gminy z punktu widzenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Z uwagi na to, iż to nie zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, ale kapitał społeczny był przedmiotem niniejszej analizy, a ograniczone ramy objętościowe publikacji nie pozwalały na analizowanie zbyt wielu wątków, w doborze gmin posłużono się już przeprowadzonymi analizami zaczerpniętymi z innych publikacji. Przyjęto zatem 3 gminy, cechujące się relatywnie wysokimi wskaźnikami rozwoju i 3 gminy o relatywnie słabych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego. We wszystkich analizach ranking gmin był podobny, zatem celowe jest wymienianie nie wszystkich pozycji literatury, a ograniczenie się np. do jednej, którą można uznać za

podstawę doboru gmin wiejskich. Według wskaźnika pauperyzacji¹ opracowanego dla 2011 roku charakteryzującego gminy zachodniopomorskie w *Diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej...* (2013, s. 71-74), można ułożyć analizowane w niniejszym artykule gminy następująco (w kolejności od najniższego do najwyższego poziomu wskaźnika): Dobra, Kołbaskowo, Stargard Szczeciński, Osina, Widuchowa, Szczecinek.² Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że Dobra, Kołbaskowo i Stargard Szczeciński to gminy relatywnie bogate, natomiast Osina, Widuchowa i Szczecinek – relatywnie biedne. W wytypowanych gminach przeprowadzono badania ankietowe, które dostarczyły informacji na temat wybranych wyznaczników kapitału społecznego (rysunek 1). Ważnym uzupełnieniem niniejszej prezentacji były dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Budowanie polskiej demokracji ma stosunkowo krótką historię, zatem również badania i teoretyczne rozważania na temat kapitału społecznego jako jednego z komponentów społeczeństwa obywatelskiego mają relatywnie krótki żywot.



Rysunek 1. Liczebność próby w badanych gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego

Źródło: badania własne

Oprócz wspomnianych wcześniej autorów uznanym badaczem kapitału społecznego jest też F. Fukuyama bardzo mocno akcentujący uzależnienie dobrobytu kraju i jego zdolności do rywalizacji gospodarczej od poziomu zaufania wśród mieszkańców. Określa on kapitał społeczny jako „umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji wspólnych interesów” (Fukuyama, 1997, s. 21). To zaufanie jest kluczowym budulcem kapitału społecznego stanowiącego ważną tkankę spajającą wszystkie elementy sprawnie funkcjonującego systemu społeczno-gospodarczego.

¹ Wskaźnik pauperyzacji to konstrukcja powstała z połączenia trzech wskaźników: ubóstwa, bezrobocia oraz wskaźnika ukazującego odsetek osób mieszczących się w najniższym przedziale dochodowym (do 10 tysięcy złotych rocznie). Wskaźnik pauperyzacji jest obliczany zgodnie z metodologią przyjętą przez UNDP przy konstruowaniu wskaźnika HDI (Human Development Index), a jego wartość mieści się w przedziale 0:1. Przy czym im niższa wartość tego wskaźnika, tym mniejsze są problemy związane z pauperyzacją. W niniejszym opracowaniu wskaźnik pauperyzacji nie stanowi przedmiotu badań, zatem jego wartości dla analizowanych gmin nie będą zaprezentowane. Posłużył jedynie do wstępnego uszeregowania gmin.

² Analogiczną kolejność wybranych gmin wskazuje ranking oparty na Wskaźniku Rozwoju Wspólnot Terytorialnych zaprezentowany w tym samym opracowaniu.



Rysunek 2. Zaufanie zgeneralizowane w wybranych gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego

Źródło: badania własne.

Wagę zaufania zauważył też amerykański laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii K. J. Arrow (1974, s. 23) stwierdzając „zaufanie jest ważnym smarem systemu społecznego. Jest ono wyjątkowo skuteczne; poleganie w dostatecznym stopniu na słowie innych ludzi pozwala zaoszczędzić mnóstwa kłopotów”.

W analizowanych gminach poziom zaufania zgeneralizowanego był dość zróżnicowany (rysunek 2). Najbardziej nieufni okazali się respondenci z gminy Widuchowa – 90% wskazań, że ostrożności w postępowaniu z ludźmi nigdy za wiele. Natomiast w gminie Osina co dziesiąty ankietowany ufa innym ludziom, a jednocześnie tylko 60% deklaruje ostrożność wobec innych. Niestety niemal co trzeci pytany nie umiał się zdecydować na żadną z opcji. Podobny wynik co do ostrożności w postępowaniu z innymi uzyskano z ankiet w gminie Szczecinek, ale zaufanie wobec innych ma tylko 5% badanych, a 35% nie potrafiło na to pytanie jednoznacznie odpowiedzieć. Relatywnie dużym zaufaniem darzą innych w gminie Kołbaskowo, jednak wysoki jest tam również odsetek nieufających innym.

Podobnie wygląda zestawienie odnoszące się do różnych instytucji państwowych, rządu a także sąsiadów (Tabela 1). Dużą nieufnością wykazali się respondenci ze Szczecinka, gdzie był największy odsetek wskazań braku zaufania. Najmniejszy udział nieufających był w gminie Kołbaskowo. Sektorowi bankowemu nie ufa największy odsetek respondentów z Dobrej, choć w mniejszym stopniu, także w przypadku pozostałych gmin, dotyczy to NBP. Do sejmu, prezydenta i rządu brak zaufania deklaruje największy procent respondentów z gminy Widuchowa. Brak zaufania prawie nie dotyczy członków rodziny – za wyjątkiem 5,5% ankietowanych ze Stargardu Szczecińskiego.

Tabela 1. Struktura odpowiedzi dotyczących zaufania do poszczególnych instytucji (%)

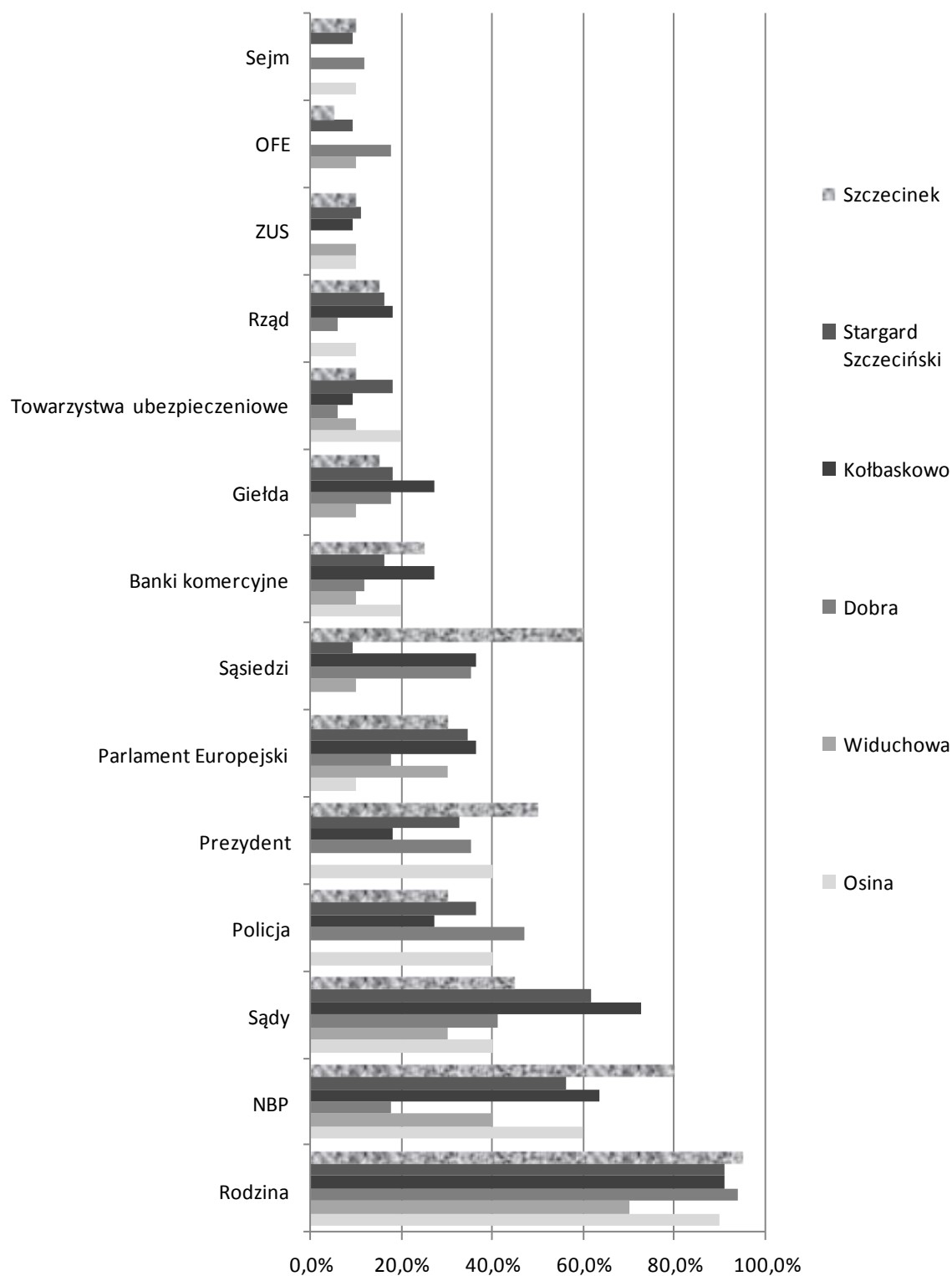
Gminy	Osina	Widuchowa	Dobra	Kołbaskowo	Stargard Szczeciński	Szczecinek
Banki komercyjne						
Nie	30,0	40,0	70,6	45,5	50,9	55,0
Tak	20,0	10,0	11,8	27,3	16,4	25,0
Trudno powiedzieć	50,0	50,0	17,6	27,3	32,7	20,0
NBP						

Gminy	Osina	Widuchowa	Dobra	Kolbaskowo	Stargard Szczeciński	Szczecinek
Nie	0,0	20,0	58,8	18,2	21,8	5,0
Tak	60,0	40,0	17,6	63,6	56,4	80,0
Trudno powiedzieć	40,0	40,0	23,5	18,2	21,8	5,0
Sejm						
Nie	70,0	90,0	76,5	81,8	61,8	80,0
Tak	10,0	0,0	11,8	0,0	9,1	10,0
Trudno powiedzieć	20,0	10,0	11,8	18,2	29,1	10,0
Prezydent						
Nie	50,0	70,0	41,2	36,4	45,5	45,0
Tak	40,0	0,0	35,3	18,2	32,7	50,0
Trudno powiedzieć	10,0	30,0	23,5	45,5	21,8	5,0
Parlament Europejski						
Nie	40,0	50,0	52,9	36,4	29,1	20,0
Tak	10,0	30,0	17,6	36,4	34,5	30,0
Trudno powiedzieć	50,0	20,0	29,4	18,2	36,4	50,0
Policja						
Nie	50,0	50,0	41,2	36,4	34,5	70,0
Tak	40,0	0,0	47,1	27,3	36,4	30,0
Trudno powiedzieć	10,0	50,0	11,8	36,4	29,1	0,0
Rząd						
Nie	70,0	90,0	70,6	54,5	47,3	55,0
Tak	10,0	0,0	5,9	18,2	16,4	15,0
Trudno powiedzieć	20,0	10,0	23,5	27,3	36,4	30,0
ZUS						
Nie	90,0	40,0	88,2	63,6	52,7	75,0
Tak	10,0	10,0	0,0	9,1	10,9	10,0
Trudno powiedzieć	0,0	50,0	11,8	27,3	36,4	15,0
Giełda						
Nie	30,0	30,0	11,8	36,4	45,5	75,0
Tak	0,0	10,0	17,6	27,3	18,2	15,0
Trudno powiedzieć	70,0	60,0	70,6	36,4	36,4	10,0
OFE						
Nie	70,0	20,0	41,2	45,5	54,5	85,0
Tak	0,0	10,0	17,6	0,0	9,1	5,0
Trudno powiedzieć	30,0	70,0	41,2	54,5	36,4	10,0
Sądy						
Nie	50,0	30,0	23,5	9,1	16,4	50,0

Gminy	Osina	Widuchowa	Dobra	Kołbaskowo	Stargard Szczeciński	Szczecinek
Tak	40,0	30,0	41,2	72,7	61,8	45,0
Trudno powiedzieć	10,0	40,0	35,3	18,2	21,8	5,0
Towarzystwa ubezpieczeniowe						
Nie	60,0	20,0	76,5	54,5	52,7	75,0
Tak	20,0	10,0	5,9	9,1	18,2	10,0
Trudno powiedzieć	20,0	70,0	17,6	36,4	29,1	15,0
Członkowie rodziny						
Nie	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5	5,0
Tak	90,0	70,0	94,1	90,9	90,9	95,0
Trudno powiedzieć	10,0	30,0	5,9	9,1	3,6	0,0
Sąsiedzi						
Nie	10,0	10,0	23,5	9,1	50,9	25,0
Tak	0,0	10,0	35,3	36,4	9,1	60,0
Trudno powiedzieć	90,0	80,0	41,2	54,5	38,2	15,0

Poszczególne kategorie mogą nie sumować się do 100, z uwagi na nieuwzględnianie w niniejszej tabeli braku odpowiedzi

Źródło: badania własne

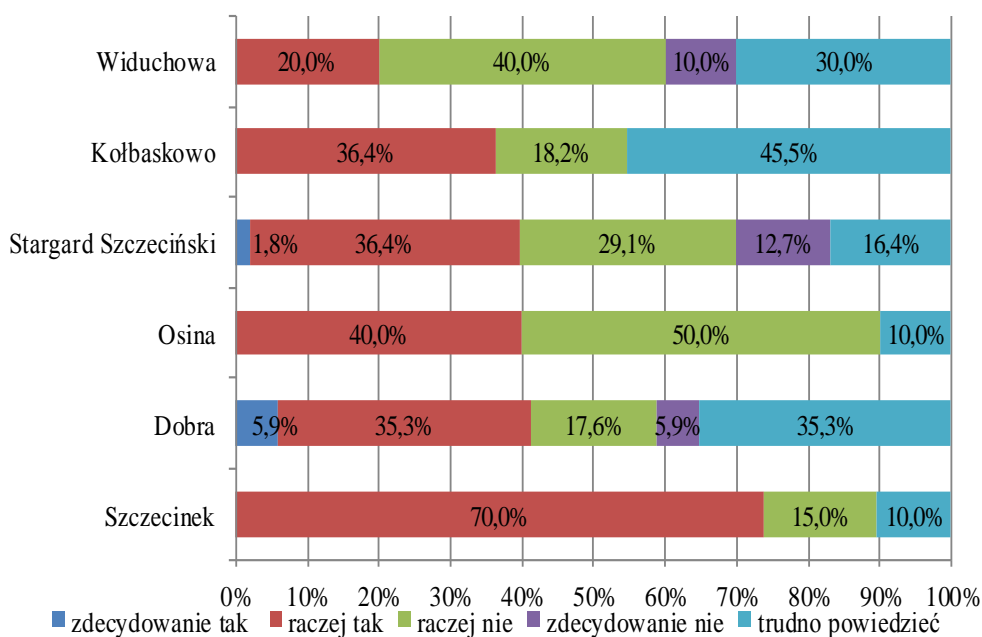


Rysunek 3. Poziom zaufania ukierunkowanego w wybranych gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego (% odpowiedzi)

Źródło: badania własne

Bezkonkurencyjnie najwyższym zaufaniem we wszystkich badanych gminach cieszą się członkowie rodziny (rysunek 3). Niemal we wszystkich gminach ponad 90% respondentów wskazało na zaufanie do rodziny. Jedynie w gminie Widuchowa było to 70% wskazań. Relatywnie niskie zaufanie

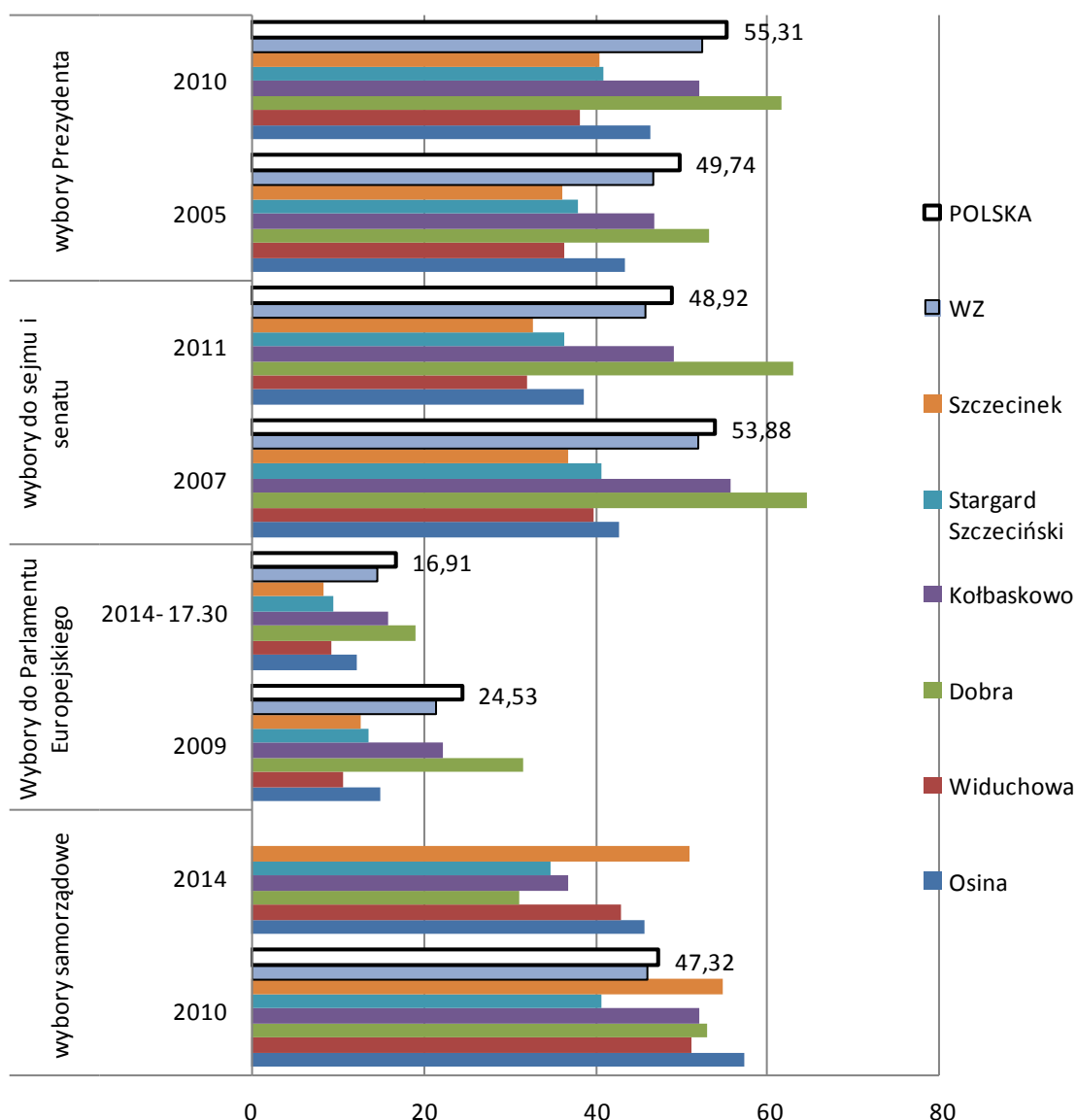
deklarują ankietowani do swoich sąsiadów. Poza gminą Szczecinek, w której 60% respondentów ufa swoim sąsiadom, w pozostałych gminach ufa im jedynie co trzeci, a nawet co dziesiąty badany. W gminach Dobra i Kołbaskowo odpowiednio 35,3 i 36,4% darzy sąsiadów zaufaniem, a w gminie Widuchowa i Stargard Szczeciński jedynie co dziesiąty ankietowany, podczas gdy w gminie Osina żaden z ankietowanych nie wskazał na zaufanie do sąsiadów. Może to stanowić niemały problem przy rozwiązywaniu problemów lokalnych, gdyż brak zaufania wyklucza współpracę lub przynajmniej mocno ją ogranicza. Stosunkowo wielu respondentów ufa Narodowemu Bankowi Polskiemu. W Szczecinku aż 80% wskazań, podczas gdy w Stargardzie Szczecińskim, Osinie i Kołbaskowie odpowiednio 56,4, 60 i 63,6%. Najmniej NBP ufają ankietowani z Dobrej – 17,6 oraz Widuchowej – 40%. Najmniejszy odsetek respondentów zaznaczających zaufanie do prezentowanych podmiotów wskazało na sejm (od 0-11,8%), otwarte fundusze emerytalne (od 0-17,6%) oraz zakład ubezpieczeń społecznych (od 0-10,9). Równie mało wskazań dotyczyło rządu tj. od 0 w Widuchowej do 18,2% w Kołbaskowie.



Rysunek 4. Zaufanie do władz gminy, w której mieszka respondent

Źródło: badania własne.

Największym zaufaniem wśród ankietowanych cieszą się władze gminy Szczecinek, ponad 2/3 badanych (rysunek 4). Więcej zaufania niż jego braku wykazali także respondenci z gmin Dobra i Kołbaskowo, przy czym w tej ostatniej najwięcej było niezdecydowanych, gdyż blisko połowa nie miała zdania. Zbliżony udział zarówno pozytywnych jak i negatywnych odpowiedzi, przy niewielkiej przewadze nieufających władzom gminy, uzyskano w Stargardzie Szczecińskim. Natomiast najwięcej respondentów nie ufa władzom gminy Osina i Widuchowa – połowa wskazań.



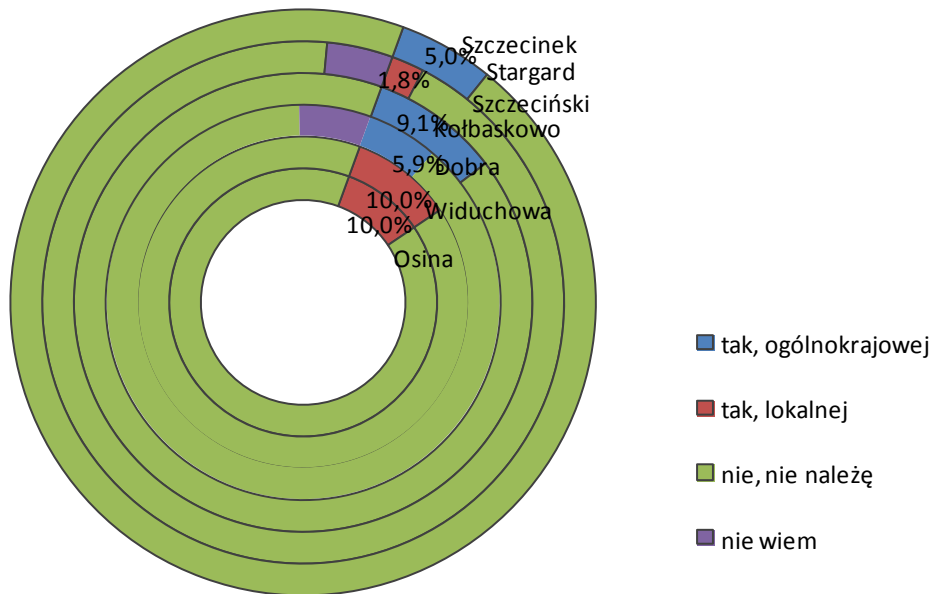
Rysunek 5. Frekwencja w wyborach w wybranych gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego na tle województwa i kraju

Dane dotyczące roku 2014 nie są ostateczne, gdyż wskazują frekwencje z godz. 17.30.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

W analizowanych gminach, podobnie jak w całym kraju, widać tendencję spadkową pod względem uczestnictwa w wyborach. Jedynie wybory prezydenta charakteryzują się wyższą frekwencją w 2010 roku aniżeli pięć lat wcześniej (rysunek 5). Partycypacja obywatelska w całym kraju jest bardzo niska, a wyniki dotyczące wybranych gmin są gorsze zarówno w odniesieniu do kraju, jak i województwa zachodniopomorskiego. Jedynie w wyborach samorządowych w 2010 r. frekwencja w badanych gminach (poza Stargardem Szczecińskim) przekroczyła odsetek wyliczony zarówno dla województwa, jak i kraju. We wszystkich kategoriach pozytywnie odchyła się od wyników tak wojewódzkich jak i krajowych gmina Dobra, w której frekwencja zwykle przekracza 60%. Zbliżona do wyników krajowych czyli wyższa od wojewódzkich, a czasem także od krajowych, jest frekwencja w gminie Kołbaskowo. Pozostałe analizowane gminy cechuje odsetek osób uczestniczących w wyborach na poziomie niższym niż wynik

krajowy, a także niższym niż wojewódzki. Często dość znacznie, jak choćby w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. przy wyniku krajowym – 24,53 i wojewódzkim – 21,48, frekwencja w gminie Widuchowa wyniosła zaledwie 10,66%. We wszystkich porównywanych rodzajach wyborów najniższe (dość mocno odbiegające in minus od pozostałych) i zbliżone do siebie poziomy frekwencji wykazują gminy Widuchowa oraz Szczecinek. W tych gminach, nawet w wyborach cieszącym się najwyższym zainteresowaniem w kraju, bierze udział zaledwie co trzeci uprawniony. Tak niska partycypacja obywatelska oznacza bierność lokalnej społeczności i z pewnością przekłada się na równie słabą aktywność w pozostałych obszarach życia mieszkańców.



Rysunek 6. Przynależność do organizacji społecznej

Źródło: badania własne

Niespełna 1% ankietowanych wskazało przynależność do partii politycznej, tyle samo nie wiedziało czy należy do jakiejś partii, a blisko 2% nie odpowiedziało na to pytanie. Nieco wyższe zaangażowanie wykazują respondenci w obszarze organizacji społecznych, do których należy 5% badanych (rysunek 6). Przy czym na takim samym poziomie kształtuje się członkostwo w organizacjach o zasięgu krajowym jak, i lokalnym (po 2,5%). Największe zaangażowanie w tym zakresie wykazali mieszkańcy gmin Kołbaskowo, Dobra i Szczecinek, jeśli chodzi o organizacje o zasięgu krajowym. Natomiast respondenci z Osiny, Widuchowej i Stargardu Szczecińskiego wykazali się uczestnictwem w organizacjach lokalnych.

ZAKOŃCZENIE

Zaprezentowane badania potwierdzają relatywnie niski poziom kapitału społecznego obszarów wiejskich co znacząco ogranicza możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego w najbliższej perspektywie. Respondenci z gmin relatywnie biedniejszych częściej deklarowali zaufanie do instytucji wymiaru sprawiedliwości i rządu, w mniejszym zaś stopniu uczestniczyli w kształtowaniu systemu demokratycznego, poprzez chociażby uczestnictwo w wyborach. Zaskakująco niskie jest też w analizowanych gminach zaufanie do sąsiadów, a to ono scala lokalne społeczności. Należy sukcesywnie zwiększać zaufanie w ogóle, gdyż jego niski poziom będzie stanowić barierę dalszego rozwoju. A jak zauważył przywołany już Arrow (1974, s. 23): "Niestety nie jest towarem (zaufanie – przyp. aut), który można z łatwością kupić. (...) Zaufanie i podobne wartości, lojalność i mówienie prawdy, są przykładami tego, co ekonomista nazwałby efektami zewnętrznymi. To są dobra, towary, które mają prawdziwą,

praktyczną wartość ekonomiczną, zwiększają one efektywność systemu, pozwalają produkować więcej dóbr albo czegośkolwiek, czego wartość jest wysoko ceniona. Ale nie są to towary, dla których handel na wolnym rynku jest technicznie możliwy, czy choćby sensowny.” Jak podkreśla Będzik (2010, s. 20) czynniki oddziałujące na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej oddziałują również na poziom i jakość kapitału społecznego, ale co jest niezmiernie istotne, oddziaływanie jest dwukierunkowe to znaczy poziom i jakość kapitału społecznego wpływa na obszary kształtujące rozwój społeczno-gospodarczy. Dlatego już od kilku lat w dokumentach strategicznych (np. Raport Polska 2030, 2009) podkreśla się kluczową rolę kapitału społecznego w realizowaniu różnych wyzwań rozwojowych, m.in. wzrostu i konkurencyjności, gospodarki opartej na wiedzy i rozwoju kapitału intelektualnego czy też kreowania sprawnego państwa. „Bez odpowiednio wzmocnionego kapitału społecznego osiągnięcie wskazanych wyzwań może być niemożliwe, a przynajmniej znacznie utrudnione. Poszczególne komponenty kapitału społecznego, takie jak zaufanie, współdziałanie, troska o dobro wspólne, stanowią rdzeń skutecznego i sprawnego społeczeństwa obywatelskiego.” (Będzik 2010)

A społeczność krajowa uwarunkowana jest społecznością lokalną, zatem na sukces kraju składają się sukcesy mniejszych gospodarek lokalnych, a te kształtowane są efektywnością działania mieszkańców, dla których tkanką spajającą i wzmacniającą jest kapitał społeczny. Zaprezentowanych w niniejszej publikacji wyników, przynajmniej tych pochodzących z badań ankietowych, nie można odnosić do całej populacji, nie są one zatem ostateczne. Mają raczej charakter poglądowy, ale dobrze oddają inercję zachodniopomorskich gmin wiejskich, która może mocno osłabiać możliwości rozwoju regionalnego.

BIBLIOGRAFIA

- ARROW K. J., 1974. *The Limits of Organization*, Norton, Nowy Jork.
- BĘDZIK B., 2010. *Deficyt kapitału społecznego zwiastunem nadchodzących kłopotów*, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia 9 (1) 2010, SGGW, Warszawa.
- BOURDIEU P., 1986. *The Forms of Capital*, „Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education” J. G. RICHARDSON (red.), Greenwood Press, New York, s. 248.
- COLEMAN J., 1998. *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology”.
- CZAPIŃSKI J., 2010. *Kapitał społeczny i kreatywność: synergia czy konflikt?* Collegium Civitas, wygłoszony na V Seminarium pt. Czy Polacy są kreatywni? z cyklu „Kultura i rozwój”, Ośrodek Badań nad Przyszłością Collegium Civitas i Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- *Diagnoza Społeczna 2013*, CZAPIŃSKI J., PANEK T. (red.), Raport. CBOS, Warszawa.
- *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich województwa zachodniopomorskiego wraz z analizą SWOT*. Raport końcowy, 2013, Szczecin, s. 71-74. Dostępna na stronie internetowej:
http://zachodniopomorskie.ksow.pl/fileadmin/user_upload/zachodniopomorskie/pliki/Ekspertyza_Diagnoza_sytuacji_obszarow_wiejskich.pdf (dostęp 10.02.2015)
- FUKUYAMA F., 1997. *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- BONI M. (red. nauk), 2009. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa. Dostępny na stronie internetowej:
http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/ministerstwo/Documents/polska_2030_raport_0609.pdf (dostęp 18.02.2015).
- PUTNAM R. D., 1995. *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Kraków.

SOCIAL CAPITAL LEVEL AS A BASE FOR THE FUTURE OF REGIONAL DEVELOPMENT IN SELECTED RURAL MUNICIPALITIES OF ZACHODNIOPOMORSKIE

Abstract: Depletion of cheap pro-growth resources tends to search for new factors to generate socio-economic development. Highly developed economies are already well-saturated with essential growth factors and now social capital aspires to be the key determinant of socio-economic development. According to the criteria assumed in the cited studies, Poland still has the opportunity to shape the human capital that generates economic development. In a few years to maintain the upward trend it will require social capital engagement. However, due to the fact that the basic building blocks of social capital is trust, and its creation requires a long period, it is an area that forces immediate research in order to develop an appropriate strategy directed at building and multiplying of social capital. Many previous studies indicate huge gaps in this area in the Polish economy and the scarcity of this form of capital especially in rural areas. The article presents basic components of social capital in six selected rural communities of the West Pomeranian Voievodship. The undertaken studies are intended to analyze the level of social capital in selected rural communes of the West Pomeranian Voievodship carried out on the basis of such measures as trust, civic participation and membership in organizations. The research presented confirms the relatively low level of social capital in rural areas which significantly limits the ability of regional development in the nearest perspective. Although they are rather illustrative they reflect well the inertia of rural communities of the West Pomerania.

Keywords: social capital, soft factors, generalized trust, civic participation, voter turnout, membership in organizations, rural communities, rural areas, West Pomeranian Voievodship, socio-economic development, regional development.

SITUATION OF DISABLED PEOPLE ON THE LABOUR MARKET AS THE RISK FACTOR TO THE DEVELOPMENT OF THE MODERN SOCIETY

Abstract: An aspiration to achieving the sustainable development is an overarching objective of the European Union. This aim is working on the assumption that individual European countries should aspire for seeking the balance between the economic development, with the social cohesion and the environmental protection. A social cohesion is becoming a key element determining the development of the modern society. The social cohesion is an ability of the society to ensuring the well-being for all members of society, minimizing differences and avoiding marginalities. Thus, preventing the marginalisation of social groups is becoming a general objective of every society. In Poland undoubtedly a group of disabled people is one of the social groups threatened with the marginalisation, whereas a career can be a crucial determinant of the social inclusion of these people. In the presented article a situation of disabled people on the national job market was presented as well as an attempt of the answer to a question whether the position of these people on the labour market can constitute the factor of the threat to the development of the modern society and achieving the social cohesion in Poland.

Keywords: labour market, disabled people, social cohesion

INTRODUCTION

An aspiration to achieving the sustainable development is the primary objective of the European Union. This aim is based on the assumption that individual European countries should aspire for seeking the balance between the economic development, with the social cohesion and the environmental protection. A social cohesion is a crucial factor in the group of these three elements determining the development of the modern society. It is possible to assume that the social cohesion means the opposing process to the social marginalisation. Assuming that avoiding the marginalisation processes in the society is a strategic objective of the European Union, a counteraction for social exclusion of individuals and social groups will be the crucial factor to social development. However, even in the most developed societies, there are individuals and social groups which are deprived of the access to goods, stores or also institutions and this is preventing them from full participation in society. In Poland disabled people are one of the social groups threatened with the marginalisation, whereas a career can be a crucial determinant of the social inclusion of these persons. All the more so, because there is a belief at the literature on the subject, that the career of disabled persons performs not only an income function (v. i. a. Frączek 2010, Majchrzak 2009).

The presented article is aiming to introducing the situation of disabled persons on the national job market and the answer to a question whether the position of these persons on the labour market can constitute the factor of the threat to the development of the modern society and achieving the social cohesion. To begin with the article, an attempt was made to define the social cohesion. Next a scale of the disability phenomenon, its dynamics and the differentiation on the area of Poland were described. In the more distant part of the text an attempt to determine the situation of disabled persons on the national job market was made and to indicate why the position of this social group on the labour market can be

the threat to the development of modern society. The author's own conclusions are presented at the end of the article.

DEFINING THE SOCIAL COHESION

The term of social cohesion often turns up at the literature on the subject. It is an object of the interests of many countries and international organizations. Simultaneously it is hard to give one definition of this term, because it appears in achievements of many fields of study, i. a. in political science of sociology or also a social policy. One of the definitions was formed by the Council of Europe and determines that social cohesion is "ability of the society to ensure a well-being for everyone for its members, minimizing differences and preventing the marginalisation" (Council of Europe 2008, p. 14). Similarly a social cohesion is determined e.g. in Canada where, as J. Jenson indicates, it means the continuous process of the development of society, common values and challenges based on the sense of hope, the confidence and the reciprocity amongst Canadians (Jenson 1998). Particular interest of social cohesion issue in Canada begins in the 1990s after the cause of ministries of Canadian Heritage. There was recognized a need to conduct the public politics and researches connected among others with elasticity of the labour market, liberalization of the trade, economic changes, which led to the weakening of the "welfare state" concept in market economies (Stanley 2003, p. 6)¹. Defining the social cohesion in individual countries is slightly different, unfortunately the form of the presented text does not allow for detailed visualising these definitions. Those who are interested can find the wider review of the definition of social cohesion at the work of K. Hulse and W. Stone (2007).

Referring to definitions mentioned above one should notice that a social marginalisation is the process opposing to the social cohesion. If the state is not able to ensure a well-being for its citizens, as well as the equality of opportunity and minimizing differences, there occurs the social exclusion (exclusion, social disintegration) of individuals or the entire social groups. People who are socially excluded are not able to participate in the social life in full, they have a poor access to resources, goods or the institutions. Sometimes social exclusion is being identified with the poverty or poverty is treated as the main reason of social exclusion. At present, however, a more multidimensional and multidirectional approach dominates. For example poverty can be not just a cause, but an effect of exclusion because of the discrimination on the labour market, disability or the place of residence (Czapiński 2014, p. 141). Persons touched with the social exclusion have a worse economic position, whereas their educational and professional abilities are lower than of central groups. Everything can cause the need to apply national aid mechanisms e.g. different forms of the welfare.

One should assume that achieving the social cohesion will be an expression of the development of society, whereas appearing of marginalization actions e.g. on the labour market, will constitute the factor of the threat to the development of the modern society.

In Poland undoubtedly disabled persons are one of social groups threatened with the social exclusion. These persons were listed in government documents i. e. in the National Strategy for Social Integration Social in 2004 and the National Plan of Acting for the Social Integration for years 2008-2010 (v. Miżejewski 2010), as the group peculiarly vulnerable to the social exclusion. A career is the fastest form of integration of disabled persons. Therefore the position of this social group on the labour market can be a determining factor to development of society or a threat factor to this development.

¹ The detailed model of the "social cohesion" which relates to i. e. the economic politics, the social policy, the institution, norms and social effects is presented by Stanley 2003, p. 12

SCALE OF THE DISABILITY PHENOMENON IN POLAND AND ITS DYNAMICS

Information about the number of disabled people in Poland can come from two primary sources: National Census (NSP) or the Labour Force Survey (BAEL). According to the newest census, there were 4.69 m. of disabled people in Poland in 2011, what constituted 12,2% of the country's population (v. tbl. 1).

Table 1. Number of disabled persons legally and biologically in Poland in 2002-2011 according to the National Census (NSP)

	2002	2011	2002-2011
Disabled Altogether	5.45 m (14.3% country's population)	4.69 m (12.2% country's population)	86% decrease of 13.9%
Disabled legally	4.45 m	3.13 m	70,4% decrease of 29.6%
Disabled biologically	1.0	1.56 m	155% increase of 55%

Source: Own study on the base of GUS (2003a), (2003b), (2012)

The statistics included in the table show that the number of disabled people in the years 2002-2011 increased almost of 14%. One should determine this tendency absolutely as positive, however concerns are turning up at the literature on the subject, because in 2011 during the course of registration almost 1.5 m of respondents refused to answer to a question about having disability (v. Slany 2014). This situation causes that data of the national census from 2011 may be underestimated.

The table below shows the number of disabled people with references to individual provinces.

Table 2. Number of disabled people in Poland in 2011 according to provinces

Province	Disabled people	% of disabled people in province	Total population
POLAND	4,697,048	12.2	38 511 824
Lodzkie	333,760	13.1	2,538,677
Masovia	515,697	9.8	5,268,660
Lesser Poland	394,309	11.8	3,337,471
Silesia	552,138	11.9	4,630,366
Lublin	311,796	14.3	2,175,700
Subcarpathia	249,530	11.7	2,127,286
Podlaskie	131,758	11.0	1,202,365
Świętokrzyskie	165,680	12.9	1,280,721
Lubusz	170,537	16.7	1,022,843
Greater Poland	428,770	12.4	3,447,441
West Pomerania	210,057	1.,2	1,722,885
Lower Silesia	383,758	13.2	2,915,241
Opole	103,153	10.2	1,016,212
Kuyavia-Pomerania	264,313	12.6	2,097,635
Pomerania	284,499	12.5	2,276,174
Warmia-Masuria	197,293	13.6	1,452,147

Source: Own study on the base of GUS – Local Data Bank

The substantial amount of disabled people in 2011 appeared in provinces: Lubusz (16,7% of the whole of the population of province), Lower Silesia (13,2%) and Warmia-Masuria (13,6%). However the fewest disabled people were in provinces Lesser Poland (9,8%) and Opole (10,2%).

As far as disabled people are concerned, it is crucial to determine the degree of disability because it indicates the intensity of the health dysfunction.

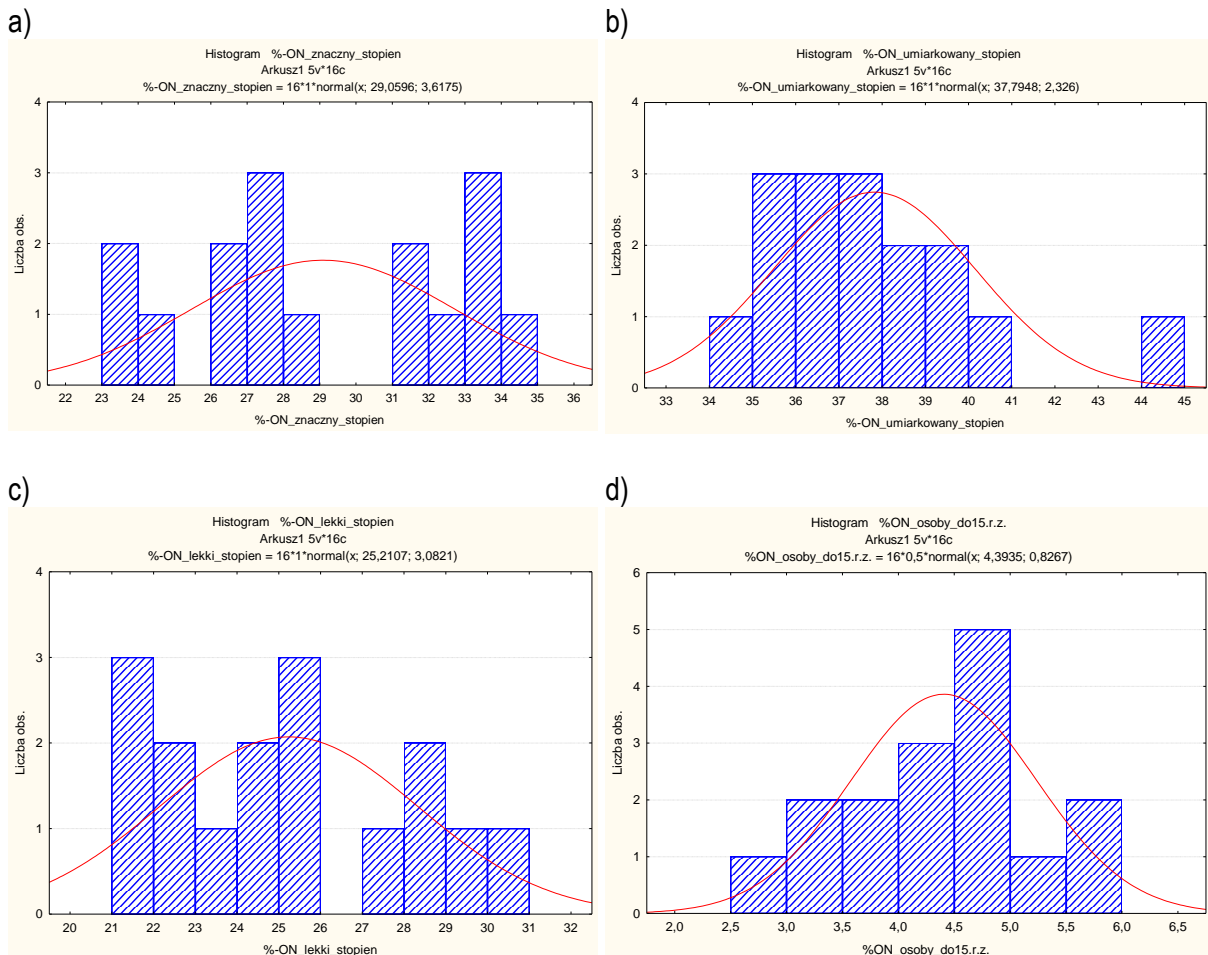


Figure 1. The intensity of disability in the population of disabled people in Poland in 2011 (% of the whole disabled people in individual provinces)

a/ a severe level of disability; b/ a moderate level of disability; c/ a slight level of disability; d/ disabled people under the age of 15.

Source: Own study on the base of data NSP 2011.

The people with the severe level of disability in the population with the health dysfunction in individual provinces in Poland were between 27%-28% and 33%-34%. The largest number of people with the severe level of disability lived in the West Pomerania province (34,2%), Pomeranian (33,1%), Lesser Poland (33,1%) and Podlaskie (33,2%). The smallest amount of those lived in the Lodzkie province (23,4%) and Subcarpathian province (24%). People with moderate disability often lived in Lubusz province (44%) and Lodzkie (40,6%). Disabled people with the slightest health dysfunction have most often inhabited the area of the Silesia province (30,7%), whereas children with disabilities often lived in Kuyavia-Pomerania province (6% of the whole disabled persons in the province). Presented statistics can be an indication, which areas of Poland should be paid special attention for conducting the effective social policy targeted at disabled people.

SITUATION OF DISABLED PEOPLE ON THE NATIONAL JOB MARKET

Disabled people have definitely lower indicators of the activity on the labour market than healthy people (v. tbl. 3).

Table 3. The economic activity of disabled people and whole population in Poland in the years 2008-2013 (in the thousand and %)

		Alltogether	Employees	Unemployed	Economically inactive	Labour force participation	Employment indicator	% unemployment
2008	Healthy people	31383	16005	1154	14224	54.7	51	6.7
	Disabled	3703	534	64	3105	16.1	14.4	10.7
2009	Healthy people	31505	15885	1471	14149	55.1	50.4	8.5
	Disabled	3491	495	61	2935	15.9	14.2	11
2010	Healthy people	31741	16075	1649	14016	55.8	50.6	9.3
	Disabled	3393	510	80	2803	17.4	15	13.6
2011	Healthy people	31884	16201	1750	13934	56.3	50.8	9.7
	Disabled	3387	495	89	2802	17.3	1.6	15.2
2012	Healthy people	31891	16204	1788	13899	56.1	50.6	9.8
	Disabled	3329	492	97	2741	17.7	14.8	16.5
2013	Healthy people	31035	15713	1700	13621	56.4	50.8	9.9
	Disabled	3282	468	96	2719	17.2	14.3	17.0

Source: Own study on the base of BAEL 2008-2013.

In the years 2008-2013 disabled people were almost three times less active on the labour market than healthy people. In the group of healthy people their labour force participation in 2013 was 56,4%, while at disabled people it was only 17,2%.

The situation looked alike in case of the employment indicator (2013 – healthy persons 50,8%, but disabled 14,3%) and unemployment rate (2013 – healthy people 9,9%, but disabled 17%).

The situation of disabled people is particularly alarming, when the number of people professionally active (working and unemployed) is compared with the number of inactive people on the labour market. In 2013 there were 83% of economically inactive disabled people among all disabled.

An age is an essential determinant of the situation on the labour market. The graph below shows employment indicators of disabled people on the national job market with the division into age groups.

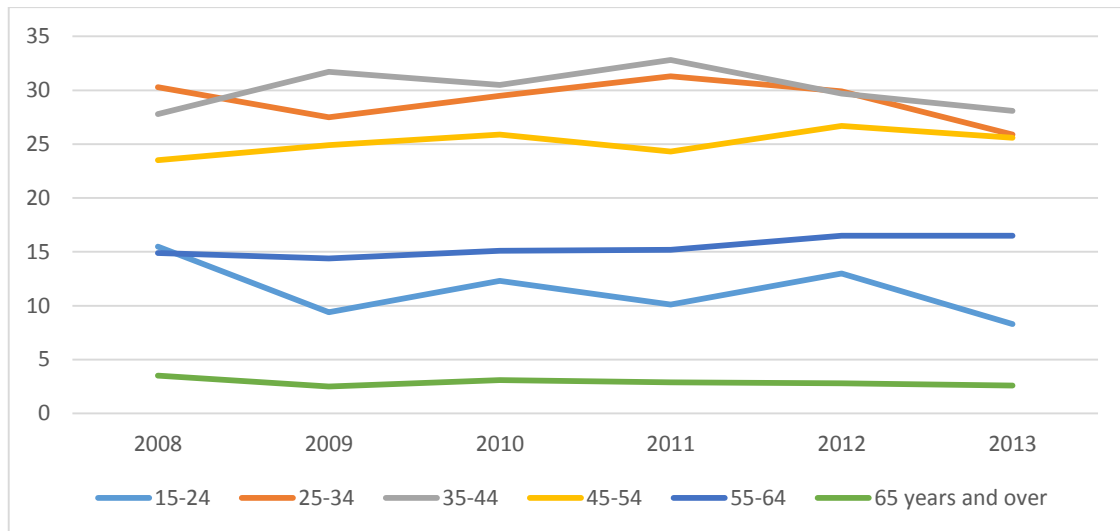


Figure 2. The employments indicators of disabled people in Poland between 2008 and 2013 according to age (%)

Source: Own study on the base of data BAEL 2008-2013.

In the years 2008-2013 disabled people in economically productive age (i.e. 25-34 and 35-44) have often been employed. In the group of age 55-64 there was fairly stable level of employment. Young disabled people in the age 15-24 who just start at the labour market had the biggest problem with the employment.

A level of education also decides about the position on the labour market. Disabled people, regardless of the level of education, much more rarely took up work than healthy people.

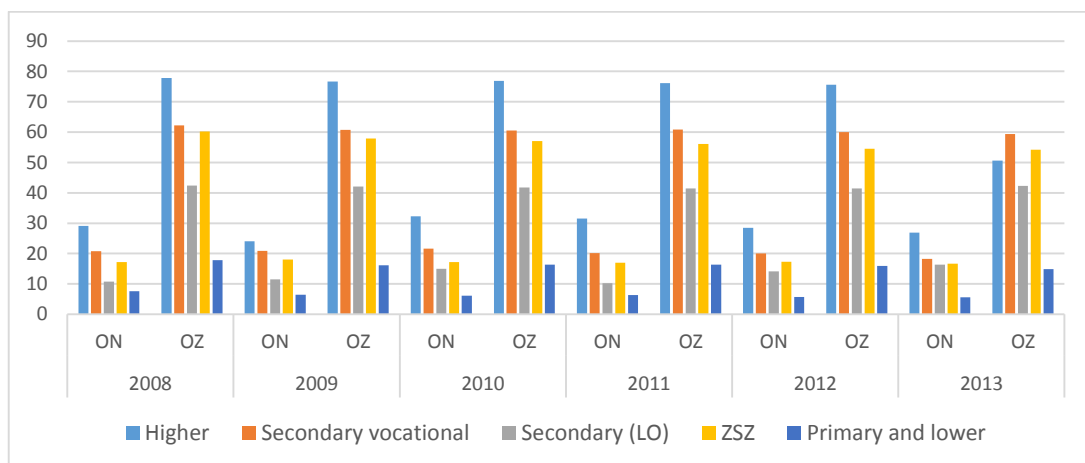


Figure 3. The employment of disabled people and healthy people in 2008-2013 in Poland according to education level (%)

ON- disabled people; OZ- healthy people

Source: Own study on the base of data BAEL 2008-2013.

The figures presented in the graph show that disabled people have a career job twice more rarely than healthy people even in case of having a higher education. The similar situation also appeared in the group of disabled people who had a lower level of education (e.g. in 2013 disabled people with secondary vocational education – 18.2%, but healthy people – 59.4%).

As similarly as in case of the employment, the marginal position of disabled people on the labour market is discernible with reference to the level of unemployment.

Table 4. An unemployment rate among healthy people and disabled in 2008 and 2013 in Poland according to the level of education (%)

Education	2008		2013	
	Disabled people	Healthy people	Disabled people	Healthy people
Higher	---	3,6	14,3	9,8
Secondary vocational	10,4	6,3	15,5	9,2
Secondary	21,1	9,6	10,9	12,9
ZSZ	11,9	7	19,5	11,7
Primary and lower	12,3	11,4	19,4	19

Source: Own study on the base of data BAEL 2008-2013.

Having higher professional qualifications did not guarantee disabled persons the employment, although it is possible to notice the tendency of decreasing the level of unemployment along with the increasing the level of education.

In case of disabled people a medical condition is an essential determinant of their position on the labour market (v. tbl. 5).

Table 5. The number of employed, unemployed and economically inactive among healthy people and disabled people in Poland in 2013 according to the level of disability (numbers and %)

	Total	Employed	Unemployed	Economically inactive	Activity rate	Employment indicator	% unemployment
Healthy people	31035	15713	1700	13621	56,4	50,8	9,9
Disabled –altogether including:	3282	468	96	2719	17,2	14,3	17,0
– Severe level	942	37	6	899	4,6	3,9	14,0
– Moderate level	1366	228	43	1096	19,8	16,7	15,9
– Mild level	974	204	47	724	25,7	20,9	18,8

Source: Own study on the base of data BAEL.

Along with the high health dysfunction a number of disabled people who had a career job diminished, and a number of unemployed disabled people increased. The employment was higher only in a group of disabled with the moderate level of disability than among persons with mild level of disability. This exception can be explained by, for example, greater benefits to employers resulting from the state assistance (e.g. funding from PFRON). The situation looked alike in case of the activity rate and employment indicator – increasing of disability caused the decrease in indicators.

Employment indicators of healthy and disabled people were different in individual regions in Poland.

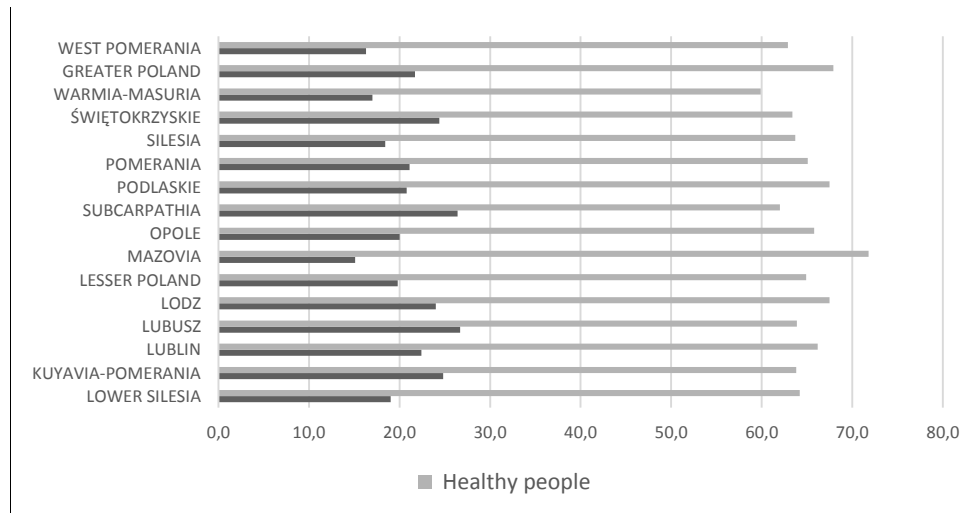


Figure 4. Employment indicators of healthy and disabled people in provinces in 2013 (%)

Source: Own study on the base of GUS- Lokal Data Bank.

Generally in all provinces in Poland the employment indicator of disabled people was low in comparing to healthy people. However, in some regions these differences were relatively lower e.g. in Kuyavia-Pomerania province (healthy people – 63,8%, disabled persons – 24,8%, difference 39%), whereas in other the differences were very high e.g. in the Mazovia province - healthy people 71,8%, disabled persons 15,1% (difference 56,7%). However in provinces, in which differences between employment indicators of healthy and disabled people were relatively low, the situation of disabled was not better than in the rest parts of the country at all. It resulted only from the fact that in these provinces the overall level of employing healthy people is much lower than in other regions of Poland.

THE RELEVANCE OF DISABLED PEOPLE SITUATION FOR THE DEVELOPMENT OF MODERN SOCIETY

The earlier analyses show that disabled people in Poland had a disadvantageous position on the labour market. They are active on the labour market less frequently than healthy people, they more often remain unemployed and are economically inactive. It reveals undoubtedly their marginal position on the labour market comparing with central groups (i. e. healthy persons). At the same time accessible statistical data allow to describe disabled people as a low-qualified group (v. tbl. 6).

Table 6. The education of healthy people and disabled in 2013 (in numbers and %)

Education	Disabled people		Healthy people	
	Number of people (thousands)	w%	Number of people (thousands)	w%
- Higher	249	7,6	6544	21,1
- Secondary vocational*	686	20,9	7255	23,4
- Secondary (LO)	252	7,7	3221	10,4
- Vocational	1052	32,1	7588	24,4
- Primary and lower	1042	31,8	6427	20,7
Total	3281	100,0	31035	100

*including post-secondary

Source: Own study on the base of data BAEL.

In 2013 there were only 7,6% of disabled people with higher education, while there were 21,1% of healthy people higher educated. People with the lowest qualifications (vocational, primary and lower education) constituted almost 64% of the whole of disabled (among healthy people it was 45%).

According to the theory of the segmentation on the labour market it is possible to single out sections where can be different rules determining pays and the employment policy (v. Piore 1980; Gittleman, Howell 1993). The theory of the segmentation divides the market into two main sectors: primary and secondary. The primary sector contains the wide range of well paid places of employment, with good working conditions and promotion prospects. In this sector dominate companies that award their employees for education and abilities. The secondary sector of the labour market consists of low-paid and unstable places of employment. In this section there are companies with very few professional and well-qualified employees but there are more low-qualified people who earn minimum wages.

In Poland disabled people because of their low professional qualifications can be recognised as secondary employees. However, working in the secondary sector does not bring such benefits like the participation in the primary sector. It means that earnings reached by disabled persons will be lower than the ones which they would get in the primary sector.

Negative situation of disabled people on the labour market and driving this group into the marginal sector can cause that even in case of undertaking the career they will be mainly so-called "working poors" (v. Wójcik-Żołądek 2013; Wicks-Lim 2012) what means that earnings won't be covering basic expenses of these persons. It can cause the need of using by disabled people diverse forms of assistance e.g. welfare. As a result, these persons will be exposed to the social exclusion, existence on the margin of the social life and lack of ability of the participation in social life. Thus marginal position of disabled people on the labour market and a threat of the social exclusion will constitute the essential obstacle to achieving the social cohesion in Poland, and consequently it will also be a danger for the development of the modern society.

CONCLUSION

The aim of this text was to introduce the situation of disabled people on the local labour market as well as the answer to a question whether the position of these persons on the labour market can constitute the threat factor to the development of the modern society and achieving the social cohesion. The conducted analyses in the presented text show that activity rates of disabled people on the labour market are almost three times lower than those of healthy persons. A situation looked alike in case of employment indicators and the level of unemployment amongst disabled people. A large amount of economically

inactive disabled (83%) is especially alarming. In case of people with the health dysfunction even having higher professional qualifications did not guarantee a success on the labour market.

The conducted analyses lead to the conclusion that disabled people are undoubtedly in disadvantageous situation on the labour market. Because of their low qualifications these people can be recognised as secondary employees who as a result of their work will be obtaining low earnings. Their bad financial situation can cause the need to use different forms of the state assistance e.g. the welfare and can reduce their full participation in social life.

Thus the marginal position of disabled people on the local labour market can be the crucial factor of risk to the development of the modern society and the obstacle to achieve the social cohesion in Poland.

BIBLIOGRAPHY

- COUNCIL OF EUROPE, 2008, *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe*, Council of Europe, Strasbourg.
- CZAPIŃSKI J., 2014, *Pojęcie wykluczenia społecznego*, w: KOTOWSKA I. (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków-diagnoza społeczna 2013*: Raport tematyczny, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- FRĄCZEK P., 2010, *Warto pracować*; w: „*Niepełnosprawność i rehabilitacja*” nr 1/2010 r.
- GITTLEMAN M. B., HOWELL D. R., 1993, *Job Quality and Labor Market Segmentation in 1980s: A New Perspective on the Effects of Employment Restructuring by race and Gender*; Working Paper no. 82, Bureau of Labor Statistics, March 1993.
- GUS – BANK DANYCH LOKALNYCH, http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, dostęp 20-02-2015 r.
- GUS, 2003a, *Osoby niepełnosprawne oraz ich gospodarstwa domowe 2002*; część I – Osoby Niepełnosprawne, Warszawa
- GUS, 2003b, *Osoby niepełnosprawne oraz ich gospodarstwa domowe 2002*; część II – Gospodarstwa Domowe, Warszawa
- GUS, 2012, *Raport z wyników – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa
- GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski (BAEL)* (4 kwartał 2008; 4 kwartał 2009; 4 kwartał 2010; 4 kwartał 2011; 4 kwartał 2012; 4 kwartał 2013), Warszawa.
- HULSE K., STONE W., 2007, *Social Cohesion, Social Capital and Social Exclusion*, “Policy Studies”, 28(2), ss. 109-128.
- JENSON J., 1998, *Mapping social cohesion the state of Canadian research*, Canadian Policy Research Networks.
- JENSON J., 1998, *Mapping social cohesion the state of Canadian research*, Canadian Policy Research Networks.
- MAJCHRZAK A., 2009, *Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych na rynku pracy w województwie zachodniopomorskim*, Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej, nr 13.
- MIŻEJEWSKI C., 2010, *Narodowa Strategia Integracji Społecznej do 2010 roku. Podsumowanie i wnioski na przyszłość*; Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”, Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu EAPN, Polski Komitet Odział w Warszawie.
- PIORE M. J., 1980, *Dualism as a Response to Flux and Uncertainty*, in *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies* ed. by SUZANNE BERGER AND MICHAEL J. PIORE, New York, Cambridge University Press, pp. 23-54.
- SLANY K., 2014, *Osoby niepełnosprawne w świetle Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. – wybrane aspekty*, *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr II/2014(11).

- STANLEY D., 2003, *What do we know about social cohesion: The research perspective of the federal government's social cohesion research network*, Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie, pp. 5-17.
- WICKS-LIM J., 2012, *The working poor*, New Labor Forum (Sage Publications Inc.), 21, 3, pp. 17-25
- WÓJCIK-ŻOŁĄDEK M., 2013, *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, Studia BAS 36, no. 4, pp. 159-178.

SYTUACJA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA RYNKU PRACY JAKO CZYNNIK RYZYKA ROZWOJU WSPÓŁCZESNEGO SPOŁECZEŃSTWA

Streszczenie: Nadrzędnym celem Unii Europejskiej jest dążenie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Zamierzenie to opiera się na założeniu, że poszczególne kraje europejskie powinny dążyć do poszukiwania równowagi pomiędzy rozwojem ekonomicznym, spójnością społeczną oraz ochroną środowiska. Kluczowym elementem determinującym rozwój współczesnego społeczeństwa staje się spójność społeczna, która jest zdolnością społeczeństwa do zapewnienia dobrobytu wszystkim członkom społeczeństwa, minimalizowania różnic i unikania marginalności. Zatem celem nadrzędnym każdego społeczeństwa staje się zapobieganie marginalizacji grup społecznych. W Polsce jedną z grup społecznych zagrożonych marginalizacją jest niewątpliwie grupa osób niepełnosprawnych, zaś kluczowym determinantem inkluzji społecznej tych osób może być praca zawodowa. W prezentowanym artykule przedstawiono sytuację osób niepełnosprawnych na krajowym rynku pracy oraz podjęto próbę odpowiedzi na pytanie czy pozycja tych osób na rynku pracy może stanowić czynnik zagrożenia dla rozwoju współczesnego społeczeństwa oraz osiągnięcia spójności społecznej w Polsce.

Słowa kluczowe: rynek pracy, osoby niepełnosprawne, spójność społeczna

Anna Hnatyszyn-Dzikowska

Collegium Medicum Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Jan Polcyn

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE DOSTARCZANIA USŁUG PUBLICZNYCH – WYBRANE ASPEKTY METODOLOGICZNE

Streszczenie: Jednym z wymiarów skutecznej polityki regionalnej jest podnoszenie dostępności, jakości i efektywności usług publicznych. Szczególne znaczenie mają usługi publiczne o charakterze społecznym, które determinują jakość kapitału ludzkiego. Ich skuteczne i efektywne dostarczenie wpływa na trwały rozwój gospodarczy regionu, stąd znajduje się on w centrum zainteresowania decydentów polityki regionalnej. Podejmowanie trafnych decyzji co do alokacji zasobów w sektorze publicznym wymaga na wstępie kompleksowej i wielowymiarowej diagnozy istniejącej sytuacji. Celem artykułu jest wskazanie zróżnicowania w ilości i jakości usług publicznych w sektorze edukacji i ochrony zdrowia w powiatach województwa wielkopolskiego. W artykule wykorzystano dane statystyki publicznej dla obu sektorów dla roku 2012 (ochrona zdrowia) i 2013 (edukacja). Aby określić poziom zróżnicowania regionalnego oszacowano syntetyczne mierniki Hellwiga – zarówno dla ilości, jak i jakości dóbr publicznych w badanych sektorach. Uzasadnieniem podjętej tematyki jest wypracowanie rekomendacji w zakresie skutecznej realizacji celów strategicznych województwa wielkopolskiego, dotyczących unowocześnienia systemu edukacji, poprawy zdrowotności i rozwoju zasobów ludzkich. Uzyskane w procesie badawczym wyniki mogą budzić kontrowersje ze względu na substytucyjność w ocenie dostarczania usług edukacyjnych i ochrony zdrowia. Jednakże w zakresie ilości i jakości dóbr publicznych w obu sektorach odkryto skupiska powiatów o podobnych syntetycznych miarach. Wniosek ten stanowi podstawę do podjęcia pogłębionych badań co do przyczyn zróżnicowania w zakresie dostarczania usług publicznych na badanym obszarze.

Słowa kluczowe: usługi publiczne, zróżnicowanie regionalne, miary Hellwiga, edukacja, ochrona zdrowia

WPROWADZENIE

Obszar usług publicznych obejmuje szeroki zakres aktywności ze strony państwa, termin ten wiąże się z pojęciem wyrażanej w demokratycznych wyborach zgody społecznej, która przewiduje, że pewne usługi przysługują wszystkim bez względu na dochód. W ramach artykułu pod uwagę zostały wzięte usługi publiczne o charakterze społecznym: edukacja i ochrona zdrowia, które stanowią kluczowe determinanty rozwoju regionalnego (Flejterski i in., 2005). Ich dostępność i jakość przekładają się bezpośrednio na poziom życia społeczności lokalnej.

Funkcjonuje powszechne przekonanie, że wiedza i związane z nią umiejętności pozyskiwane w procesie edukacji mają znaczący wpływ w pierwszej kolejności na dobrobyt jednostek, a w następstwie na dobrobyt grup społecznych, co w dalszej kolejności prowadzi do rozwoju gospodarek. Takie przekonanie skutkuje zwiększonym inwestowaniem środków finansowych w edukację, zarówno przez podmioty prywatne jak również inwestowaniem środków publicznych. Wobec powyższego występuje

potrzeba wskazania technik badawczych pozwalających na wyznaczanie ilości, jakości i efektywności dostarczania edukacji rozumianej jako dobro publiczne. Dostarczenie odpowiednich technik analitycznych powinno skutkować pozytywnymi zmianami w zakresie zarówno ilości, jakości, jak i efektywności dostarczania dóbr publicznych (Herbst 2012, s.11).

Zdrowie społeczeństwa przez lata było traktowane jako wynik postępu społeczno-gospodarczego i wskaźnik sukcesu prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Obecnie wskazuje się, iż jest również kluczową determinantą i źródłem wzrostu gospodarczego. Dobre zdrowie wpływa na lepszą edukację, redukcję bezrobocia, poczucie większego bezpieczeństwa oraz poprawę warunków życia (Preston 2007, s. 484-490). Ochrona zdrowia jest tą dziedziną usług publicznych, w której obecnie istnieją kłopoty z zapewnieniem dostępności. Stąd w celu prowadzenia efektywnej polityki regionalnej istotne jest zdiagnozowanie zróżnicowania regionalnego w zakresie dostępności, jakości i skuteczności usług w sektorze ochrony zdrowia. Przeprowadzona diagnoza pozwoli na efektywną alokację zasobów (ludzkich, rzeczowych i finansowych) w systemie.

Poziom zdrowia oraz wykształcenie decydują o jakości kapitału ludzkiego społeczeństwa. Potrzeba wypracowania metod pozwalających na poprawienie efektywności inwestowania środków budżetowych w usługi publiczne wskazuje na konieczność opracowania adekwatnych wskaźników. Poszukiwanie obiektów wzorcowych pozwala na odkrycie najbardziej właściwych zależności zjawisk, na które wpływ mogą mieć decydenci, a tym samym może być możliwe poprawienie efektywności dostarczania dóbr publicznych dla społeczeństwa. W rozumieniu autorów niniejszej publikacji dobrem publicznym jest usługa skierowana do wszystkich obywateli, dostarczana i finansowana przez państwo (Holcombe 1997, s. 1-22). Dobra tak rozumiane są często określane jako dobra społeczne (Bator 1958, s. 351-379).

Celem niniejszej publikacji jest wskazanie syntetycznej miary Hellwiga jako jednego z możliwych do zastosowania mierników w sektorze edukacji i ochrony zdrowia, pozwalającego na określenie poziomu zróżnicowania regionalnego w zakresie dostarczania usług publicznych. Podjęta próba zdiagnozowania zróżnicowania regionalnego dostarczania usług publicznych (w kontekście ich dostępności i jakości) pozwoli na wypracowanie rekomendacji w zakresie skutecznej realizacji celów strategicznych województwa wielkopolskiego dotyczących unowocześnienia systemu edukacji, poprawy zdrowotności i rozwoju zasobów ludzkich. Syntetyczny miernik rozwoju Hellwiga stosowany jest do liniowego porządkowania obiektów opisywanych przez wiele zmiennych diagnostycznych, które są zastępowane przez jedną wartość (Hellwig 1968, s. 306-327, Pluta 1986, s. 1-229, Kopiński 2013, s. 313-326). Zmienne diagnostyczne zostały w obu sektorach podzielone na trzy grupy (tabela 1). Pierwszą grupę stanowią zmienne określające ilość dóbr publicznych, drugą grupę zmienne określające jakość dóbr publicznych, a trzecia grupa to wskaźnik oceniający dostarczanie dóbr publicznych, otrzymany z ilorazu jakości dóbr publicznych do ich ilości dla poszczególnych powiatów.

Tabela 1. Zmienne diagnostyczne przyjęte do badania w sektorze edukacji i ochrony zdrowia

Sektor edukacji	Sektor ochrony zdrowia
(1) Zmienne opisujące ilość dóbr publicznych: <ul style="list-style-type: none"> – liczba uczniów liceów ogólnokształcących; – liczba uczniów techników i szkół zawodowych; – liczba nauczycieli stażystów w przeliczeniu na etaty; – liczba nauczycieli kontraktowych w przeliczeniu na etaty; – liczba nauczycieli mianowanych w przeliczeniu na etaty; – liczba nauczycieli dyplomowanych w przeliczeniu na etaty; 	(1) Zmienne opisujące ilość dóbr publicznych: <ul style="list-style-type: none"> – wskaźniki zatrudnienia personelu medycznego na 10 tys. ludności (w tym: lekarze medycyny, lekarze dentyści, pielęgniarki, położne); – wskaźniki infrastruktury medycznej na 10 tys. ludności: (w tym: liczba poradni specjalistycznych ogółem, liczba szpitali, liczba łóżek w szpitalach ogółem, liczba echokardiografów).

Sektor edukacji	Sektor ochrony zdrowia
<p>(2) Zmienne opisujące jakość dóbr publicznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zdawalność egzaminu maturalnego; – liczba uczniów, którzy otrzymali świadectwo dojrzałości; – edukacyjna wartość dodana w grupie przedmiotów humanistycznych; – liczba szkół z dodatnim wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej w grupie przedmiotów humanistycznych; – liczba szkół z ujemnym wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej w grupie przedmiotów humanistycznych; – edukacyjna wartość dodana z języka polskiego; – liczba szkół z dodatnim wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej z języka polskiego; – liczba szkół z ujemnym wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej z języka polskiego; – edukacyjna wartość dodana w grupie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych; – liczba szkół z dodatnim wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej w grupie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych; – liczba szkół z ujemnym wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej w grupie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych; – edukacyjna wartość dodana z matematyki; – liczba szkół z dodatnim wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej z matematyki; – liczba szkół z ujemnym wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej z matematyki; 	<p>(2) Zmienne opisujące jakość dóbr publicznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zgony niemowląt na 1000 żywych urodzeń; – zgony z powodu nowotworów ogółem na 100 tys. ludności; – zgony z powodu chorób układu krążenia na 100 tys. ludności; – zgony osób w wieku do 65 lat na 1000 ludności w danej grupie wiekowej.
<p>(3) Wskaźnik oceniający dostarczanie dóbr publicznych (iloraz syntetycznej miary Hellwiga opisującej jakość do ilości dóbr publicznych).</p>	<p>(3) Wskaźnik oceniający dostarczanie dóbr publicznych (iloraz syntetycznej miary Hellwiga opisującej jakość do ilości dóbr publicznych).</p>

Źródło: opracowanie własne.

METODYKA BADAŃ

Analizie poddano dwie bardzo ważne sfery działalności człowieka, w istotny sposób wpływające na wartość kapitału ludzkiego społeczeństwa. Na podstawie danych pozyskanych z powszechnie dostępnych systemów informacyjnych wyznaczono syntetyczne mierniki dostarczania edukacji na poziomie średnim oraz ochrony zdrowia na poziomie powiatów. Badania przeprowadzono dla roku 2012 – ochrona zdrowia oraz 2013 – edukacja. Taki wybór cezurę czasowej podyktowany był dostępnością kompletnych danych do badań w statystyce publicznej. W celu zweryfikowania zgodności w zakresie

zróźnicowania pomiędzy analizowanymi obszarami wyznaczono współczynnik korelacji dla syntetycznych miar edukacji i ochrony zdrowia.

W przypadku sektora edukacji, ze względu na spójny system finansowania, analizie poddane zostały tylko powiaty ziemskie, ze względu na wynikającą ze sposobu naliczania niższą oświatową subwencję ogólną w analizie pominięto powiaty grodzkie, to jest: powiat miejski Kalisz, powiat miejski Konin, powiat miejski Leszno oraz powiat miejski Poznań.

W niniejszym opracowaniu przyjęto następującą procedurę postępowania przy wyznaczaniu syntetycznych miar Hellwiga:

I. WYZNACZENIE WSPÓŁCZYNNIKA ZMIENNOŚCI BADANYCH CECH

Wstępna analiza danych empirycznych obejmowała wyznaczenie dla każdej j-tej zmiennej współczynnika zmienności, jest on względną miarą rozproszenia i pozwala na eliminowanie zmiennych quasi-stałych. Współczynnik ten wyliczono ze wzoru (Borkowski et al., 2003) [s.62]:

$$V_j = \frac{S_j}{\bar{x}_j} \quad (1)$$

gdzie:

V_j – współczynnik zmienności dla j-tej zmiennej

$S_{(x)}$ – odchylenie standardowe dla j-tej zmiennej, wyznaczone według wzoru:

$$S_j = \sqrt{n^{n-1} \sum_{i=1}^n (x_{ij} - \bar{x})^2} \quad (2)$$

\bar{x}_i – średnia arytmetyczna j-tej zmiennej wyznaczona według wzoru:

$$\bar{x}_j = n^{-1} \sum_{i=1}^n x_{ij}, (i = 1, \dots, n) \quad (3)$$

Przyjęto oceniać na podstawie wyniku siłę rozproszenia badanej cechy w następujący sposób:

0-0,20 – zróźnicowanie cechy stałe,

0,21-0,40 – zróźnicowanie cechy umiarkowane,

0,41-0,60 – zróźnicowanie cechy silne,

0,61 i powyżej – zróźnicowanie cechy bardzo silne

Ze zbioru analizowanych zmiennych eliminuje się cechy spełniające nierówność $|V_j| \leq V^*$, gdzie V^* oznacza krytyczną wartość współczynnika zmienności. Jako wartość krytyczną w analizowanym zbiorze zmiennych przyjęto $V^* = 0,10$.

W celu wyznaczenia miary Hellwiga, obejmującej ilość i jakość dóbr publicznych w sektorze edukacji, po obliczeniu współczynnika zmienności z analizowanych zmiennych wyeliminowano wskaźnik korygujący D_i , ponieważ wartość współczynnika zmienności dla tej wielkości wynosiła 0,04. W sektorze ochrony zdrowia wszystkie zmienne określające ilość i jakość dóbr publicznych zostały uwzględnione w dalszej procedurze badawczej.

II. STANDARYZACJA

Standaryzacja jest jedną z metod normalizacji (Gatnar, Walesiak 2004, Walesiak 2003, s.124-133). Efektem standaryzacji jest osiągnięcie przez wszystkie zmienne miary niemianowanej. Ponadto po procesie standaryzacji wszystkie zmienne są jednolite pod względem tendencji centralnej oraz posiadają taki sam stopień zróźnicowania. Przyczyną takiej sytuacji jest to, iż każda zmienna po standaryzacji ma:

- średnią arytmetyczną równą 0,
- wariancję oraz odchylenie standardowe równe 1.

W tym celu wykorzystano wzór (4):

$$t_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S_j} \quad (4)$$

gdzie:

t_{ij} – standaryzowane wartości j-tej cechy w i-tej gminie,

x_{ij} – wartości empiryczne w i-tej gminie,

\bar{x} – średnia arytmetyczna j-tej cechy,

S_j – odchylenie standardowe j-tej cechy

III. PODZIAŁ BADANYCH CECH NA STYMULANTY I DESTYMULANTY

W sektorze edukacji, przy wyznaczaniu miernika ilości dóbr publicznych, wszystkie zmienne zakwalifikowano jako stymulanty. Natomiast w przypadku jakości dóbr publicznych w sektorze edukacji następujące zmienne zakwalifikowano jako stymulanty: zdawalność egzaminu maturalnego, liczbę uczniów, którzy otrzymali świadectwo maturalne, edukacyjną wartość dodaną z grupy przedmiotów humanistycznych, matematyczno-przyrodniczych, oddzielnie wyznaczono edukacyjną wartość dodaną z języka polskiego i matematyki oraz liczbę szkół z dodatnią wartością edukacyjnej wartości dodanej. Zmienne wskazujące liczbę szkół z ujemną wartością edukacyjnej wartości dodanej zostały zakwalifikowane jako destymulanty.

W sektorze ochrony zdrowia wszystkie zmienne opisujące ilość dóbr publicznych potraktowane zostały jako stymulanty. Natomiast wszystkie zmienne dotyczące jakości zostały uznane za destymulanty.

Zaproponowane zmienne – te, które zostały zakwalifikowane do destymulant, można sprowadzić do stymulant, korzystając z wzoru (5):

$$x_{ij} = \frac{1}{x_{ij}} \quad (5)$$

Sam dobór jednostek samorządowych do grupy analitycznej jest etapem wstępnym (statystyczna metoda porządkowania liniowego - metoda Hellwiga), kolejnym etapem jest optymalizacja jego struktury, która może zostać przeprowadzona z wykorzystaniem klasycznego podejścia Markowitza. Samorządy terytorialne dobierane są do grup analitycznych na podstawie pozycji w rankingu, który jest budowany w oparciu o wartości syntetycznego miernika rozwoju (Hellwiga).

IV. WYZNACZENIE MACIERZY KORELACJI

Silnie skorelowane cechy należy pominąć w dalszych analizach, jako wartość krytyczną do eliminacji cech z dalszego postępowania przyjęto wartość współczynnika korelacji liniowej Pearsona $r^* = |0,75|$. Żadna ze zmiennych, w przypadku sektora edukacji, nie będzie podlegała wyeliminowaniu z dalszego postępowania badawczego, ponieważ w żadnym z analizowanych przypadków współczynnik korelacji nie osiągnął wartości powyżej $|0,75|$. Analogiczne wyniki otrzymano w przypadku zmiennych określających jakość dóbr publicznych w edukacji.

Podobnie w sektorze ochrony zdrowia nie odnotowano silnych korelacji między badanymi zmiennymi (zarówno opisujących ilość, jak i jakość dóbr publicznych), na tej podstawie zakwalifikowano je do dalszej procedury badawczej.

V. WYZNACZENIE WZORCA ROZWOJU

Macierz zmiennych po zestandaryzowaniu stanowi podstawę do wyznaczenia tzw. wzorca rozwoju, tj. abstrakcyjnego obiektu (powiatu) P_0 o współrzędnych standaryzowanych $Z_{01}, Z_{02}, \dots, Z_{0j}$, gdzie:

$z_{oj} = \max \{z_{ij}\}$, gdy Z_j jest stymulantą, oraz $z_{oj} = \min \{z_{ij}\}$, gdy Z_j jest destymulantą. Wynika z tego, iż wzorec stanowi hipotetyczny powiat o najlepszych zaobserwowanych wartościach zmiennych.

VI. OBLICZENIE WSKAŹNIKA SYNTETYCZNEGO HELLWIGA

W następnym kroku, dla każdego obiektu P_i (powiatu), wyznaczono odległość od wzorca, zgodnie z wzorem (6):

$$d_i = 1 - \frac{D_{i0}}{D_0} \quad (i = 1, 2, \dots, n) \quad (6)$$

gdzie:

D_{i0} – odległość i -tego obiektu od obiektu P_0

$$D_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{oj})^2} \quad (7)$$

$$\bar{D}_0 = n^{-1} \sum_{i=1}^n D_{i0} \quad (8)$$

$$S_0 = \sqrt{n^{-1} \sum_{i=1}^n (D_{i0} - \bar{D}_0)^2} \quad (9)$$

$$D_0 = \bar{D}_0 + 2S_0 \quad (10)$$

W przypadku zastosowania wag wykorzystuje się uogólnioną formułę na odległość euklidesową:

$$D_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^m w_j^2 (z_{ij} - z_{oj})^2} \quad (11)$$

Stosowanie wag ma na celu odzwierciedlenie wpływu poszczególnych zmiennych opisujących analizowane zjawisko złożone. Wagi należy tak dobrać, aby spełniały następujące warunki (Tarczyński, 1996) (s.131):

- 1) $w_j \geq 0$,
- 2) $\sum_{j=1}^m w_j = 1$

VII. KLASYFIKACJA POWIATÓW WEDŁUG MIERNIKA TAKSONOMICZNEGO HELLWIGA

Klasyfikację powiatów według miernika taksonomicznego Hellwiga została przeprowadzona z zastosowaniem średniej arytmetycznej miernika Hellwiga i odchylenia standardowego tegoż miernika. Stosując powyższe wielkości wyodrębniono następujące klasy powiatów (Pomianek 2010, s. 233):

- klasa A : $d_i > \bar{d}_i + s_{d_i}$
- klasa B : $\bar{d}_i - s_{d_i} < d_i \leq \bar{d}_i + s_{d_i}$
- klasa C : $d_i \leq \bar{d}_i - s_{d_i}$

gdzie:

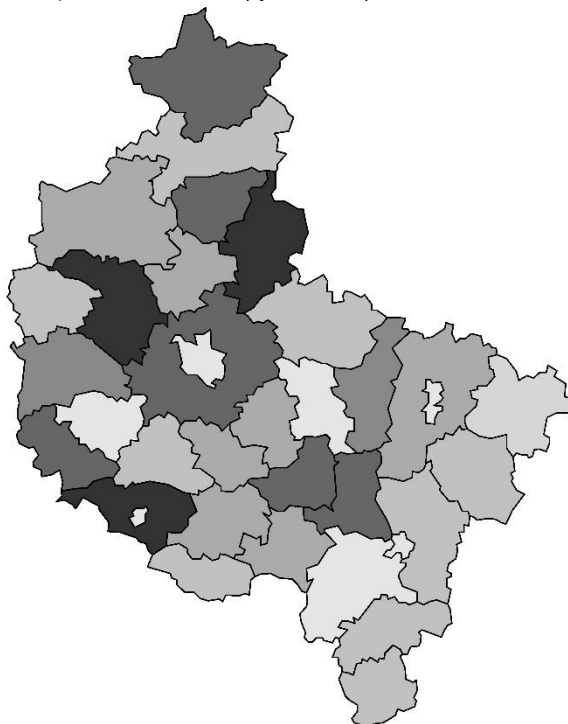
d_i – wartość miernika syntetycznego obliczonego metodą wzorca rozwoju Hellwiga,

\bar{d}_i – średnia arytmetyczna wskaźnika syntetycznego d_i ,

s_{d_i} – odchylenie standardowe wskaźnika syntetycznego d_i

WYNIKI ANALIZ

Syntetyczny miernik ilości dóbr publicznych w sektorze edukacji może wskazywać na występowanie grup powiatów o większej wartości tego wskaźnika. Można wyróżnić mikroregiony charakteryzujące się najwyższą miarą syntetycznego miernika ilości dóbr publicznych w edukacji, w niniejszym opracowaniu zaliczone do klasy A oraz B (tabela 2.), są to powiaty: złotowski, chodzieski, wągrowiecki, poznański, szamotulski, nowotomyski, wolsztyński i leszczyński. Drugą grupę powiatów, w której występuje wyższa wartość syntetycznego miernika ilości dóbr publicznych w edukacji, stanowią powiaty: jarociński, pleszewski, słupecki i koniński (rysunek 1).



Rysunek 1. Ilość dóbr publicznych w edukacji w wielkopolskich powiatach według miernika Hellwiga

Źródło: opracowanie własne.

Analizując sąsiedztwo na mapie powiatów charakteryzujących się najwyższą syntetyczną miarą jakości dóbr publicznych w edukacji wyróżnić możemy następujące grupy powiatów: 1: kolski (B), turecki (A), 2: kępiński (B), ostrzeszowski (B), ostrowski (B), krotoszyński (B), rawicki (B), gostyński (B), jarociński (A), 3: śremski (B), kościański (B), grodziski (B), wolsztyński (B), 4: nowotomyski (A) i szamotulski (B). W powiązaniu z rozmieszczeniem na mapie można dostrzec spójne grupy powiatów charakteryzujące się podobnymi wskaźnikami jakości dóbr publicznych w edukacji (rys. 2.). Wobec powyższego powstaje pytanie o trwałość zaobserwowanych zależności, a w przypadku ich potwierdzenia o przyczyny, które utrwaliły te zależności. W niektórych opracowaniach można spotkać stwierdzenia, że rozkład terytorialny wyników egzaminacyjnych w Polsce kształtuje się inaczej niż w innych państwach. Najczęściej obserwuje się tożsamość pomiędzy wynikami egzaminacyjnymi a rozkładem dochodu narodowego na mieszkańca, w Polsce natomiast zaobserwowano dokładnie odwrotną zależność, tzn. wyższe wyniki egzaminacyjne uzyskiwano na obszarach o niższych dochodach w przeliczeniu na mieszkańca (Herbst 2012, s. 82).

Tabela 2. Ocena dostarczania usług edukacyjnych na poziomie średnim przez powiaty ziemskie województwa wielkopolskiego w 2013 r.

Lp.	Powiaty	Miernik syntetyczny								Wskaźnik dostarczania usług edukacyjnych ¹	Klasa
		Nakłady	Klasa	Rezultaty				Łącznie	Klasa		
				Liceum	Klasa	Technikum	Klasa				
1.	jarociński	0,1934	A	0,53322	A	0,41735	B	0,42774	A	2,2111	B
2.	kaliski	0,0686	B	0,16759	B	0,34129	B	0,20785	B	3,0287	B
3.	kępiński	0,0758	B	0,37687	B	0,37776	B	0,33368	B	4,4044	B
4.	krotoszyński	0,1114	B	0,36773	B	0,31918	B	0,29382	B	2,6373	B
5.	ostrowski	0,0187	C	0,21362	B	0,56006	A	0,33980	B	18,1758	A
6.	ostrzeszowski	0,0743	B	0,34610	B	0,41394	B	0,33987	B	4,5719	B
7.	pleszewski	0,1690	B	0,32733	B	0,19802	B	0,19972	B	1,1820	B
8.	gnieźniński	0,0990	B	0,26872	B	0,32373	B	0,24980	B	2,5231	B
9.	kolski	0,0510	C	0,30148	B	0,38547	B	0,30136	B	5,9078	B
10.	koniński	0,1223	B	0,00116	C	0,02222	C	0,05747	C	0,4699	B
11.	ślępecki	0,1539	B	0,26307	B	0,43751	B	0,30961	B	2,0115	B
12.	turecki	0,0661	B	0,42864	A	0,39348	B	0,36721	A	5,5564	B
13.	wrzesiński	0,0046	C	0,18732	B	0,43921	B	0,26884	B	58,3702	A
14.	gostyński	0,1211	B	0,30725	B	0,38525	B	0,30414	B	2,5121	B
15.	grodziski	0,0255	C	0,34349	B	0,31422	B	0,27973	B	10,9594	B
16.	kościański	0,0951	B	0,29120	B	0,32369	B	0,26073	B	2,7410	B
17.	leszczyński	0,2327	A	0,12032	C	0,09504	C	0,04336	C	0,1864	B
18.	międzychodzki	0,0750	B	0,28204	B	0,12442	C	0,13320	B	1,7763	B
19.	nowotomyski	0,1416	B	0,41872	A	0,36781	B	0,34688	B	2,4501	B
20.	rawicki	0,0939	B	0,43233	A	0,38886	B	0,36604	A	3,8995	B
21.	wolsztyński	0,1901	A	0,33510	B	0,33126	B	0,28614	B	1,5055	B
22.	chodzieski	0,1712	B	0,20967	B	0,32777	B	0,22243	B	1,2994	B
23.	czarnkowsko-trzcianecki	0,1277	B	0,09599	C	0,27969	B	0,03137	C	0,2458	B
24.	pilski	0,0923	B	0,30268	B	0,07390	C	0,00780	C	0,0845	B
25.	wągrowiecki	0,2125	A	0,27617	B	0,20802	B	0,18376	B	0,8646	B
26.	złotowski	0,1874	A	0,38133	B	0,18251	B	0,21172	B	1,1297	B
27.	obornicki	0,1173	B	0,13738	B	0,19433	B	0,11046	C	0,9415	B
28.	poznański	0,1938	A	0,02354	C	0,46352	B	0,18438	B	0,9514	B
29.	szamotulski	0,2003	A	0,22184	B	0,76333	A	0,41587	A	2,0762	B
30.	średzki	0,1310	B	0,22017	B	0,23652	B	0,17520	B	1,3377	B
31.	śremski	0,1213	B	0,32087	B	0,27129	B	0,24306	B	2,0039	B

¹Efektywność dostarczania usług edukacyjnych określono stosując standaryzowane mierniki syntetyczne

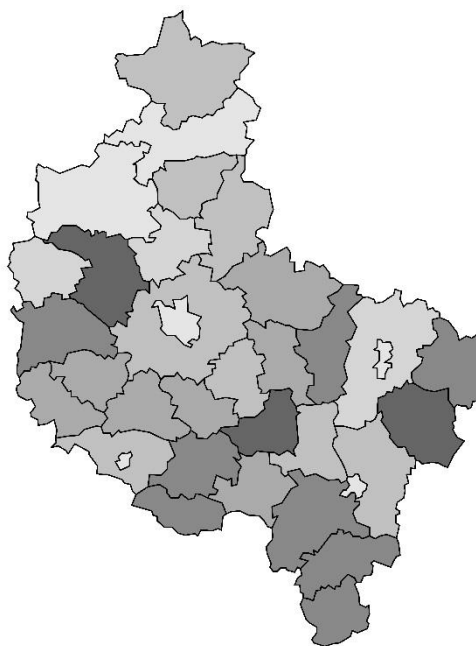
Źródło: opracowanie własne

Tabela 3. Ocena dostarczania usług ochrony zdrowia w powiatach ziemskich województwa wielkopolskiego w 2012 r.

Lp.	Powiaty	Ilość dóbr publicznych	Klasa	Rezultaty	Klasa	Wskaźnik dostarczania usług ochrony zdrowia*	Klasa
1.	jarociński	0,1740420	B	0,3285790	B	0,53	C
2.	kaliski	0,2699728	B	0,0916264	C	2,95	B
3.	kępiński	0,1688530	B	0,2953993	B	0,57	C
4.	krotoszyński	0,2045374	B	0,0853816	C	2,40	B
5.	ostrowski	0,1816083	B	0,3415865	B	0,53	C
6.	ostrzeszowski	0,1605748	B	0,0116382	C	13,80	A
7.	pleszewski	0,2420847	B	0,1696921	B	1,43	B
8.	gnieźnieński	0,2538666	B	0,2380862	B	1,07	C
9.	kolski	0,1718914	B	0,1125710	C	1,53	B
10.	koniński	0,3029443	B	0,4942986	A	0,61	C
11.	ślupецki	0,2123639	B	0,1161293	C	1,83	B
12.	turecki	0,1575786	B	0,2316799	B	0,68	C
13.	wrzesiński	0,1543894	B	0,4918647	A	0,31	C
14.	gostyński	0,2029587	B	0,5417786	A	0,37	C
15.	grodziski	0,1947051	B	0,6667102	A	0,29	C
16.	kościański	0,1843329	B	0,2838609	B	0,65	C
17.	leszczyński	0,2336528	B	0,5461322	A	0,43	C
18.	międzychodzki	0,1291591	B	0,1337943	C	0,97	C
19.	nowotomyski	0,1910009	B	0,5082773	A	0,38	C
20.	rawicki	0,1668276	B	0,4137311	B	0,40	C
21.	wolsztyński	0,1689348	B	0,4610955	B	0,37	C
22.	chodzieski	0,2084440	B	0,4176074	B	0,50	C
23.	czarnkowsko-trzcianecki	0,2676903	B	0,3035941	B	0,88	C
24.	piłski	0,2065007	B	0,3842968	B	0,54	C
25.	wągrowiecki	0,1256850	B	0,2721746	B	0,46	C
26.	złotowski	0,1617582	B	0,4644927	B	0,35	C
27.	obornicki	0,1835183	B	0,3236056	B	0,57	C
28.	poznański	0,7524833	A	0,4744092	B	1,59	B
29.	szamotulski	0,1727783	B	0,3632197	B	0,48	C
30.	średzki	0,1872346	B	0,2177242	B	0,86	C
31.	śremski	0,1983121	B	0,2206393	B	0,90	C

*Efektywność dostarczania usług ochrony zdrowia określono stosując standaryzowane mierniki syntetyczne

Źródło: opracowanie własne



Rysunek 2. Jakość dóbr publicznych w edukacji w wielkopolskich powiatach według miernika Hellwiga

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 3. Ocena dostarczania dóbr publicznych w edukacji w wielkopolskich powiatach według miernika Hellwiga

Źródło: opracowanie własne.

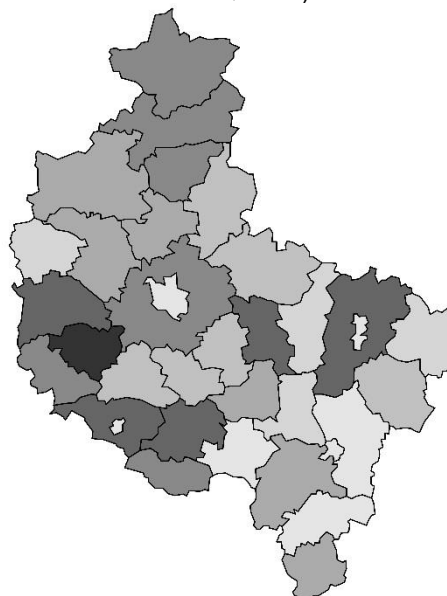
W wyniku przeprowadzonych analiz w zakresie oceny dostarczania dóbr publicznych w edukacji niemożliwym okazało się wyznaczenie terytorialnych skupisk o podobnej charakterystyce dostarczania tych dóbr. Trzy spośród analizowanych powiatów zaklasyfikowano do klasy A, to jest powiat wrzesiński (58,37), powiat ostrowski (18,18) oraz powiat grodziski (10,96). Pozostałe powiaty zakwalifikowano do klasy B. Pomiędzy powiatami z klasy A zaobserwowano znaczne różnicowanie dostarczania dóbr publicznych w zakresie edukacji (tabela 2.).



Rysunek 4. Ilość dóbr publicznych w ochronie zdrowia w wielkopolskich powiatach według miernika Hellwiga

Źródło: opracowanie własne.

Analiza ilości dóbr publicznych w ochronie zdrowia w powiatach wielkopolskich w powiązaniu z terytorium pozwala wyznaczyć jedno skupisko powiatów o podobnych wartościach, to jest: powiat koniński, kaliski oraz pleszewski (rysunek 4). Wskazane powiaty należą do klasy B. Spośród analizowanych powiatów tylko powiat poznański został zakwalifikowany do klasy A w zakresie ilości dóbr publicznych w ochronie zdrowia (tabela 4). Uzyskane wyniki związane są ze skupieniem infrastruktury, wysokospecjalistycznych usług medycznych, wykwalifikowanej kadry medycznej w obszarze aglomeracji. Wskazuje się, iż taki model zwiększa zdrowotność mieszkańców całych regionów (Kaczmarek i in. 2011, s. 21).



Rysunek 5. Jakość dóbr publicznych w ochronie zdrowia w wielkopolskich powiatach według miernika Hellwiga

Źródło: opracowanie własne.

Większy poziom zróżnicowania obserwujemy w zakresie jakości dostarczanych dóbr publicznych w ochronie zdrowia. Analiza rozmieszczenia zróżnicowania terytorialnego pozwala na wyróżnienie kilku grup powiatów o podobnym poziomie jakości dóbr publicznych w ochronie zdrowia: 1: powiat złotowski (B), pilski (B) i chodzieski (B), 2: powiat czarnkowsko-trzcianiecki (B), obornicki (B) i szamotulski (B), 3: powiat leszczyński (A) i gostyński (rys. 5).



Rysunek 6. Ocena dostarczania dóbr publicznych w ochronie zdrowia w wielkopolskich powiatach według miernika Hellwiga

Źródło: opracowanie własne

Analiza rys.6 nie pozwala na wyznaczenie grup powiatów o podobnym poziomie dostarczania usług ochrony zdrowia. Spośród 31 analizowanych powiatów do klasy A zaliczono tylko powiat ostrzeszowski (13,80), do klasy B zaliczono powiat kaliski (2,95), słupecki (1,83), poznański (1,59) oraz kolski (1,53) (tabela 3.).

Ponadto analizując zależności pomiędzy dostarczaniem dóbr publicznych w zakresie edukacji oraz ochrony zdrowia, wyznaczono współczynnik korelacji, który wyniósł $-0,049$. Taka wartość współczynnika korelacji wskazuje na brak związku liniowego pomiędzy badanymi zmiennymi, ponadto ujemny znak przy współczynniku może sugerować, że gdy rośnie ocena dostarczania usług edukacyjnych, to równocześnie spada w sektorze ochrony zdrowia. Taka zależność pozostaje w sprzeczności z wszelkimi wynikami badań wskazującymi na występowanie dodatniej współzależności pomiędzy edukacją a ochroną zdrowia.

ZAKOŃCZENIE

W niniejszym artykule osiągnięto założony cel polegający na zastosowaniu miary Hellwiga do wyznaczania syntetycznych miar dostarczania edukacji oraz ochrony zdrowia. Uzyskane wyniki mogą jednak budzić dyskusję, ze względu na odbiegające od powszechnie przyjętych i popartych w literaturze tendencji. Przyczyną takiego stanu może być podjęcie próby wyznaczenia miar Hellwiga z niezbyt trafnym doбором zmiennych charakteryzujących badane środowisko edukacji i ochrony zdrowia.

Efektom przeprowadzonych analiz w badanych sektorach, w zakresie ilości i jakości dóbr publicznych w edukacji i jakości dostarczania tych dóbr w edukacji, jest odkrycie skupisk powiatów o podobnych syntetycznych miarach oceniających dostarczanie usług publicznych. Może to wskazywać na występowanie zróżnicowania wymagającego dalszych badań w celu odkrycia przyczyn tego zróżnicowania.

BIBLIOGRAFIA:

- BATOR, F. M. 1958. *The Anatomy of Market Failure*. Quarterly Journal of Economics, 72, pp. 351-379.
- BEHRMAN, J. R. STACEY(red.), N. 1997. *The Socjal Benefits of Education*, The University of Michigan Press, Michigan.
- BORKOWSKI B., DUDEK H. , SZCZESNY, W. 2003. *Ekonometria. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- FLEJTERSKI, S., PANASIUK A., PERENC J., ROSA G., 2005, *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- GATNAR E. , WALESIAK, M. (eds.), 2004. *Metody statystyczne analizy wielowymiarowej w badaniach marketingowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław.
- HELLWIG Z., 1968. *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*. Przegląd Statystyczny, XV, ss. 306-327.
- HERBST, M., 2012. *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- HOLCOMBE, R. G., 1997. *A Theory of the Theory of Public Goods*. Review of Austrian Economics, 10, pp. 1-22.
- KACZMAREK T., KACZMAREK U., BUL R., 2011, *Analiza relacji funkcjonalnej w aglomeracji poznańskiej z otoczeniem regionalnym (w kontekście dyfuzyjno-absorbcyjnego) modelu rozwoju*, Wydawnictwo UAM, Poznań.
- KOPÍŃSKI A. 2013. *Analiza polskich funduszy inwestycyjnych w okresie 2009-2012 (miernik rozwoju Hellwiga na tle innych metod)*. Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, Sectio H, XLVII, pp. 313-326.
- PLUTA W., 1986. *Wielowymiarowa analiza porównawcza w modelowaniu ekonometrycznym*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- POMIANEK I. 2010. *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*. Oeconomia, 9, ss. 227-239.
- Preston S., 2007. *The changing relation between mortality and level of economic development*, International Journal of Epidemiology, nr 36(3).
- Tarczyński W. 1996. *Analiza portfelowa na Giełdzie Papierów Wartościowych*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Szczecinie, Szczecin,
- WALESIAK M. 2003., *Uogólniona miara odległości GDM jako syntetyczny miernik rozwoju w metodach porządkowania liniowego*. W: JAJUGA K., WALESIAK M. (eds.), *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Taksonomia 10, Klasyfikacja i analiza danych – teoria i zastosowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.

REGIONAL DIFFERENCES IN DELIVERY OF PUBLIC SERVICES – SELECTED METHODOLOGICAL ASPECTS

Summary: One dimension of effective regional policy is improving the availability, quality and efficiency of public services. Of particular importance are the public services of a social nature that determine the quality of human capital. Their efficient and effective delivery affects the sustainable economic development of the region, so it is in the focus of regional policy makers. Making good

decisions about the allocation of resources in the public sector requires the introduction of a comprehensive and multidimensional diagnosis of the current situation. The aim of this article is to identify differences in the quantity and quality of public services in education and health within districts of the province of Wielkopolska. The article uses public statistical data for both sectors for the year 2012 (health) and 2013 (education). To determine the level of regional diversity estimated synthetic Hellwig measures: both the quantity and quality of public goods in the analyzed sectors. Reasons for the subject is to develop recommendations for the effective implementation of the strategic objectives for the modernization of the Wielkopolska region of the education system, improve the health and human resource development. The obtained results of the research process can be controversial because of the substitution in the assessment of the provision of educational services and health care. However, in terms of quantity and quality of public goods in both sectors discovered clusters of counties with similar synthetic measures. This application is used to make in-depth studies on the causes of variation in the provision of public services in the study area.

Keywords: public services, regional differences, Hellwig synthetic measure, education sector, health sector

CIECHANÓW, PIŁA I SIERADZ NA TLE BYŁYCH STOLIC WOJEWÓDZTW – WSTĘP DO ANALIZY PORÓWNAWCZEJ

Streszczenie: Po zmianie ustroju Polski, drugi etap reformy samorządowej w 1999 roku zastąpił 49 dotychczasowych województw szesnastoma nowymi; wprowadził też pośredni szczebel samorządu – powiaty. W konsekwencji status miast, które jedynie przed reformą były stolicami województw, uległ obniżeniu. O ile jednak zarówno 16 nowych stolic województw, jak i 30 innych byłych stolic województw w wyniku tej reformy uzyskało status miasta na prawach powiatu. Jedynie 3 stolice byłych województw (Ciechanów, Piła i Sieradz) nie uzyskały tego statusu, stając się jedynie stolicami powiatów ziemskich. W niniejszym artykule dokonano analizy porównawczej tych miast oraz pozostałych (z kilkoma wyjątkami) byłych stolic województw. Analiza ta miała jednak charakter wstępny i dotyczyła jedynie podstawowych parametrów, dostępnych w Banku Danych Lokalnych GUS, odnoszących się do sytuacji społeczno-gospodarczej. W wyniku przeprowadzonej analizy nie zaobserwowano istotnej różnicy w zakresie badanych parametrów społeczno-gospodarczych pomiędzy obiema grupami byłych stolic. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że analiza miała charakter powierzchowny, a nade wszystko nie ujmowała utraconych przez te miasta korzyści. Wnioski mogą stanowić podstawę do podjęcia dalszych, głębszych badań w tym zakresie.

Słowa kluczowe: miasto na prawach powiatu, stolica powiatu ziemskiego, samorząd terytorialny, reforma administracyjna, Ciechanów, Piła, Sieradz

WPROWADZENIE

Po blisko dekadzie od wprowadzenia pierwszej reformy administracyjnej kraju, którą było wskrzeszenie samorządu terytorialnego, dokonano kolejnej zmiany w strukturze administracyjnej Polski. W 1998 roku w miejsce dotychczasowych 49 województw postanowiono utworzyć 16, ustalając tym samym nową listę polskich stolic województw. Jednocześnie wraz z tą reformą administracyjną kraju, przywrócono kolejny szczebel samorządu terytorialnego – powiaty. Dokonane w ten sposób zmiany struktury administracyjnej kraju, które weszły w życie w 1999 roku, spowodowały obniżenie statusu administracyjnego wielu miast. Większość miast, które w wyniku reformy administracyjnej kraju straciły status miasta wojewódzkiego, stały się – w nowych warunkach prawnych – miastami na prawach powiatu. W licznym gronie byłych stolic były jednak wyjątki. Na szczególną uwagę zasługują właśnie Ciechanów, Piła i Sieradz, ponieważ w odróżnieniu od pozostałych stolic byłych województw nie stały się miastami na prawach powiatu, lecz jedynie stolicami tzw. powiatów ziemskich.

Niniejszą pracą podejmowana jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy faktycznie nowy podział administracyjny i jednocześnie nowy sposób finansowania tych właśnie miast wpłynął negatywnie – jak słychać z ust wielu komentatorów samorządowych – na ich dalszy rozwój. O ile horyzont badawczy jest stosunkowo długi, o tyle – z uwagi na ograniczenia redakcyjne – analiza zostanie zawężona do podstawowych wskaźników społeczno-gospodarczych. W niniejszej pracy wykorzystana zostanie metoda analizy porównawczej.

1. REFORMA ADMINISTRACYJNA W 1999 R.

W 1999 roku weszła w Polsce w życie reforma administracyjna. Była to już druga reforma po zmianach ustrojowych w kraju¹. Pierwsza wprowadzona została ustawą o samorządzie gminnym (ustawa z 8 marca 1990) i polegała na: przywróceniu podstawowego szczebla samorządu terytorialnego (gminnego), wyraźnym oddzieleniu administracji samorządowej od rządowej, a także na zerwaniu z hierarchicznym podporządkowaniem między nimi. Odtąd gmina stała się podstawową jednostką samorządu terytorialnego, a województwo pozostało organem administracji państwowej (Karliński, Felicki i Płoskonka 2000, s. 36.). Był to niewątpliwie pierwszy krok do odbudowy społeczeństwa obywatelskiego. Odtworzenie samorządu terytorialnego oznaczało pojawienie się władzy publicznej z szeregiem uprawnień, która była niezależna od władz centralnych. Na szczeblu wojewódzkim, powołano do życia jednostkę organizacyjną zwaną sejmikiem samorządowym, jako wspólną reprezentację gmin województwa (Kamiński 1999, s. 10).

Procesy decentralizacji rozpoczęte w pierwszych latach od upadku komunizmu nie przyniosły jednak satysfakcjonujących rezultatów (Grochowski 1996). Reformie został poddany tak naprawdę samorząd gminny. Brakowało zmian w strukturach regionalnych.

¹ Ostatnia zmiana w strukturze administracyjnej w czasach PRL miała miejsce w 1975 r.

Tabela 1. Obecny status byłych stolic województw

Nazwa miasta	1975-1998	Od 1999		
	stolica województwa	stolica województwa	miasto na prawach powiatu	stolica powiatu ziemskiego
Biała Podlaska	tak		tak	
Białystok	tak	tak	tak	
Bielsko-Biała	tak		tak	
Bydgoszcz	tak	tak	tak	
Chełm	tak		tak	
Ciechanów	tak			tak
Częstochowa	tak		tak	
Elbląg	tak		tak	
Gdańsk	tak	tak	tak	
Gorzów Wielkopolski	tak	tak	tak	
Jelenia Góra	tak		tak	
Kalisz	tak		tak	
Katowice	tak	tak	tak	
Kielce	tak	tak	tak	
Konin	tak		tak	
Koszalin	tak		tak	
Kraków	tak	tak	tak	
Krosno	tak		tak	
Legnica	tak		tak	
Leszno	tak		tak	
Lublin	tak	tak	tak	
Łomża	tak		tak	
Łódź	tak	tak	tak	
Nowy Sącz	tak		tak	
Olsztyn	tak	tak	tak	
Opole	tak	tak	tak	
Ostrołęka	tak		tak	
Piła	tak			tak
Piotrków Trybunalski	tak		tak	
Płock	tak		tak	
Poznań	tak	tak	tak	
Przemyśl	tak		tak	
Radom	tak		tak	
Rzeszów	tak	tak	tak	
Siedlce	tak		tak	
Sieradz	tak			tak
Skierniewice	tak		tak	
Słupsk	tak		tak	
Suwałki	tak		tak	
Szczecin	tak	tak	tak	

Nazwa miasta	1975-1998	Od 1999		
	stolica województwa	stolica województwa	miasto na prawach powiatu	stolica powiatu ziemskiego
Tarnobrzeg	tak		tak	
Tarnów	tak		tak	
Toruń	tak		tak	
Wałbrzych	tak		tak	
Warszawa	tak	tak	tak	
Włocławek	tak		tak	
Wrocław	tak	tak	tak	
Zamość	tak		tak	
Zielona Góra	tak		tak	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Cele reformy administracyjnej z 1999 r. mogły zostać osiągnięte poprzez zasadniczą zmianę organizacji polskiej terenowej administracji publicznej. Aby było to zrealizowane wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny, tworząc tym samym samorząd na szczeblu powiatowym i wojewódzkim (Oceń..., 2001, s. 5). Wprowadzono trójszczeblowej organizacji kraju (gmina – powiat – województwo).

Druga reforma administracyjna² doprowadziła do dalszej decentralizacji władzy, ograniczyła liczbę województw z 49 do 16 i przywróciła pośredni szczebel samorządu terytorialnego w postaci 315 powiatów (ustawa z dnia 5 czerwca 1998); (w tym miasta na prawach powiatu). Głównym celem utworzenia powiatów było dopełnienie samorządności na szczeblu lokalnym. Powiat stał się nowym, samodzielnym podmiotem samorządu, który posiada osobowość prawną; wykonuje zadania, które wykraczają poza obszar działalności samorządu gminnego (Państwo, 1997, s. 5). W uzupełnieniu tych zmian 65 miastom nadano dodatkowe prawa należne powiatom – obok posiadanych przez nie praw gminnych (miasta te potocznie nazywane są powiatami grodzkimi). Były to wszystkie miasta liczące powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz były stolice województw (Koral 2000, s. 49). Większość miast będących stolicami województw w nowym podziale administracyjnym kraju uzyskała status miasta na prawach powiatu. Jedynymi miastami, których ranga administracyjna uległa zmniejszeniu, są: Ciechanów, Piła i Sieradz. Stały się stolicami powiatów ziemskich (zob. tabela 1).

Decyzjom odnośnie nowych granic administracyjnych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego³ towarzyszyły uzgodnienia z dotychczasowymi władzami samorządowymi. Brano również pod uwagę kryteria: historyczne, kulturowe, gospodarcze i geograficzne, uwzględniając istniejący potencjał instytucjonalny użyteczności publicznej (Kamiński 1999). Ze względów politycznych zespołowi przygotowującemu tę reformę szczególnie zależało na akceptacji społeczności lokalnych. Proces uzgadniania nowych granic administracyjnych powiatów, w tym także rozstrzygnięcie o statusie miasta na prawach powiatu, miał charakter bardzo uspołeczniony.

Uspołecznienie procesu podejmowania tak ważnej decyzji nie gwarantowało jednak wyboru wariantu optymalnego dla dalszego funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dużą rolę w ustalaniu nowych granic powiatów odegrały władze gmin, stosujące własne, nierzadko bardzo zróżnicowane strategie działania. Nie do przecenienia było również zaangażowanie się w ten proces partii politycznych i organizacji pozarządowych (Miszczuk 2003).

² Reforma ta bywa też niejednokrotnie nazywana reformą samorządową. Jest to jednak określenie mało precyzyjne. To nie samorząd był bowiem przedmiotem reform, lecz państwo (Gilowska 2000).

³ Jedyne granice administracyjne gmin nie uległy wówczas zmianom.

Tabela 2. Liczba mieszkańców w wybranych miastach*

Lp.	Miasto	1998	2012	Miasto	Lp.
1	Częstochowa	257 812	234 472	Częstochowa	1
2	Bielsko-Biała	180 307	174 370	Bielsko-Biała	2
3	Radom	142 332	150 668	Radom	3
4	Płock	131 011	123 659	Elbląg	4
5	Elbląg	129 782	123 627	Płock	5
6	Włocławek	123 373	115 546	Włocławek	6
7	Tarnów	121 494	112 952	Tarnów	7
8	Koszalin	112 375	109 343	Koszalin	8
9	Legnica	109 335	104 676	Kalisz	9
10	Kalisz	106 641	102 422	Legnica	10
11	Słupsk	102 370	94 849	Słupsk	11
12	Jelenia Góra	93 901	84 129	Nowy Sącz	12
13	Nowy Sącz	83 754	82 846	Jelenia Góra	13
14	Konin	83 426	77 847	Konin	14
15	Piotrków Trybunalski	81 284	76 404	Piotrków Trybunalski	15
16	Piła	76 849	76 393	Siedlce	16
17	Siedlce	75 613	74 930	Piła	17
18	Chełm	70 654	69 404	Suwałki	18
19	Przemyśl	68 455	65 897	Chełm	19
20	Suwałki	68 331	65 612	Zamość	20
21	Zamość	68 288	64 722	Leszno	21
22	Łomża	64 605	64 276	Przemyśl	22
23	Leszno	62 274	62 812	Łomża	23
24	Biała Podlaska	58 351	57 990	Biała Podlaska	24
25	Ostrołęka	55 271	53 287	Ostrołęka	25
26	Tarnobrzeg	51 061	48 695	Skierniewice	26
27	Krosno	49 227	48 558	Tarnobrzeg	27
28	Skierniewice	48 740	47 307	Krosno	28
29	Ciechanów	47 468	44 974	Ciechanów	29
30	Sieradz	45 529	43 651	Sieradz	30

*) Kolorem zaznaczono niższą dla danego miasta lokatę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Z licznych rozmów przeprowadzonych przez Autora niniejszego artykułu z mieszkańcami Ciechanowa, Piły i Sieradza wynika, że obecnie nie ma powszechnej zgody, co do słuszności dokonanego wówczas wyboru. Zresztą również w okresie prowadzonych konsultacji społecznych zdania były odmienne, także wśród decydentów politycznych. Wielu było zdania, że korzystnym

będzie uzyskanie statusu miasta na prawach powiatu, a więc ustanowienie w granicach administracyjnych miasta kompetencji gminnych i powiatowych⁴.

Aby odnieść się do przedstawionych tez, należy przeanalizować Ciechanów, Piłę i Sieradz na tle innych miast o podobnej do nich sytuacji, tzn. nie mającej „uprzywilejowanej” pozycji administracyjnej w kraju. Niewątpliwie błędem byłoby porównywanie badanych miast do obecnych 16 stolic województw. Mają w nich bowiem siedziby liczne instytucje publiczne, ulokowany jest w nich ośrodek decyzyjny w dysponowaniu środkami finansowymi pochodzącymi z Unii Europejskiej przeznaczonymi dla regionów, stanowią centralny ośrodek w życiu społeczno-gospodarczym swojego regionu.

Dodatkowo, w województwach kujawsko-pomorskim oraz lubuskim, także inne miasta korzystają z ponadprzeciętnego statusu. Odpowiednio w Toruniu i Zielonej Górze mieszczą się siedziby władz samorządu danego województwa. Tak więc i one cechują się wyższą rangą administracyjną w porównaniu do byłych stolic województw. Z analizy należy także wyłączyć miasto Wałbrzych, gdyż w okresie objętym badaniem najpierw (1999) miał status miasta na prawach powiatu, następnie został włączony do powiatu wałbrzyskiego (2002), aby ponownie stać się miastem na prawach powiatu (2013).

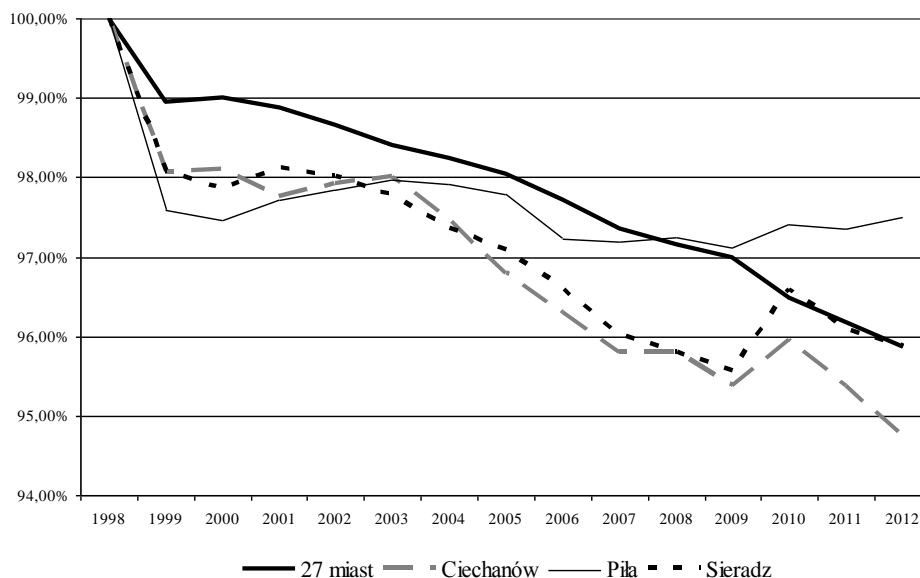
Tak więc sytuację społeczno-gospodarczą badanych miast należy odnieść do pozostałych 27 miast Polski, które utraciły status stolicy, w których nie znajdują się siedziby władz wojewódzkich, ale jednocześnie nieprzerwanie są miastami na prawach powiatu. Należą do nich: Biała Podlaska, Bielsko-Biała, Chełm, Częstochowa, Elbląg, Jelenia Góra, Kalisz, Konin, Koszalin, Krosno, Legnica, Leszno, Łomża, Nowy Sącz, Ostrołęka, Piotrków Trybunalski, Płock, Przemyśl, Radom, Siedlce, Skierniewice, Słupsk, Suwałki, Tarnobrzeg, Tarnów, Włocławek i Zamość.

Poniższa analiza zostanie przeprowadzona jednocześnie dla każdego z trzech badanych miast. Uśrednienie danych odnoszących się do tych miast uniemożliwiłoby bowiem ewentualną identyfikację miasta odróżniającego się od pozostałych, a także uniemożliwiłoby poprawne wnioskowanie.

2. ANALIZA PORÓWNAWCZA

W ostatnim roku obowiązywania poprzedniego układu administracyjnego kraju, będącego jednocześnie okresem bazowym dla większości dalszych analiz w tej pracy, zarówno Ciechanów, jak i Sieradz plasowały się pod względem liczby ludności na ostatnich miejscach (zob. tabela 2). Nieco inaczej przedstawiała się ta kwestia w Piłę. W przededniu reformy administracyjnej kraju miasto to lokowało się w połowie zestawienia. Niewiele też zmieniło się w tym zakresie na przestrzeni piętnastu lat.

⁴ Jako kontrargument w dyskusji między samorządowcami podawano niejednokrotnie nawet taki, że w przypadku uzyskania statusu stolicy powiatu ziemskiego, w granicach pozostaną dwa urzędy (urząd miasta i starostwo powiatowe), a dzięki temu więcej tzw. pracowników umysłowych będzie miało zatrudnienie.



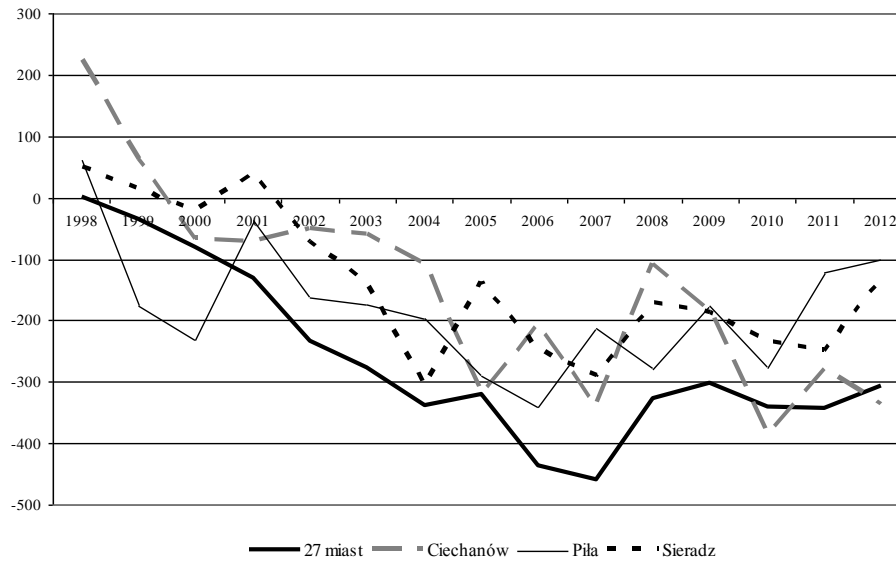
Rysunek 1. Dynamika liczby ludności (1998 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Na uwagę zasługuje także fakt, że o ile w przypadku Ciechanowa i Sieradza linia trendu dla dynamiki liczby ludności jest ujemna, o tyle w przypadku Piły, od 2010 roku można zaobserwować jej przełamanie (zob. rysunek 1). W przypadku Ciechanowa i Sieradza występuje przy tym bardzo wysoki wskaźnik korelacji⁵ w odniesieniu do liczby mieszkańców w danym mieście oraz średniej z 27 wybranych miast. Wynosi on odpowiednio: 0,96 i 0,90. W przypadku Piły wynosi on natomiast jedynie 0,65. Można więc zauważyć, że Piła w tym przypadku nie uległa „krajowym” tendencjom.

Na negatywną tendencję demograficzną we wszystkich analizowanych miastach wpływ wywarły również procesy migracyjne (zob. rysunek 2). Analiza kształtowania się salda migracji w badanych miastach względem porównywanych 27 wskazuje na zbieżność trendów, przy czym w przypadku Ciechanowa mamy do czynienia ze stosunkowo dużym poziomem korelacji tego wskaźnika (0,80), a w Pile i Sieradzu – z niskim (0,60).

⁵ Zarówno w tym, jak i pozostałych analizowanych korelacjach posłużono się wskaźnikiem korelacji Perasona.

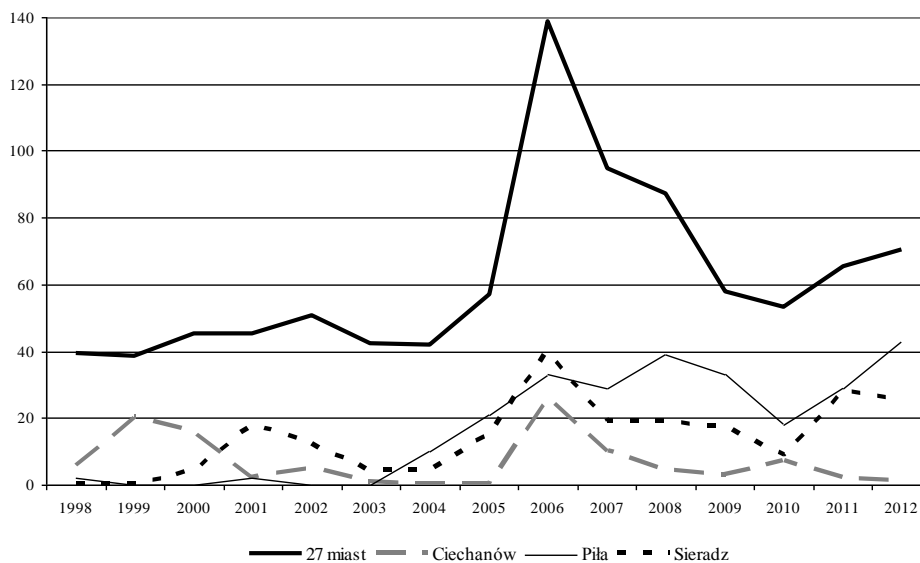


Rysunek 2. Saldo migracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Warto zauważyć, że o ile prawdą jest, iż negatywne procesy migracyjne rozpoczęły się znacznie wcześniej, niż po wejściu Polski do Unii Europejskiej, to jednak od tego momentu zaczęły się one nasilać (zob. rysunek 3). W Sieradzu w analizowanym okresie istniała silna korelacja w liczbie wymeldowań za granicę ze średnią 27 miast (0,84). W Pile była ona nieco słabsza (0,70), a w Ciechanowie – słaba (0,46).

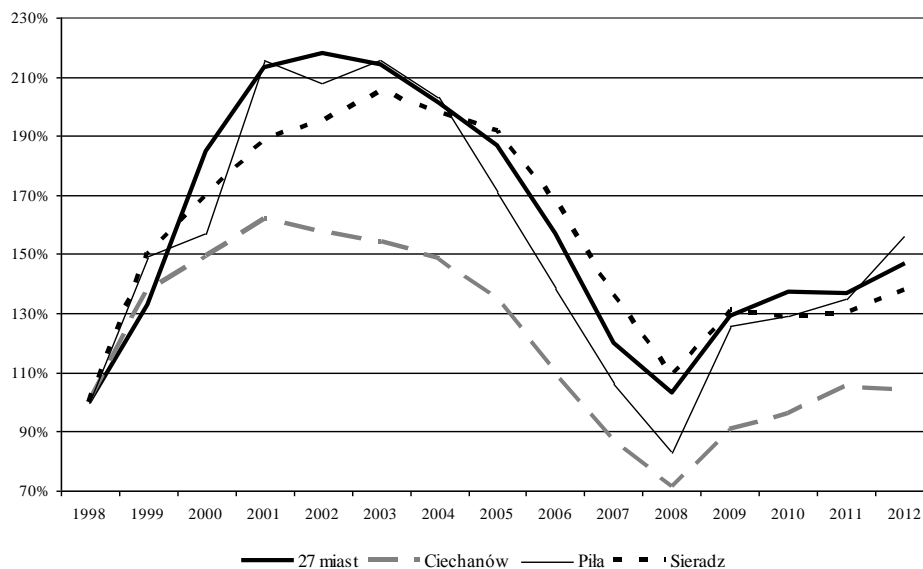
Dynamika bezrobocia w analizowanym okresie, odnoszona do roku przed wejściem w życie reformy administracyjnej kraju, miała podobny charakter we wszystkich objętych badaniem miastach (zob. rysunek 4). Największym wskaźnikiem korelacji charakteryzowały się przy tym Piła i Sieradz (0,96), a nieco niższym – Ciechanów (0,90).



Rysunek 3. Wymeldowania za granicę

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

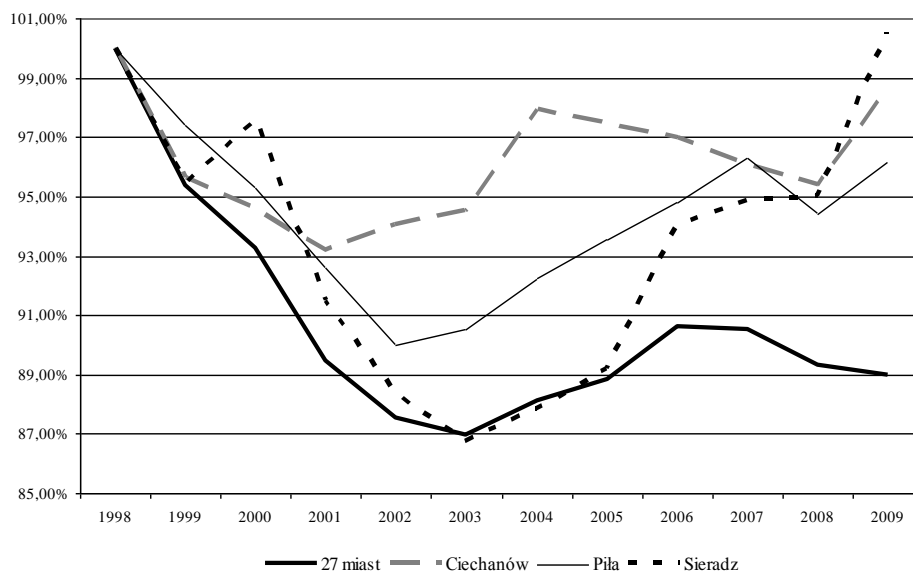
Analizowany wskaźnik pokazuje jednocześnie dużą wrażliwość lokalnego rynku pracy na zmiany gospodarcze zależne od cyklu koniunkturalnego. Należy však zwrócić uwagę na fakt, że w Ciechanowie względne zmiany liczby zarejestrowanych bezrobotnych (odnoszone do poziomu z 1998 roku) były stosunkowo słabsze.



Rysunek 4. Bezrobotni zarejestrowani w PUP (1998 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

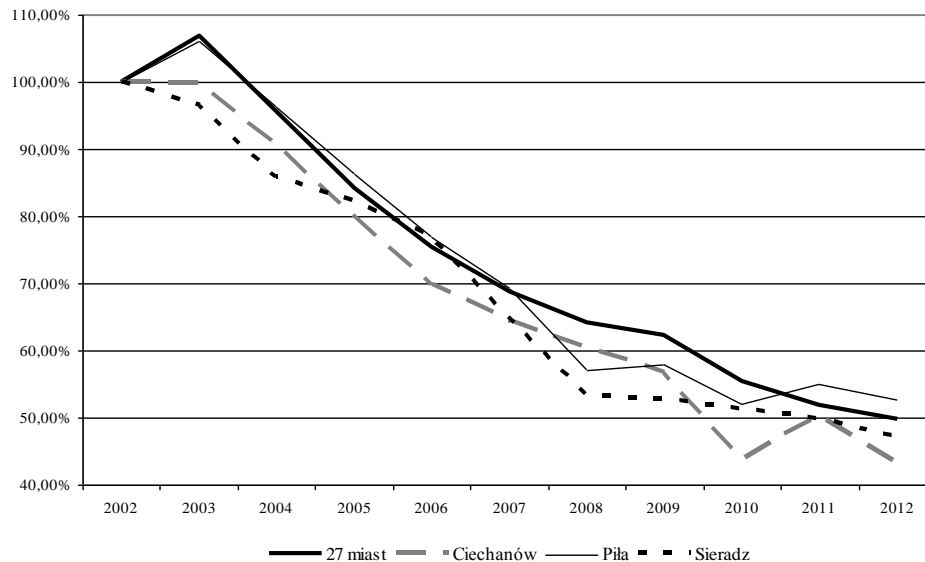
W analizowanym okresie znaczne różnice zauważyć można natomiast w liczbie podmiotów gospodarczych powstających w sektorze prywatnym (zob. rysunek 5). Z dynamiki tego wskaźnika, liczonego w odniesieniu do danych z 1998 roku, wynika, że dużą zmiennością w porównaniu do średnich 27 analizowanych miast wykazał się w omawianym okresie Ciechanów. Wskaźnik korelacji w przypadku tego miasta wynosi 0,40, zaś w Sieradzu i Piłach odpowiednio: 0,69 i 0,86.



Rysunek 5. Podmioty gospodarcze – sektor prywatny (1998 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Z obserwacji dynamiki wskaźnika dochodu uzyskiwanego przez badane samorzady w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynikają dwa wnioski (zob. rysunek 6). Po pierwsze, w badanym okresie⁶ we wszystkich miastach dochody na mieszkańca ulegały systematycznemu spadkowi. Dotyczy to zarówno Ciechanowa, Piły i Sieradza, jaki i średniej z 27 badanych miast. Po drugie, we wszystkich przypadkach zaobserwowano silną korelację (0,97).

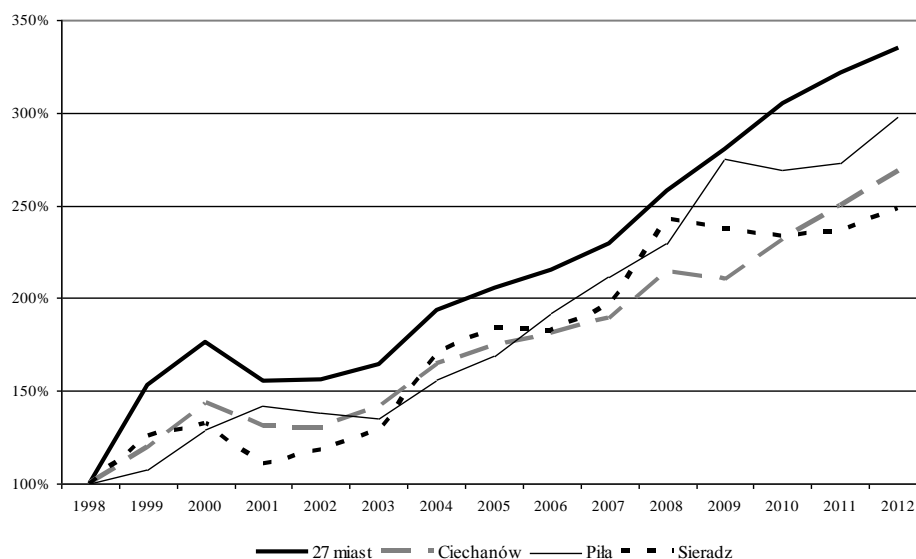


Rysunek 6. Dochody na 1 mieszkańca (2002 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Jednym z większych elementów wydatków w budżetach samorządów są roczne wydatki na oświatę i wychowanie (zob. rysunek 7). Analiza dynamiki kształtowania się tych wielkości w Ciechanowie, Piłe i Sieradzu wskazuje na dużą zbieżność z dynamiką 27 wybranych miast. Wskaźnik korelacji w odniesieniu do Ciechanowa i Piły wynosi blisko 1, a w odniesieniu do Sieradza 0,95.

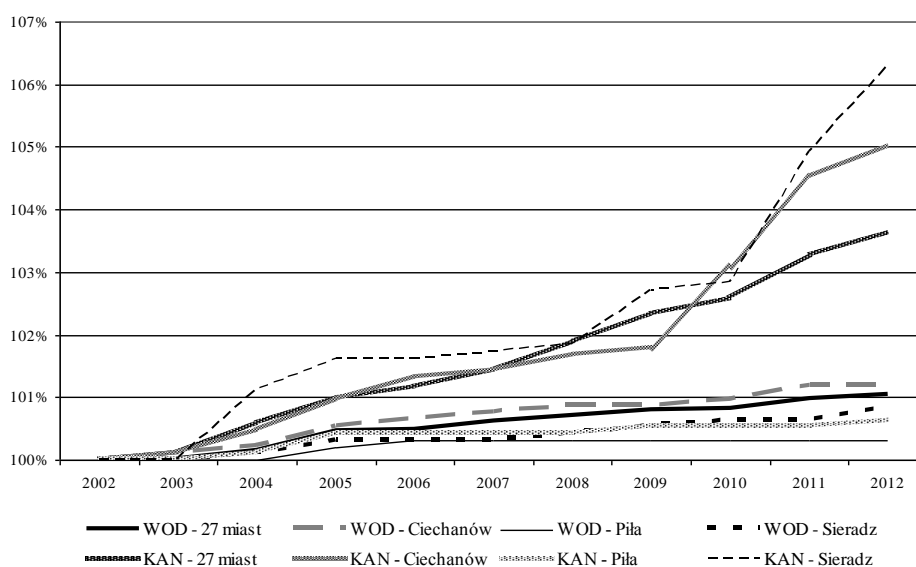
⁶ Ze względu na brak dostępnych danych w tym przypadku zawężono analizę do 11 lat (od 2002).



Rysunek 7. Wydatki na oświatę i wychowanie (1998 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Na rysunku 8 przedstawiono kształtowanie się wskaźnika korzystających z instalacji wodnej oraz z instalacji kanalizacyjnej. W badanym okresie⁷ nie dostrzega się różnicy w jakości życia mierzonej tymi wskaźnikami pomiędzy trzema badanymi stolicami powiatów ziemskich, a 27 wybranymi miastami na prawach powiatu. W odniesieniu do wskaźnika korzystających z instalacji wodnej dla Ciechanowa, Piły i Sieradza wskaźnik korelacji przedstawiał się następująco: 1,0, 0,9, i 1,0; natomiast w odniesieniu do wskaźnika korzystających z instalacji kanalizacyjnej: 1,0, 0,9 i 1,0.

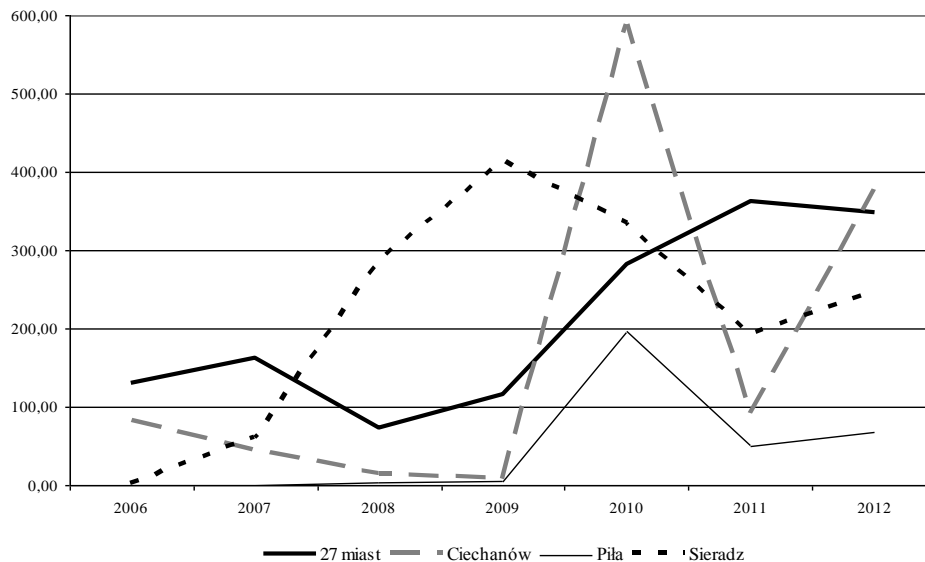


Rysunek 8. Wskaźnik korzystających z instalacji wodnej i kanalizacyjnej (2002 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

⁷ Od 2002 ze względu na brak wcześniejszych danych

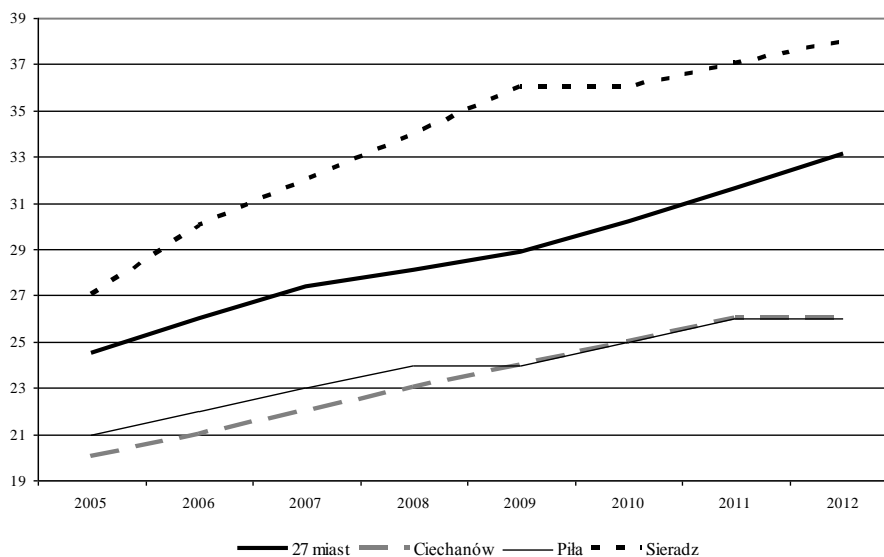
Zgola inaczej kształtowały się w analizowanym okresie wysokości środków z Unii Europejskiej w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Rysuje się następująca prawidłowość (zob. rysunek 9). W pierwszych latach nowej perspektywy unijnej (2007–2013) miasta uczestniczą w konkursach, po przyznaniu środków – podpisują umowy. Transfery z tym związane pojawiają się w kolejnych latach. Kolejna to taka, że w przypadku Ciechanowa, Piły i Sieradza można zaobserwować rok kulminacyjny w ilości otrzymywanych z UE transferów, przy czym są to różne lata: w Sieradzu 2009 rok, a w Ciechanowie i Pile – 2010. Niewielka jest też korelacja pomiędzy wskaźnikami badanych miast w odniesieniu do średniej rocznej z 27 wybranych miast.



Rysunek 9. Średnia ilość środków z UE na 1 mieszkańca

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Silne korelacje i bardzo podobne linie trendu występują natomiast w przypadku wskaźnika fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców (zob. rysunek 10). W analizowanym okresie ulegały systematycznemu wzrostowi, co oznacza zwiększanie się zaangażowania mieszkańców w funkcjonowanie swojej lokalnej społeczności.



Rysunek 10. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

3. ZAKOŃCZENIE

Ze wstępnej analizy porównawczej przeprowadzonej między Ciechanowem, Piłą i Sieradzem, a wybranymi w sposób systematyczny 27 miastami Polski wynika, że brak podstaw do stwierdzenia, że status miasta na prawach powiatu istotnie wpłynął na podstawowe parametry, którymi mierzy się sytuację społeczno-gospodarczą poszczególnych miast. W większości przypadków dane miast będących stolicami powiatów ziemskich skorelowane były ze średnimi odnoszonymi do miast na prawach powiatu.

Przeprowadzona analiza Ciechanowa, Piły i Sieradza nie dotyczyła jednak kwestii utraconych dochodów, które stałyby się faktem w przypadku posiadania statusu miasta na prawach powiatu. Dalsze prace w tym zakresie wymagałyby więc, zdaniem autora, podjęcia próby oszacowania możliwych hipotetycznie do pozyskania dochodów, do poniesienia wydatków, a także wielkości hipotetycznie dysponowanego majątku przez analizowane miasta. Dopiero uwzględnienie tych danych mogłoby dać odpowiedź na pytanie o słusność dokonanego wówczas wyboru.

Na marginesie warto zauważyć, że na tym etapie badań nie podjęto próby znalezienia odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki zaważyły na podjęciu przez decydentów decyzji o przyznaniu Piłi stosunkowo niższej rangi. Decyzja może o tyle zaskakiwać, że, jak wykazano, wielkość miasta predestynowała Piłę raczej do grupy miast na prawach powiatu. Najmniejszy pod względem liczby ludności powiat ziemski w Polsce, powiat sejneński, liczy obecnie ok. 21,1 tys. mieszkańców. Powiat pільski bez miasta Piły liczyłby natomiast ok. 62,4 tys. mieszkańców. Ponadto, sama Piła, licząc obecnie ok. 74,8 tys. mieszkańców jest prawie dwukrotnie większa od najmniejszego pod względem ludności miasta na prawach powiatu – Sopotu.

BIBLIOGRAFIA

- GILOWSKA Z., 2000. *Reforma samorządowa a reforma finansów publicznych*, (w): KOLARSKA-BOBIŃSKA L. (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- GROCHOWSKI M., 1996. *Reforma administracji publicznej – niezbędny krok w procesie transformacji lokalnej*, „Samorząd terytorialny”, nr 9.
- KAMIŃSKI M., 1999. *Urząd Wojewódzki w Piłi*, Państwowa i Miejska Biblioteka Publiczna w Piłi, Piła.
- KARLIŃSKI W., NELICKI A., PŁOSKONKA J., 2000. *Polska powiatowa w roku 1999 – ogólna charakterystyka*, „Samorząd terytorialny”, nr 9.
- KORAL J., 2000. *Sukcesy i porażki wdrażanej reformy*, (w): KOLARSKA-BOBIŃSKA L. (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- MISZCZUK A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ocena przyjęta przez Radę Ministrów 12 grudnia 2000 r. i przedłożona Sejmowi RP, „Samorząd terytorialny” 2001 r., nr 4.
- *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” 1997 r., nr 7.
- Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz.U. 2013, poz. 594 i 1318.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. 2013, poz. 595 i 645.

CIECHANÓW, PIŁA I SIERADZ AGAINST FORMER PROVINCIAL CAPITALS – INTRODUCTION TO COMPARATIVE ANALYSIS

Summary: After the change of the Polish political system, the second phase of the local government reform in 1999 replaced 49 voivodships with sixteen new ones; also "powiats" as an intermediate level of local government were introduced. As a result, the status of the cities that were capitals only before the reform – decreased. However, while both the 16 new regional capitals and 30 other former capitals as a result of the reform achieved the status of cities with powiat status. Only 3 of the former capitals of voivodships (Ciechanów, Piła and Sieradz) did not obtain this status, becoming only the capitals of powiats. In this paper, a comparative analysis of these cities and the other (with a few exceptions) of the former capitals of voivodships was conducted. However, this analysis was preliminary and involved only the basic parameters available in the Local Data Bank (GUS), relating to the socio-economic situation. As a result of the analysis, there was no significant difference in socio-economic parameters among the two groups of the former capitals. It is noteworthy, after all, that the analysis was superficial, and above all, did not recognize the city's lost benefits. The results of the analysis may be the basis for further, deeper research in this area.

Keywords: a city with county rights, the capital of the land district, local government, administrative reform, Ciechanów Piła, Sieradz