



EQUILIBRIUM

ZESZYTY NAUKOWE WSE

rocznik 2017

numer 1



EQUILIBRIUM

ZESZYTY NAUKOWE WSE

rocznik 2017

numer 1



RADA NAUKOWA

Prof. dr hab. Leanid Davydzienka
Doc. dr Volodymyr Demchenko
Prof. dr hab. Vladimir Fateev
Dr hab. Roman Fedan, prof. PWSTE
Prof. dr hab. Karol Karski
Prof. dr hab. Vasyl Kravtsiv
Prof. dr hab. Zbigniew Makieta
Prof. dr hab. inż. Zbigniew Malara
Prof. dr hab. Mirosław Łaguna
Prof. dr hab. Olga Melnik
Prof. dr inż. Hylysh Omarom
Prof. dr hab. Bazyl Poskrobko
Dr hab. Krzysztof Rejman, prof. PWSTE
Prof. dr hab. Irina Storonyanska
Dr hab. Wojciech Piontek
Doc. dr Erika Zuperkiene
Doc. dr Oleksandr Maslak
Prof. Oleg Kuzmin

LISTA RECENZENTÓW W 2017 ROKU

Dr Anna Bagieńska
Dr hab. Elżbieta Broniewicz
Dr hab. Anna Chmielak
Prof. dr hab. Vladimir Fateev
Dr Dorota A. Hałaburda
Dr hab. Mikołaj Jalinik
Dr hab. inż. Zofia Kołoszko-Chomentowska
Dr Jarosław Konopka
Dr Magdalena Ligus
Dr hab. Aleksander Maksimczuk
Dr Eugenia Panfiluk
Dr Aleksander Prokopiuk
Prof. dr hab. Sviatlana Sialverstava
Prof. dr hab. Irina Storonyanska
Dr hab. Elżbieta Szymańska
Dr Monika Truszkowska-Kurstak

KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelna:
prof. dr hab. Maria Teresa Łaguna

Sekretarz redakcji:
dr Dorota A. Hałaburda

REDAKTOR NAUKOWY ZESZYTU
prof. dr hab. Maria Teresa Łaguna

ADRES REDAKCJI
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3
15-703 Białystok

e-mail: redakcja@wse.edu.pl
www.wse.edu.pl

KOREKTA

Ewa Nofikow-Dobrodumow
Aneta Szekalska

PROJEKT | SKŁAD
Agencja Wydawnicza Ekopress
601 311 838

WYDAWCA

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej
ul. Zwycięstwa 14/1, 15-732 Białystok
tel. 85 652 00 24

COPYRIGHT © BY
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Białystok 2017

EQUILIBRIUM 2017 | nr 1

- 4** **Magdalena Ajchel**
Przydatność analizy finansowej do oceny przedsiębiorstwa
- 15** **Aliaksandr Belavusau**
Размышления о влиянии глобализации на социальную функцию посткоммунистических государств
- 24** **Leanid Davydenko**
Инновационные стратегии на мировом туристском рынке
- 38** **Dorota A. Hałaburda**
Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego
- 52** **Teresa Maria Łaguna, Małgorzata Mańka**
Uwarunkowania formalno-prawne utrudniające gospodarowanie przestrzenią w Polsce
- 67** **Mirostław Łaguna, Michał Pawelec**
Wykształcenie w gospodarstwach rolniczych Polski północno-wschodniej
- 76** **Mirostław Łaguna**
Uwarunkowania formalno-prawne a zarządzanie przestrzenią rolną w Polsce
- 86** **Ewa Piekarska**
Sytuacja ekonomiczna sektora bankowego w Polsce – wybrane aspekty
- 96** **Wacław Szymanowski**
Koncepcja przezroczystości jako źródło przewagi konkurencyjnej w zarządzaniu łańcuchami dostaw
-

Magdalena **Ajchel**

PRZYDATNOŚĆ ANALIZY FINANSOWEJ DO OCENY PRZEDSIĘBIORSTWA

THE USEFULNESS OF FINANCIAL ANALYSIS TO EVALUATE THE COMPANY

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest określenie przydatności analizy finansowej jako części analizy ekonomicznej do oceny przedsiębiorstwa. Artykuł został napisany w oparciu o dostępną literaturę z zakresu analizy finansowej.

W artykule zaprezentowano rolę, jaką pełni analiza finansowa w dokonaniu prawidłowej oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa w obecnie panujących warunkach rynkowych, charakteryzujących się wzrastającą konkurencją oraz globalizacją. Monitorowanie zagrożeń we współczesnej gospodarce decyduje znacząco o tym, czy przedsiębiorstwo przetrwa na rynku.

ABSTRACT

The article presents the role of financial analysis in making a proper assessment of the financial condition of an enterprise under current market conditions characterized by increasing competition and globalization. Monitoring the dangers of modern economy decides significantly whether the company will survive the market.

SŁOWA KLUCZOWE

monitoring finansowy, przedsiębiorstwo,
analiza finansowa

KEYWORDS

financial monitoring, company,
financial analysis

WSTĘP

Stan dzisiejszej gospodarki oraz uwarunkowania makroekonomiczne stawiają coraz bardziej rygorystyczne wymagania dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej we wszystkich branżach. Współczesne przedsiębiorstwa funkcjonują w bardzo niestabilnym otoczeniu. Kryzysy finansowe i nieustające zawirowania na rynku powodują, że dla właścicieli jednostek gospodarczych i menedżerów nieodzowne stają się pewne standardy zarządzania finansami firmy oraz że wzrasta potrzeba szybkich i rzetelnych informacji. Zarząd poza realizacją strategii dąży do nadrzędnego celu, czyli do maksymalizacji wartości przedsiębiorstwa. Podstawą do osiągnięcia sukcesu rynkowego jest odpowiednia strategia działania, która musi być poparta dokładną analizą stanu finansowego firmy (Ostaszewski i in. 2009, s. 10). Realizacja przedmiotowego zakresu takiego działania pozwala na ograniczenie niepewności, co do skutków podejmowanych decyzji, które w gospodarce rynkowej obarczone są dużym ryzykiem. Można zatem stwierdzić, że sukces firmy zależy od ciągłego monitorowania jej kondycji finansowej, a zatem umiejętnego i sprawnego zarządzania finansami.

Do prawidłowego zarządzania finansami przedsiębiorstwa niezbędne są różnorodne dane, pochodzące zarówno od jednostki gospodarczej, jak i ze źródeł zewnętrznych. Użytecznym narzędziem zarządzania, które poprawia zrozumienie wyników finansowych i występujących trendów oraz dostarcza kluczowych informacji o efektywności i wydajności wykorzystania składników majątkowych jest analiza ekonomiczno-finansowa. Zajmuje ona niekwestionowane miejsce w zarządzaniu finansami firmy.

Prawidłowo przeprowadzony proces analizy finansowej wskazuje zarządowi spółki obszary o symptomach zagrożenia sprawności finansowej, a tym samym pozwala przyjąć właściwą koncepcję zarządzania finansami oraz podjąć właściwe działania do dalszego rozwoju firmy w krótkim lub długim okresie.

Dla prawidłowego przeprowadzenia powyższej diagnozy sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa, a zarazem głównym źródłem informacji o rezultatach działalności są niewątpliwie sprawozdania finansowe. Dostarczają one obszernych informacji na temat majątkowej, finansowej i dochodowej sytuacji jednostki. Zawierają dane liczbowe użyteczne dla obecnych i potencjalnych inwestorów, kredytodawców i innych użytkowników podejmujących decyzje finansowe. Należy jednak podkreślić, że obiektywność ocen sytuacji finansowej oraz trafność decyzji w dużym stopniu zależy od prawidłowego przeprowadzenia analizy danych prezentowanych w sprawozdaniach finansowych. Podejmowane przez menedżerów przedsiębiorstw decyzje będą tym trafniejsze, im większa będzie wiarygodność informacji, które legły u podstaw tych decyzji. Wynika to z faktu, że zarządzanie przedsiębiorstwem nie może mieć charakteru intuicyjnego. Stąd też analiza ekonomiczna, a zwłaszcza finansowa, nabrała szczególnego znaczenia jako czynnik informacji, oceny i podstawa do podejmowania ekonomicznie uzasadnionych decyzji.

1 PRZEDMIOT I ZAKRES ANALIZY FINANSOWEJ PRZEDSIĘBIORSTWA

Wyniki gospodarowania uzyskiwane przez poszczególne jednostki gospodarcze, w znacznym stopniu są zależne od jakości procesów zarządzania (Gos, Hońko, Szczypa 2014, s. 7). Trudno jest bowiem zarządzać przedsiębiorstwem bez oceny finansowych efektów podejmowanych decyzji lub też bez zagłębienia się w rachunkowość i zarządzanie finansami jednostki. Zarządzanie współczesnym przedsiębiorstwem musi zatem oznaczać zarządzanie przyszłością, a zarządzanie przeszłością wiąże się z zarządzaniem posiadanymi informacjami.

Podejmowanie trafnych decyzji przez właścicieli oraz działających w ich imieniu menedżerów, a także przez odbiorców zewnętrznych, pozostających w otoczeniu przedsiębiorstw uzależnione jest nie tylko od dostępności i jakości uzyskanych danych, ale też od umiejętności ich analizy i oceny (Gąsioriewicz 2011, s. 7).

Pośród najróżniejszych ocen dokonywanych w przedsiębiorstwie, zasadniczą rolę odgrywają analizy odnoszące się do ogółu funkcjonowania podmiotu gospodarczego, bazujące na syntetycznych, pożądanych pomiarach (Żurek 2007, s. 298). Najbardziej miarodajnym i skutecznym narzędziem zidentyfikowania i określenia stanu sytuacji finansowej przedsiębiorstwa jest analiza finansowa jego sprawozdania. Analiza finansowa znajduje obecnie zastosowanie zarówno w zarządzaniu bieżącym, jak i w zarządzaniu strategicznym przedsiębiorstwa. Istotą tej analizy jest badanie zjawisk i procesów finansowych, które są odzwierciedleniem efektywności i skuteczności funkcjonowania danego podmiotu gospodarczego.

Analizę finansową można zatem określić, jako tę część analizy ekonomicznej jednostki gospodarczej, której istotą jest ocena sytuacji majątkowej i finansowej przedsiębiorstwa, ocena efektywności prowadzonej działalności bieżącej oraz zdolności badanej jednostki do przyszłego rozwoju (Garbusiewicz 2014, s. 22).



Rysunek 1. Podstawowe elementy analizy finansowej

Figure 1. The basic elements of financial analysis

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Garbusiewicz 2014, s. 22).

W dziedzinie finansów analizę finansową określa się jako rodzaj percepcji niezbędny dla zrozumienia działalności przedsiębiorstwa, branży, w której ono działa, wyników ukazywanych w sprawozdaniu finansowym oraz różnych rodzajów ryzyka.

Analiza finansowa często polega na upraszczaniu, porównywaniu, prezentowaniu informacji w sposób ilościowy, jakościowy, a także na formułowaniu prognoz (Patterson 2010, s. 30).

Uogólniając, można powiedzieć, że analiza finansowa może być rozpatrywana w dwóch ujęciach (Pomykańska, Pomykański 2012, s. 13-14):

- szerszym – pozwalającym dokonać oceny zjawisk finansowych, dotyczących maksymalizacji wartości przedsiębiorstwa;
- węższym – objaśniającym sytuację finansową przedsiębiorstwa zainteresowanym odbiorcom, w celu podjęcia odpowiedniej decyzji finansowej.

Przedmiot analizy finansowej jest zatem różnie interpretowany w literaturze przedmiotu. Jednak bez względu na podejście, najczęściej podkreśla się, że przedmiotem analizy finansowej w przedsiębiorstwie jest prowadzona przez nie działalność, funkcjonująca w oparciu o zasoby majątkowe, kapitałowe i obrotowe (Bednarski 2007, s. 9). Przedmiot analizy finansowej w znacznym stopniu uzależniony jest od tego (Garbusiewicz 2014, s. 30):

- kto przeprowadza analizę finansową przedsiębiorstwa;
- jaki jest cel przeprowadzenia analizy;
- jakimi informacjami dysponuje osoba przeprowadzająca analizę.

Coraz częściej zwraca się również uwagę na poszerzanie zakresu analizy finansowej, stopniowe odchodzenie od wyjaśniania liczb znajdujących się w sprawozdaniu finansowym na rzecz interpretacji faktycznych problemów w istotny sposób oddziałujących na efektywność działalności przedsiębiorstwa i jego kondycji finansowej. Znaczna większość ekonomistów zauważa, że przedmiotem analizy są wielkości wyrażone w pieniądzu. Nie istnieje jednak pełna zgodność co do tego, jakie kategorie pieniężne należy objąć analizą. Cele i zakres przedmiotowy analizy finansowej są zatem uzależnione od tego, jaką analizę się przeprowadza.

Analiza finansowa ma na celu zapoznać analityka z faktami i zjawiskami obserwowanymi w jednostce gospodarczej oraz pozwolić na określenie przyczyny zaistniałej sytuacji. Wykorzystywana jest przede wszystkim do samokontroli i samooceny prowadzonej działalności. Można zatem powiedzieć, że ostatecznym celem analizy finansowej jest opracowanie właściwych wniosków sprowadzających rzeczywistość finansową ocenianego przedsiębiorstwa do ostatecznego wartościującego stwierdzenia o jego kondycji finansowej (Pomykańska, Pomykański 2012, s. 13-14). Znacząca rola analizy finansowej w realizacji celu podmiotu gospodarczego jest efektem tego, że właściwe zbadanie faktów (wyników, zjawisk) jest możliwe jedynie w sytuacji, kiedy znane są okoliczności powstania owych faktów, tj. jeśli zna się przyczyny i skutki.

Podczas przeprowadzania analizy finansowej należy zapoznać się z jak największą liczbą czynników mających wpływ na działalność przedsiębiorstwa. Pozwoli to dokładniej ustalić przyczyny efektów prowadzonej działalności. W zakres analizy

finansowej, jako narzędzia służącego do oceny kondycji finansowej jednostki gospodarczej, wchodzi badanie (Siudek 2007, s. 177):

- sytuacji majątkowo-finansowej jednostki gospodarczej na podstawie przeprowadzonej analizy wstępnej bilansu;
- zdolności do generowania zysku przedsiębiorstwa na podstawie przeprowadzonej analizy rachunku zysków i strat;
- płynności finansowej, rentowności, sprawności działania i zadłużenia przedsiębiorstwa na podstawie badania zależności pomiędzy poszczególnymi elementami sprawozdania finansowego.

Właściwie przeprowadzona analiza finansowa powinna dostarczyć informacji, które umożliwiają udzielenie odpowiedzi na następujące pytania (Garbusiewicz 2014, s. 22):

- czy zasoby przedsiębiorstwa (majątkowe i kadrowe) są odpowiednio wykorzystywane i czy gwarantują realizację bieżących i przyszłych zadań przedsiębiorstwa?
- czy działalność przedsiębiorstwa w badanym czasie charakteryzowała się efektywnością i opłacalnością czy też nie i co należy zrobić, aby w przyszłości poprawić sytuację?
- jakie są mocne i słabe strony przedsiębiorstwa oraz jego szanse i zagrożenia (analiza SWOT)?

W celu uzyskania odpowiedzi na powyższe pytania, analityk powinien kierować się pewnymi regułami postępowania badawczego, takimi jak (Garbusiewicz 2014, s. 23):

- przechodzenie od statycznego do dynamicznego badania zjawisk i procesów zachodzących w jednostce gospodarczej;
- odchodzenie od ocen konstatających obserwowaną rzeczywistość do analiz wartościujących i wyjaśniających;
- traktowanie jednostki gospodarczej jako podmiotu samodzielnego, nastawionego nie tylko na przetrwanie, ale przede wszystkim na rozwój;
- traktowanie podmiotu gospodarczego jako systemu otwartego, powiązanego z otoczeniem i spełniającego określoną rolę;
- wykorzystanie w analizie finansowej zarówno informacji ilościowych, jak i jakościowych.

Reasumując, warto podkreślić, że współczesna analiza finansowa powinna być wykorzystywana w podmiocie gospodarczym nie tylko do interpretacji danych zamieszczonych w sprawozdaniu finansowym, lecz przede wszystkim w celu lepszego wykorzystania zasobów i warunków zewnętrznych, poprawy wyników finansowych, sprostania potrzebom rynku i oczekiwaniom osób zarządzających jednostką. Analiza finansowa powinna zatem ułatwić przedsiębiorstwu podejmowanie racjonalnych decyzji, zapewniających jego efektywny rozwój w przyszłości.

2 METODY PROWADZENIA ANALIZY FINANSOWEJ

Ocena sytuacji majątkowo-finansowej podmiotu gospodarczego jest obecnie jednym z ważniejszych, a jednocześnie trudniejszych pod względem interpretacyjnym zadań stawianych przed kadrą kierowniczą. W procesie budowy nowoczesnej gospodarki wzrasta rola właściwego zarządzania podmiotem gospodarczym. Nie wystarcza już jedynie przygotowanie teoretyczne, doświadczenie czy intuicja. Niezbędne staje się wykorzystanie różnych metod, które umożliwiają pomiar działalności podmiotu gospodarczego (Ćwiąkała-Matys, Nowak 2009, s. 7).

Metoda naukowa jest sposobem postępowania opartym na ustalonych zasadach, prowadzących do osiągnięcia zamierzonego celu. Podobnie rzecz wygląda także w praktyce, gdzie metoda polega na dobraniu odpowiednich narzędzi i działań zmierzających do rozwiązania zaistniałego problemu. Można zatem powiedzieć, że metoda stanowi w każdej dyscyplinie naukowej podstawę poznania i narzędzie rozwiązywania najróżniejszych problemów badawczych (Garbusiewicz 2014, s. 42).

Zadaniem analizy finansowej jest głównie pomiar zjawisk, czyli podporządkowanie ustalonym kategoriom konkretnych wielkości liczbowych, a następnie ich analiza i ocena. Metody są natomiast bardzo zróżnicowane, co powoduje konieczność ich odpowiedniej klasyfikacji w oparciu o różne kryteria. Dobór sposobu przeprowadzenia analizy finansowej jest uzależniony przede wszystkim od przyjętego celu, etapu, zakresu przedmiotowego i czasowego analizy oraz potrzeb informacyjnych odbiorców. W podstawowym podziale metod wyróżnia się dwie zasadnicze grupy, tj. metody ogólne i metody szczegółowe.

Metody ogólne opierają się na poprawnym myśleniu, kojarzeniu faktów i skutków, a także na trafnym wyciąganiu wniosków. Ich istotą jest badanie zjawisk we wzajemnych współzależnościach i poprawne wnioskowanie na temat ich kształtowania się. Metody ogólne wyznaczają jedynie kierunek badań analitycznych. W analizie finansowej często wykorzystywane są trzy główne metody ogólne:

- metoda indukcji;
- metoda dedukcji;
- metoda redukcji.

W indukcji rozpoczyna się od zjawisk szczegółowych, a następnie stopniowo przechodzi do zjawisk syntetycznych. Obowiązuje tu zasada „od szczegółu do ogółu”, czyli od czynników do wyników i od przyczyn do skutków. Istotą tej metody jest przeprowadzenie uogólnionych ocen procesów finansowych w wyniku rozpoznania elementarnych zjawisk, wpływających na kształtowanie się badanych procesów.

Dedukcja to odwrotność metody indukcyjnej, wychodzi bowiem od ogólnego sformułowania problemu badawczego w ujęciu syntetycznym, by stopniowo przejść do analizy szczegółów. Pozwala to objaśnić przyczyny i skutki zmian występujących w zjawiskach ogólnych. W tym przypadku oddziałuje zasada „od ogółu do szczegółu”, czyli od rezultatów do czynników i od skutków do przyczyn. Źródło tej metody znajduje się w szczegółowych częściach składowych rozpatrywanych zjawisk i procesów (Nowak 2017, s. 24).

Podczas przeprowadzania badań analitycznych istotne jest również kojarzenie podejścia indukcyjnego z dedukcyjnym, czyli wykorzystanie metody redukcji. Jest ona najbardziej skomplikowaną metodą badawczą, ponieważ wymaga sformułowania problemu, przeprowadzenia odpowiednich badań analitycznych potwierdzających lub zaprzeczających wstępnym ustaleniom, a następnie sformułowania wniosków końcowych. Redukcja składa się z trzech elementów postępowania badawczego (Garbusiewicz 2014, s. 46).

- sformułowanie hipotezy wstępnej i ewentualnie hipotez cząstkowych, charakteryzujących analizowane zjawisko;
- przeprowadzenie analizy właściwej w celu zweryfikowania postawionych hipotez i wstępnych wniosków;
- podsumowanie ustaleń dokonanych w czasie etapu pierwszego i drugiego oraz sformułowanie syntezy końcowej.

Oprócz metod ogólnych, ze względu na kolejność rozpatrywanych zjawisk, wyróżnia się także metody szczegółowe. Przeznaczone są one do pogłębionych badań analitycznych określonych zjawisk i procesów gospodarczych. Umożliwiają ocenę stanu badanych zjawisk oraz wykrycie ich przyczyn. Metody szczegółowe są dobierane przy uwzględnieniu specyfiki konkretnych problemów badawczych.

Metody szczegółowe można podzielić ze względu na:

- stopień wnikliwości badań analitycznych;
- stopień kwantyfikacji opisu zależności między badanymi zjawiskami.

Kryterium wnikliwości badań analitycznych pozwala wyróżnić:

- metody porównań;
- metody analizy przyczynowej.

Metody porównań polegają na określeniu bezpośrednich związków kształtujących się pomiędzy wskaźnikami ekonomicznymi. Pozwalają one na ustalenie odchyleń oraz dokonanie na ich podstawie ogólnej oceny (Bednarski 2007, s. 18-21). Metody te znajdują szerokie zastosowanie zwłaszcza we wstępnych etapach prac analitycznych. Biorąc pod uwagę rodzaj przyjętej podstawy odniesienia, można wskazać trzy rodzaje porównań:

- porównania w czasie, przy których podstawą odniesienia są wartości zjawiska z poprzednich okresów;
- porównania z wartościami wzorcowymi, którymi mogą być wartości planowane, normatywne, standardowe;
- porównania przekrojowe, polegająca na przyjęciu jako podstawy odniesienia wartości zjawiska z innych jednostek.

Z kolei metody badań przyczynowych polegają na badaniu zależności, występujących pomiędzy ustalonymi zjawiskami finansowymi. Pozwalają one odnaleźć przyczyny kształtowania się danych zjawisk. Podczas badania przyczynowego można określić kierunek oraz siłę oddziaływania analizowanych czynników na przebieg zjawiska, można także określić odchylenia występujące podczas badania porównawczego.

Ze względu na stopień kwantyfikacji opisu zależności między badanymi zjawiskami, można wyróżnić:

- metody analizy ilościowej;
- metody analizy jakościowej.

Metody ilościowe pozwalają na formalną, przeprowadzaną za pomocą liczb, kwantyfikację zależności występujących pomiędzy analizowanymi zjawiskami. Ponadto pozwalają one na osiągnięcie większej precyzji i umożliwiają stworzenie obiektywnego obrazu wyników badania, co wpływa na jednoznaczność ocen. Do pełnej oceny (analizy) sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa niezbędne jest wykorzystanie również metod analizy jakościowej. Żaden raport analityczny nie może zostać pozbawiony tej części badawczej (Gołębiowski, Tłaczała 2005, s. 90). Metody jakościowe ukazują badane zjawiska finansowe i zależności występujące pomiędzy nimi w sposób werbalny, opisowy nie pozwalają jednak na kwantyfikację ilościową stwierdzonych zależności. Metody te są stosowane przede wszystkim na wstępnym etapie analizy.

Wśród zalet analizy finansowej można m.in. wymienić to, iż:

- przedstawia wynik decyzji podjętych przez zarządzających firmą w okresie sprawozdawczym;
- jest szybką metodą pozwalającą na analizę danej firmy oraz porównanie jej z konkurentami;
- razem z analizą otoczenia może być cennym źródłem do prognozowania rozwoju firmy w przyszłości.

Za wady można natomiast uznać to, iż nie zawsze jest poprzedzona analizą makrootoczenia oraz że mogą także wystąpić trudności z właściwą interpretacją wskaźników.

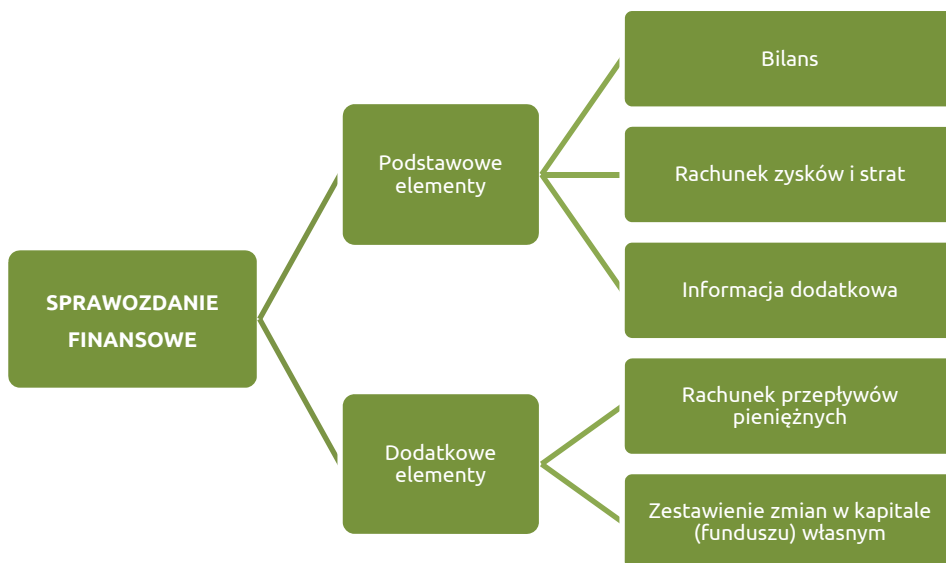
Reasumując, można stwierdzić, że w analizie finansowej stosuje się świadomie dobrane metody badawcze. Właściwy wybór odpowiedniej metody jest uzależniony od wcześniejszego zapoznania się z metodą stosowaną w systemie zarządzania finansami analizowanego przedsiębiorstwa. Należy przy tym pamiętać, że odpowiedzialność doboru odpowiedniej metody spoczywa na analityku. Dzięki temu można uzyskać w miarę obiektywną ocenę badanego zjawiska.

3 ŹRÓDŁA INFORMACJI DO OCENY SYTUACJI EKONOMICZNO-FINANSOWEJ PRZEDSIĘBIORSTWA

Menedżerowie i analitycy przeprowadzają analizy ekonomiczno-finansowe z reguły w jakimś konkretnym celu, korzystając przy tym ze sprawozdań finansowych, specjalistycznych raportów, baz danych i innych źródeł informacji, by postawić rzetelną diagnozę dotychczasowej, obecnej i przewidywanej sprawności zarządzania i kondycji przedsiębiorstwa (Helfert 2004, s. 57). Istotną rolę w działalności wielu przedsiębiorstw odgrywają sprawozdania finansowe. Takie raporty stanowią uporządkowany zbiór informacji o sytuacji majątkowej i finansowej jednostki gospodarczej, a także o jej wyniku finansowym i przeprowadzonych transakcjach (Turek 2012, s. 19).

Sprawozdanie finansowe stanowi syntetyczny obraz kondycji finansowej przedsiębiorstwa, jest odbiciem jego dokonań w danym okresie. Celem sprawozdań finansowych ogólnego przeznaczenia jest udostępnianie danych o analizowanym podmiocie, które następnie będą użytkowane przez potencjalnych i przyszłych inwestorów, kredytodawców i innych dostawców kapitału przy podejmowaniu racjonalnych decyzji dotyczących sfery finansowej badanego podmiotu gospodarczego. Należy bowiem pamiętać, że sprawozdanie finansowe jest użyteczne tylko wówczas, gdy dostarcza jakościowych informacji jego odbiorcom. Podstawowy cel sporządzania sprawozdań finansowych wynika wprost z ustawy o rachunkowości, według której podmiot gospodarczy ma obowiązek rzetelnego i jasnego prezentowania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego, przy zastosowaniu właściwych zasad rachunkowości. Ogólnie przyjmuje się, że te ostatnie powinny gwarantować przydatność i wiarygodność informacji prezentowanych w sprawozdaniu.

Sprawozdanie finansowe jest pewnym rodzajem modelu finansowego przedsiębiorstwa, ukazującym jego zasoby i zobowiązania, a także przepływy finansowe (Sobańska, Szychta 2007, s. 19). Jak każdy model stanowi uproszczone odwzorowanie oryginału opisującego określone zjawiska. Zakres informacji zawartych w sprawozdaniu warunkują potrzeby jego użytkowników. Źródłem tych danych jest system rachunkowości, zorientowany na opracowanie sprawozdania finansowego o określonych cechach.



Rysunek 2. Elementy sprawozdania finansowego

Figure 2. Components of the financial statements

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330, z późn. zm.)

Roczne sprawozdanie finansowe przedsiębiorstwa w przeciwieństwie do innych zestawień finansowych, sprawozdań i raportów wewnętrznych opracowywanych na potrzeby osób zarządzających przedsiębiorstwem sporządza się obligacyjnie, zgodnie z zasadami i układem narzuconym przez właściwe regulacje. Do sporządzania rocznego sprawozdania finansowego zobligowane w Polsce są przedsiębiorstwa podlegające przepisom ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. Nowelizacja tejże ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. wprowadziła szereg zmian, a w szczególności dotyczące zmian we wzorach sprawozdań finansowych określonych w załącznikach do tej ustawy. Znowelizowane w ustawie zasady sporządzania sprawozdań mają zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań sporządzanych za rok obrotowy rozpoczynający się od 1 stycznia 2016 r.

Każdy z wyżej wymienionych elementów sprawozdania finansowego dostarcza innych informacji o sytuacji przedsiębiorstwa. W przedstawionym zestawie dokumentów sprawozdawczych, które tworzą jedno pojęcie – sprawozdanie finansowe – kluczową rolę odgrywają bilans, rachunek zysków i strat oraz rachunek przepływów pieniężnych. Pozwalają nam one na ocenę przedsiębiorstwa z trzech punktów widzenia.

PODSUMOWANIE

Zastosowanie wskaźników do badania kondycji majątkowo-finansowej przedsiębiorstwa daje jasny i czytelny obraz sytuacji danego przedsiębiorstwa pod warunkiem odpowiedniego dobrania wskaźników oraz ich rzetelnej interpretacji. Nie zawsze ujemny trend powinien być traktowany negatywnie bez właściwego rozeznania określonej sytuacji (przykład spadku przychodów ze sprzedaży z uwagi na wycofywanie się jednostki z nierentownych kontraktów). Analizę wskaźników należy przeprowadzać wielopłaszczyznowo, tzn. starając się wiązać zachowanie w czasie jednego wskaźnika z drugim, np. spadek przychodów ze sprzedaży w powiązaniu ze wzrostem rentowności sprzedaży i rentowności kapitałów własnych. Dokonanie prawidłowej interpretacji wskaźników możliwe będzie tylko i wyłącznie dzięki znajomości charakteru działalności analizowanego przedsiębiorstwa i zachodzących w nim zmian.

Literatura

Bednarski L. (2007), *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa.

Ćwiąkała-Małys A., Nowak W. (2009), *Wybrane metody pomiaru efektywności podmiotu gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Garbusiewicz W. (2014), *Analiza finansowa przedsiębiorstwa. Teoria i zastosowanie*, PWE, Warszawa.

Gąsiorkiewicz J. (2011), *Analiza ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

Gołębiowski G., Tłaczała A. (2005), *Analiza ekonomiczno-finansowa w ujęciu praktycznym*, Difin, Warszawa.

- Gos W., Hońko H., Szczypa P.** (2014), ABC sprawozdań finansowych, CeDeWu, Warszawa.
- Helfert E.A.** (2004), Techniki analizy finansowej, PWE, Warszawa.
- Ostaszewski J., Cicirko T., Kerczmańska-Gigol K., Russel P.** (2009), Finanse spółki akcyjnej, Difin S.A., Warszawa.
- Nowak E.** (2017), Analiza sprawozdań finansowych, PWE, Warszawa.
- Patterson R.** (2010), Kompendium terminów z zakresu finansów po polsku i angielsku, tom I, A-J Zielona Sowa, Warszawa.
- Pomykalska B., Pomykalski P.** (2012), Analiza finansowa przedsiębiorstwa, PWN, Warszawa.
- Siudek T.** (2007), Wybrane zagadnienia z finansów, SGGW, Warszawa.
- Sobańska I., Szychta A.** (red.), (2007), Wpływ międzynarodowych i krajowych regulacji sprawozdawczości finansowej i auditingu na zmiany w praktyce rachunkowości, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Turek I.** (2012), Teoria i praktyka rachunkowości współczesnych przedsiębiorstw, Politechnika Częstochowska, Częstochowa.
- Żurek J.** (red.), (2007), Przedsiębiorstwo. Zasady działania, funkcjonowanie i rozwój, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Ustawa** z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2013 r., poz. 330, z późn. zm.

AUTOR

Magdalena Ajchel, dr

Collegium Mazovia Innowacyjna Szkoła Wyższa w Siedlcach
e-mail: magdalena.ajchel@op.pl

Aliaksandr **Belavusau**

РАЗМЫШЛЕНИЯ О ВЛИЯНИИ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА СОЦИАЛЬНУЮ ФУНКЦИЮ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ

REFLECTIONS ON THE IMPACT OF GLOBALIZATION ON THE SOCIAL FUNCTION OF POST-COMMUNIST STATES

АННОТАЦИЯ

Целью проведенного исследования является анализ влияния глобализации на социальную функцию посткоммунистических государств, а также оценка существующих подходов к рассмотрению данной проблемы. В статье приводится характеристика моделей построения и функционирования социального государства в условиях глобализации, рассматриваются их основные признаки. При проведении исследования были использованы методы диалектического материализма, сравнительного правоведения, анализа литературных источников. В заключение сформулированы основные выводы, а также предложены рекомендации, обусловленные необходимостью сохранения и развития социальной функции посткоммунистических государств, как объективной предпосылки и условия поддержания социальной стабильности, общественного порядка, укрепления национальной безопасности и суверенитета.

ABSTRACT

The aim of the study is to analyze the impact of globalization on the social function of the post-communist states, as well as the evaluation of existing approaches to the problem. This article contains a characteristic model of construction and functioning of the welfare State in the face of globalization, considered their essential characteristics. The study has been used methods of dialectical materialism, comparative analysis of literary sources. In conclusion, the main findings and recommendations arising from the need to preserve and develop the social function of the post-communist states, as objective prerequisites and conditions for the maintenance of social stability, public order, strengthen national security and sovereignty.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

социальная политика, социальное государство, социальная функция государства, глобализация

KEYWORDS

social policy, social state, social function of the state, globalization

ВВЕДЕНИЕ

Принято считать, что понятие «социальное государство» впервые было введено в юридический и экономический научный оборот в 1850 году немецким правоведом и экономистом Лоренцом фон Штейном (*Lorenz von Stein*) в работе «История социального движения во Франции с 1789 года до наших дней», который включил в перечень функций государства «поддержание абсолютного равенства в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти». Государство, согласно Штейну, обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле заключается сущность социальной функции государства (*Lorenz von Stein, 1850*).

Федеративная Республика Германия стала первым государством, которое в 1949 году на конституционном уровне официально провозгласило себя социальным. В статье 20 Основного закона от 23 мая 1949 года закреплено, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством», при этом все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы (*Основной закон..., 1997*).

После распада СССР и приобретением странами Центральной и Восточной Европы независимости, а также началом трансформационных процессов концепция социального государства получила широкое признание у политических и научных элит государств региона, что нашло свое выражение в последней декаде XX века в принимаемых законодательной ветвью власти либо в порядке референдума конституциях. В частности в Республике Беларусь концепция социального государства нашла свое конституционное закрепление в 1994 году в статье 1 Конституции, где указано, что «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство» (*Конституция Республики Беларусь..., 2005*), Украине – в 1996 году, статья 1 Конституции которой, гласит – «Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством» (*Ведомости Верховной Рады Украины, 1996, Nr 30, s. 141*). Принятая в Польше в 1997 году Конституция в *статье 1 дала следующее законодательное определение современного польского государства*: «Республика Польша есть общее благо всех ее граждан». При этом в статье 2 Конституции Польши подчеркивается, что «Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости» (*Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483*).

С 25 декабря 1993 года Россия также официально провозглашена социальным государством (*Конституция Российской Федерации, глава 1, статья 7*) (*Российская газета – Федеральный выпуск №4831 (0)*).

Конституционное закрепление принципа социального государства в странах Центральной и Восточной Европы совпало с кризисом данной идеи, начало кото-

рого приходится, на вторую половину 70-х – начало 80-х годов XX века. Кризис концепции социального государства был обусловлен все более широким распространением в мировой экономической науке неоконсервативного направления, концептуальную основу которого составили монетаризм и теория предложения. Практическая реализация данного направления нашла свое отражение в социально-экономических принципах тэтчеризма и рейганомики, и как следствие активизации глобализационных процессов.

Данное обстоятельство не могло не оказать самое непосредственное влияние на объем и содержание социальной функции посткоммунистических государств, определивших для себя различные стратегии проведения рыночных реформ: Польша, Литва, Чехия, Эстония, Словакия – глубокие, быстрые реформы с их дальнейшим сохранением, Украина – постепенные реформы, Беларусь – ограниченные реформы (Белоусов 2017, s. 79-81).

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Более чем двадцатилетний опыт функционирования посткоммунистических государств в условиях глобализационных процессов, свидетельствует, что глобализация оказывает значительное влияние на рационализацию их социальных функций. Внедряемые с начала 90-х годов XX века в экономику посткоммунистических стран капиталистические отношения, и в первую очередь основанные на свободной конкуренции, привели на начальном этапе к обнищанию и маргинализации отдельных социальных групп, что способствовало нестабильности политической ситуации в регионе, а также распространению угрозы построения демократической системы. Либерализация рынка привела к экономическому расслоению общества и ограничила возможности социального взаимодействия. Маргинальные группы и слои населения пытаются найти объяснение ситуации, в которой они очутились, благодаря чему становятся чрезвычайно восприимчивыми к всевозможным деструктивным политическим воздействиям со стороны, например, популистских лидеров и партий.

Как указывает Ержи Кршышковски (*Jerzy Krzyszkowski*): «Глобализация изменила экономический и социально-политический контекст реализации социальной политики. Новая, глобальная цивилизация, основанная на принципе – меньше государства, больше рынка, для некоторых означает упадок социального государства. Данная точка зрения исходит из отсутствия альтернативного решения в отношении рынка, в соответствии с которой государство не имеет шансов для своей защиты и вынуждено выполнять обслуживающую роль в глобальной экономике» (Krzyszowski, 2005, s. 63-68).

Проведенный анализ взаимосвязей между социальным государством и глобализацией позволяет выделить с этой точки зрения три принципиальных подхода.

Детерминистический подход

Согласно, данному подходу глобализация имеет фундаментальное влияние на социальное государство посредством увеличения роли свободного рынка. Включение государства в мировую экономику ослабляет значение его социальной функции. Уменьшается также автономия государства, как в политической, так и экономической сфере. В частности это проявляется в ослаблении или даже отсутствии контроля над национальной экономикой.

Практическая реализация данного подхода выразившегося на рубеже XX-XXI веков в экспансии международной торговли вызвала рост безработицы в странах с более высокой стоимостью производства продукции и увеличила неравенство между социальными группами, государствами, регионами и континентами. В результате глобализации, основанной на экспансии международной торговли и информационных технологий, в первую очередь пострадали прежние бенефициары социального государства, а именно неквалифицированные и низко квалифицированные работники, а также представители традиционных профессий экономически развитых государств, что было обусловлено снижением спроса на их труд.

Таким образом, глобализация существенным образом влияет на социальную функцию государства. Растущая сила и мобильность частного капитала сокращает силу национального государства и организованного мира труда. Частный капитал ограничивает способности государства в проведении политики полной занятости, поддержания уровня оплаты труда и выплат социального характера. Наблюдается также глобализация социальных проблем, таких как распространение наркомании, рост миграции, международного терроризма, организованной преступности, экспансия заразных болезней (например, AIDS) и т. д. Их решение перешагнуло возможности национального государства, в связи, с чем все больше стирается грань между внутренними и внешними функциями государства. В связи с этим реакция на глобализацию должна осуществляться не на уровне государства, а на наднациональном уровне. Для этого необходимо объединить политическую и социальную глобализацию посредством активизации деятельности региональных институтов (таких например, как Европейский союз или ЕАЭС) с деятельностью глобальных наднациональных организаций общей и специальной компетенции.

Глобализационный индетерминизм

Представители данного направления исходят из того, что процесс глобализации не оказывает существенного влияния на цели, задачи и роль социального государства в современном обществе. Социальные государства – это конечный элемент мировой экономики, который является противовесом негативных последствий, вызванных экономическими изменениями. В основе эрозии социального государства лежат идеологические и политические причины, а не экономические.

Социальное государство не может быть ликвидировано, однако при этом его ожидает существенная реорганизация и модернизация. В результате перехода от производства промышленной продукции к оказанию услуг уменьшению подверглись: темпы экономического роста и производительности. В свою очередь это привело к нарастающим финансовым проблемам, связанным с поддержанием прежнего курса в социальной политике государства. В экономически развитых странах социальные системы увеличили объем оказываемых услуг и приняли на себя большие обязательства, что привело к возникновению бюджетных проблем, а также подвергло правительства угрозе утраты политической эластичности. Старение социума приводит к нарушению демографического равновесия посредством увеличения пропорции в обществе людей пожилого возраста соединенное с уменьшением занятого населения, являющегося источником финансовых средств, необходимых для обслуживания социальных обязательств государства всеобщего благосостояния. При этом необходимо учитывать, что данные процессы происходят на фоне удорожания расходов на обслуживание пенсионной системы, а также системы здравоохранения. По мнению представителей данного подхода, изменения в современных демократических социальных государствах являются результатом, происходящих в них политических процессов и зависят от неотъемлемых коалиций, союзов, соглашений заключаемых в период избирательных электоральных циклов.

Промежуточный подход между детерминистической и индетерминистической точкой зрения

В данном подходе подчеркивается, что глобализация оказывает влияние на социальное государство, которая при этом учитывается аппаратом государства при планировании и реализации его социальной функции. Сторонники данного подхода, сходятся во мнении, что некоторые модели социального государства лучше подготовлены к функционированию в условиях глобального рынка, а некоторые хуже. Из этого делается вывод, что разные типы социальных государств по-разному реагируют на глобализацию. При этом наиболее значимым негативным последствием глобализации, а также основной проблемой стоящей перед правительствами государств является придание рынку неквалифицированного и низко квалифицированного труда международного характера. В свою очередь способы борьбы с безработицей зависят от политики принятой правительствами того либо иного государства. В качестве главного представителя данного течения принято считать создателя классической типологии современных государств всеобщего благосостояния – Геста Эспинг-Андерсена (Gost Esping-Andersen). В своей доктрине Г. Эспинг-Андерсен выделил три типа государств всеобщего благосостояния:

- нелиберальный (англо-американский): США, Канада, Австралия;
- консервативно-корпоративистский (франко-германский): Германия, Австрия, Италия, Франция;

- социально-демократический (скандинавский, шведская модель социальной политики): скандинавские страны, Нидерланды (Esping-Andersen, 1990a).

К концу XX века в мире и, особенно в Европе накопился разнообразный и противоречивый опыт построения и организации социальных государств, при отсутствии в доктрине критериев их типизации.

Г. Эспинг-Андерсен в качестве критериев типизации социальных государств выделил следующие параметры: уровень декоммодификации; стратификация общества и государственное вмешательство (интервенцию).

В условиях рыночной экономики труд рассматривается в качестве товара, который предлагают наемные работники. Их выживание, а также возможность иметь семью, восстанавливать свои силы и растить детей зависит от успешной продажи рабочей силы. Опыт стран Западной Европы убедительно свидетельствует, что социальное воспроизводство вне трудового контракта весьма затруднительно, если не существует тех или иных форм социального обеспечения со стороны государства. При этом государство, предоставляя человеку социальную поддержку вне зависимости от его участия на рынке труда, ослабляет товарный статус труда, воплощенного в работнике и тем самым осуществляет декоммодификацию.

Таким образом, декоммодификация – это замещение принципа рыночного распределения товаров и усиление бюрократизации. Декоммодификация имеет место тогда, когда та или иная социальная услуга предоставляется как право и когда индивид может поддержать свой уровень благосостояния независимо от степени своей включенности в рыночные отношения.

Рыночная экономика неразрывно связана с процессами усложнения структуры общества и увеличения неравенства социальных дистанций между его социальными стратами.

Тем не менее, государства в условиях глобализации, осуществляя свою социальную политику, могут оказывать более или менее существенное влияние, на социальную стратификацию общества устанавливая определенную социальную дистанцию между людьми (социальными позициями), тем самым выстраивая иерархию социальных слоев. Таким образом, фиксируется неравный доступ членов общества к тем или иным социально значимым дефицитным ресурсам путем установления на границах, разделяющих социальные страты, социальных фильтров. Например, выделение социальных слоев может осуществляться по уровням доходов, образования, власти, потребления, характеру труда, проведению свободного времени. Выделенные в обществе социальные слои оцениваются в нем по критерию социального престижа, выражающего социальную привлекательность тех или иных позиций.

В таблице приведена характеристика различных типов государств всеобщего благосостояния согласно Г. Эспинг-Андерсена.

Неолиберальный тип социального государства характеризуется относительно низким уровнем декоммодификации, относительно высоким уровнем расслоения общества с точки зрения неравенства доходов и государственным вмешательством, в большей мере путем регулирования рынков, чем предоставления прямого

Таблица 1. Характеристика трех подходов к реализации социальной функции государства в условиях глобализации

Table 1. Characterization of three approaches to the implementation of the social function of the State in the context of globalization

Признак	Неолиберальная модель	Консервативно-корпоративистская Модель	Социально-демократическая модель
Уровень декоммодификации	низкий	Высокий	высокий
Стратификация общества	высокая	Высокая	низкая
Форма государственного вмешательства	регулирование рынков	прямое предоставление финансового обеспечения и регулирование рынков	прямое предоставление финансового обеспечения

Источник: собственная разработка на основании (Эспинг-Андерсен, 1990b).

социального обеспечения. В неолиберальной модели социальная помощь, оказывается, по остаточному принципу бедным и малообеспеченным слоям населения, не способным самостоятельно добывать средства существования. По сути речь идет об обязанности государства предоставлять определенный минимум социальных гарантий всем членам общества. Социал-демократический тип, напротив, характеризуется высоким уровнем декоммодификации, низкой степенью расслоения и прямым государственным обеспечением, регулированием и финансированием программ помощи малоимущим слоям общества. Социально-демократический принцип (который также называют либерально-социалистическим), первоначально основанный на концентрации общественных фондов поддержки профсоюзных и иных демократических общественных организаций, позднее распространился на всех граждан государства, имеющих права на равные льготы, независимо от степени нужды и трудового вклада. К числу стран, реализовавших на практике данную модель социальной политики, относятся скандинавские государства, где принципы универсализма социальных прав соседствуют с нерушимостью индивидуальной автономии. Фактически данная модель социальной функции государства представляет собой соединение идей либерализма с социализмом. Франко-германский (корпоративистский) тип социального государства отличается соединением черт первых двух типов. При этом согласно Г. Эспинг-Андерсену, имеет место довольно существенное расслоение общества по доходам и социальному статусу при значительном растоваривании, которое происходит через жесткое регулирование неприбыльных производителей, а не через прямое государственное обеспечение (Сидорина 2006, s. 21-31).

По его мнению, в современном мире основная проблема государства всеобщего благосостояния кроется в его социальном одобрении, которое охватывает все общество, в то время как при его создании оно было организовано в первую

очередь для населения, обеспечивающего себя за счет наемного труда. Таким образом, наряду с экономическим кризисом чрезвычайно значимым и актуальным – является также концептуальный кризис, имеющий глобальное проявление. Предлагаемый современными государствами набор способов и средств реализации их социальных функций не позволяет обеспечить эффективную помощь в отношении вызовов глобальной экономики. В результате политических факторов, современное социальное государство старается поддерживать себя в неизменной форме. Существуют различные группы интересов: работники социальной системы и ее бенефициары, профессиональные союзы, политические партии и т.д., которые крайне заинтересованы в сохранении его конструкции. Г. Эспинг-Андерсен не видит на протяжении нескольких последних десятилетий существенных качественных изменений в социальной функции государства, а наблюдает попытку сохранения существующего *status quo*, а также соблюдения государствами когда-то принятых на себя социальными обязательствами.

С данным утверждением можно согласиться только отчасти, причем в отношении так называемых государств «старой демократии». В большинстве государств Центральной и Восточной Европы, прошедших трудный процесс трансформации, в основе которого лежали, прежде всего, институциональные изменения в трех основополагающих сферах, а именно политике, экономике и обществе можно было обнаружить незначительное сопротивление глобализационным процессам. Данному обстоятельству способствовали, прежде всего, четкие цели институциональной трансформации: в политике – переход от авторитарной системы к демократическому либеральному устройству, экономике – от плановой, административно-управляемой к рыночной, обществе – от гомогенного, закрытого социума к плюралистическому, гражданскому обществу. Значительную роль в успехе трансформационных процессов сыграло также решение абсолютного большинства посткоммунистических стран об интеграции с ЕС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

До последнего времени в значительном числе государств региона Центральной и Восточной Европы преобладала неолиберальная модель социального государства, что нашло свое выражение в широкой приватизации и коммерциализации государственных социальных услуг. Отдельные элементы данного процесса можно наблюдать также и в Беларуси. Сокращение содержания социальной функции государства объясняется необходимостью в условиях рыночной экономики отказа от принципов государственного патернализма, характерного для социалистических стран. Правительства значительное внимание уделяют попыткам более или менее успешной разработки механизмов позволяющим укрепить самостоятельность и предприимчивость людей. Однако происходящие в последнее время события во многих странах данного региона убедительно свидетельствуют о нарастающем протесте населения относительно принятой модели социальных изменений. В этом отношении можно заметить возрастающую роль в обществе кон-

сервативных и популистских партий, проявление ксенофобии и национализма, для которых характерны в большей мере коллективистские ценности, находящиеся часто в противоречии с ценностями свободного рынка.

Таким образом, проведенные размышления убедительно свидетельствуют, что для поддержания социальной стабильности, общественного порядка, укрепления национальной безопасности и суверенитета посткоммунистических государств должна быть сформулирована четкая цель социальной функции государства, отсутствующая до настоящего времени во многих странах исследуемого региона, достижение которой не возможно без эффективного выравнивающего перераспределения доходов членов общества на основе принципов социальной справедливости. В связи с этим основное внимание современного социального государства должно быть сконцентрировано на ликвидации бедности и социальных исключений, как основных факторов лежащих в основе девиантности общества.

Литература

Белоусов А. Л. (2017), Социальная функция белорусского государства в условиях глобализации, W: Традиции и инновации в праве, Том 1: материалы Международной научно-практической конференции, Полоцкий государственный университет, Новополоцк, s. 79-81.

Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press Princeton, New Jersey.

Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24. нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Амалфея, 2005, s. 48.

Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года (21 января 2009 г. Российская газета – Федеральный выпуск №4831 (0)).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483.

Krzyszkowski J. (2005), *Міędzy państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

von Stein L. (1850), *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsre Tage*, 3 Bde. Leipzig.

Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. Пер. с нем. / Под ред. Ю.П. Урьяса. – М.: Прогресс, 1991. – Приводится по: Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997, s. 181-234.

Сидорина Т. Ю. (2006), «Социальное рыночное хозяйство» Германии и проблема систематизации моделей социальной политики, «Историко-экономические исследования», Т. 7, № 2, s. 21-31.

AUTOR

Aliaksandr Belavusau, доцент, кандидат юридических наук

Гродненский государственный университет имени Янки Купалы (Беларусь)

e-mail: alekbelsen@gmail.com

Leanid **Davydenko**

ИННОВАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ НА МИРОВОМ ТУРИСТСКОМ РЫНКЕ

INNOVATIVE STRATEGY IN THE GLOBAL TOURIST MARKET

АННОТАЦИЯ

Рассмотрены методологические подходы к оценке эффективности инновационной стратегии на мировом туристском рынке, обобщены накопленные метатеоретические и методологические основы повышения международной конкурентоспособности национального туристического продукта на основе использования инноваций. Выделены отличительные особенности инновационных стратегий стран Европейского туристического макрорегиона. Дан обзор сравнительной эффективности инновационных стратегий на основе расчета индекса эффективности национальной инновационной стратегии на мировом туристическом рынке.

ABSTRACT

The article reviews the methodological approaches to assessment of efficiency of innovative strategy in the global tourist market, summarizes the meta theoretical and methodological principles of increasing the international competitiveness of the national tourist product using innovation. The features of innovative strategies are highlighted for the countries of the European tourist macro region. The article gives comparative analysis of the innovative strategies based on the calculation of the index of efficiency of the national innovative strategy in the global tourism market.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инновационная стратегия; инновационный менеджмент в туризме; мировой туристский рынок; национальный туристический продукт; оценка международной конкурентоспособности; эффективность инновационной стратегии

KEYWORDS

innovative strategy; innovative tourism management; global tourist market; national tourist product; international competitiveness evaluation; efficiency of the innovation strategy

ВВЕДЕНИЕ

Инновации являются закономерным признаком высококонкурентной рыночной экономики. Состояние инновационной деятельности в любом государстве определяет уровень развития общества и экономики. Поэтому инновационная политика в развитых странах представляет собой одно из приоритетных направлений развития экономики и выступает составной частью государственной социально-экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности национальной экономики на мировых рынках, а также упрочение положения страны в международном разделении труда.

Цель статьи – обосновать методологические подходы к оценке эффективности инновационной стратегии на мировом туристском рынке и выявить ее влияние на международную конкурентоспособность национального туристического продукта стран Европейского туристического макрорегиона. Основой исследования выступили, прежде всего, рекомендации и статистические данные Всемирной туристической организации (ЮНВТО), а также работы зарубежных (Ottenbacherii. 2005, s. 205-222; Law i in., 2012, s. 769-774; Buhalis i in., 2015, s. 151-161) и отечественных (Кабушкин i in., 2011, s. 368) исследователей.

1 ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ТУРИЗМА

Туристская политика представляет систему методов, мер и мероприятий социально-экономического, правового, внешнеполитического, культурного и иного характера. Она осуществляется парламентами, правительствами, государственными и частными организациями, ассоциациями и учреждениями в целях создания условий для развития туристской индустрии, рационального использования туристских ресурсов, повышения эффективности функционирования системы туризма.

Факторами развития индустрии туризма выступают:

- природные условия страны;
- транспортные условия;
- социальные, экономические и правовые условия развития туризма.

Цели туристской политики:

- обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав совершения путешествий;
- охрана окружающей среды;
- создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление туристов;
- развитие туристской индустрии, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и его граждан, развитие международных контактов,

сохранение объектов туристского интереса, рациональное использование туристских ресурсов.

Функции туристской политики:

- координация;
- планирование;
- регулирование;
- маркетинг национального туристского продукта;
- стимулирование;
- социальный туризм;
- защита интересов.

Рычаги воздействия туристской политики:

- предоставлением финансовых стимулов;
- поддержкой исследований и инноваций;
- применением маркетинга с целью привлечения туристов.

Различают три модели управления туризмом. Первая модель – отсутствие национальных туристических администраций. Примером может служить США, где осуществляется:

- сокращение расходов федерального бюджета;
- прочные позиции США на международном туристском рынке;
- наличие сильных частных компаний в сфере туризма.

Вторая модель государственного управления туризмом – наличие сильного и авторитетного министерства, концентрирующего в своих руках значительный контроль над этой сферой. Примером может служить Греция, Египет, Тунис, Турция, и др. Правительства этих стран ежегодно выделяют из своих бюджетов миллионы и даже десятки миллионов долларов на рекламу и маркетинг, занимаются государственным инвестированием в туристскую инфраструктуру.

Третья модель государственного управления туризмом – национальное туристическое агентство входит в состав одного из многоотраслевых министерств, чаще всего с «экономическим уклоном». Примером может служить Беларусь, Испания, Италия, Польша, Франция, Россия и др.

В Республике Беларусь органом государственного управления в сфере туризма является Министерство спорта и туризма. Его основные функции:

- формирование и обеспечение реализации государственной туристской политики и целевых программ развития туризма;
- межотраслевая координация функционирования системы туризма;
- разработка нормативных правовых актов и финансово-экономических параметров развития туризма;
- лицензирование, сертификация и стандартизация в туристской индустрии;
- маркетинг национального туристского продукта;
- организация международного сотрудничества в области туризма;
- содействие участию туристов, туроператоров и турагентов и их объединений в международных туристских программах;

- разработка практических мер по привлечению отечественных и иностранных инвестиций в туристскую индустрию;
- разработка механизма инвестиций, вкладываемых государством в развитие приоритетных направлений инфраструктуры туризма;
- разработка практических мер по поддержанию отечественных производителей туристского продукта;
- содействие внедрению прогрессивных технологий туристского обслуживания;
- оказание консультационной помощи субъектам хозяйствования, осуществляющим туристскую деятельность;
- разработка мероприятий по защите, поддержанию целостности и обеспечению охраны туристских ресурсов;
- содействие возрождению и развитию традиционных центров туризма, освоению новых туристских районов с обширным природным и историко-культурным потенциалом;
- формирование системы информационного обеспечения туристской индустрии;
- создание и обеспечение функционирования единой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации туристских кадров;
- регламентация профессиональной деятельности в туризме;
- решение вопросов, связанных с научным обеспечением развития туризма (Государственная политика Республики Беларусь в сфере туризма, 2017).

Под эгидой Министерства спорта и туризма в Республике Беларусь в 2001 г. создано Национальное агентство по туризму, которое осуществляет лицензирование туристической деятельности в стране. Национальные туристические агентства делятся на 2 ветви: «бюрократическая», «маркетинговая».

Лицензирование осуществляется министерством с предоставлением соискателям лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и возобновлением действия лицензий, аннулированием лицензий и контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении туристской деятельности соответствующих лицензионных требований и условий. Лицензия как специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий выдается лицензирующим органом соискателю лицензии.

Сертификация осуществляется в целях:

- создания условий для деятельности предприятий, учреждений, организаций и предпринимателей на едином товарном рынке, а также для участия в международном экономическом, научно-техническом сотрудничестве и международной торговле;
- содействия потребителям в компетентном выборе продукции;
- защиты потребителя от недобросовестного изготовителя (продавца, исполнителя);

- контроля безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества;
- подтверждения показателей качества продукции, заявленных изготовителем.

2 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВЫСТАВКИ ЭКСПО КАК ПЛАТФОРМА ИННОВАЦИЙ И ТУРИЗМА

Экспо – это глобальная Международная выставка, целью которой является просвещение общественности, обмен инновациями, продвижение прогресса и содействие сотрудничества различных стран. Международные выставки Экспо проводятся по двум типам:

- 1 международная зарегистрированная выставка (универсальная) – частота проведения выставки раз в 5 лет, продолжительность – максимум 6 месяцев, площадь – не ограничена, тема – общая для всех участников;
- 2 международная признанная выставка (специализированная) – частота – в промежутке между двумя зарегистрированными выставками, продолжительность – максимум 3 месяца, площадь – максимум 25 га, тема – специализированная (МБВ, 2017).

Таблица 1. Затраты на проведение выставок Экспо с 2000 г.

Table 1. Expenses for holding exhibition Expo 2000

	Экспо-2000, Ганновер, Германия	Экспо-2005, Нагоя, Япония	Экспо-2008, Сарагоса, Испания	Экспо-2010, Шанхай, Китай	Экспо-2012, Йосу, Южная Корея	Экспо-2015, Милан, Италия	Экспо-2017, Казахстан
Расходы на проведение (млрд долларов США)	1,7	3,3	1,07	4,2	8,99	1,46	2
Количество посетителей (млн чел.)	18	22	6	70	8	20	4

Источник: Разработка автора на основании (Расходы на Экспо-2017 (2017)).

Организацией, ответственной за проведение Экспо, которые длятся более трёх недель и носят некоммерческий характер, являются Международное бюро выставок (The Bureau International des Expositions (BIE)). Оно было основано в 1931 году с целью осуществления контроля за выполнением положений Парижской конвенции 1928 г. о международных (всемирных) выставках Экспо и для решения комплекса вопросов связанных с их организацией и проведением. Штаб – квартира этой организации находится в Париже (МБВ, 2017).

Стоимость входного билета на выставку Экспо-2017 в Казахстане составляла от 12,5 до 25 долларов США. В рамках выставки проведено также ряд культурных мероприятий, в числе которых мюзиклы, концерты и др., билеты на которые стоили от 1,5 до 150 долларов США. Всего выступили 33000 артистов со всей Планеты (МИА, 2017).

Столица Казахстана г. Астана в течение трёх месяцев привлекала внимание всего мирового сообщества. Проведение в ней выставки Экспо-2017 дало ощутимый импульс развитию экономики Казахстана, в первую очередь её туристическому сектору. Спрос на услуги туроператоров увеличился почти в два раза (Экспо-2017, 2017). В частности, гг. Астана и Алматы впервые вошли в первую пятёрку самых популярных у туристов из городов стран СНГ осенью 2017 г.

Проведенная в столице Казахстана Международная специализированная выставка Экспо-2017 привела к росту поступлений в бюджет г. Астаны и мультипликативному эффекту через развитие бизнеса и производства в стране. По итогам Экспо-2017 Президент Казахстана Н.А. Назарбаев отметил, что «деньги, потраченные на подготовку и проведение Экспо-2017, уже вернулись за счёт посетителей и за счёт туристов, которые были здесь» (Экспо-2017, 2017).

3 МОДЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИННОВАЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ В ТУРИЗМЕ

Инновационная стратегия представляет собой комплекс мероприятий по эффективному использованию инновационного потенциала национальной индустрии продукта для повышения международной конкурентоспособности национального туристического продукта за счет применения инновации. Для оценки эффективности инновационной стратегии необходимо оценить инновационный потенциал национальной индустрии туризма как основу инновационного развития, включающую в себя финансовые, человеческие и организационные ресурсы. Потенциал реализуется посредством инновационной деятельности, включающей в себя генерацию новых знаний в туризме, трансфер и использование инновационных технологий, финансирование инновационных программ развития и др. Результирующим эффектом этого комплекса мер является международная конкурентоспособность национального туристического продукта. Соотношение этих показателей позволяет сделать вывод об относительной эффективности инновационной стратегии в туризме (рис. 1) (Кабушкин, s. 101; Buhalis, s. 152).

Одним из наиболее общих подходов к оценке эффективности инновационной национальной стратегии является оценка международной конкурентоспособности национального туристического продукта на мировом туристическом рынке. Однако данный подход не учитывает влияние инновационного потенциала и инновационной деятельности на международную конкурентоспособность национально туристического продукта. В настоящее время не существует показателей, отражающих это влияние.



Рисунок 1. Модель эффективности инновационной стратегии в туризме

Figure 1. The effectiveness model of innovative strategies in tourism

Источник: составлено автором на основе (Buhalis, s. 154; Law, s. 771).

В данном исследовании в основу расчёта индекса эффективности национальной инновационной стратегии на мировом туристическом рынке положена оценка результатов использования инновационного потенциала национальной индустрии туризма. Индекс – экономический и статистический показатель, характеризующий в относительном виде изменение экономических величин за определённый период времени. Индекс является относительной величиной, поэтому позволяет рассматривать эффективность национальных инновационных стратегий на мировом туристическом рынке только в сравнении.

Исходя из такого подхода, индекс эффективности национальной инновационной стратегии на мировом туристическом рынке будет производным от двух величин: индекса эффективности реализации инновационного потенциала национальной индустрии туризма и индекса эффективности инновационной деятельности в национальной индустрии туризма. В основу каждого из них положены индикаторы – статистические данные, которые подобраны специально рассматриваемому аспекту инновационного развития туризма (см. таблицу 2).

Для расчета индекса эффективности национальных инновационных стратегий используем статистические данные Всемирной туристической организации о численности въездных туристов и доходах от международного туризма, экономические показатели, отражающие инновационный потенциал национальных индустрий туризма исследуемых стран – удельный вес персонала, занятого исследованиями в сфере туризма, удельный вес текущих затрат на исследования в сфере туризма и удельный вес числа организаций, выполняющих исследования в туризме, а также экономические показатели, отражающие активность инновационной деятельности в сфере туризма - количество выданных патентов на 100 тысяч занятого населения, доля инноваций внедренных в производство в индустрии туризма, затраты на технологические инновации (в % к объему затрат в сфере туристических услуг).

Таблица 2. Расчёт индекса эффективности национальной инновационной стратегии на мировом туристическом рынке

Table 2. Calculation of the index of the effectiveness of the national innovation strategy in the world tourism market

Показатель	Индекс	Агрегированный индекс	Индекс эффективности	Интегральный индекс
Удельный вес персонала, занятого исследованиями в сфере туризма	Индекс человеческих ресурсов в туризме	Индекс инновационного потенциала национальной индустрии	Индекс эффективности реализации инновационного потенциала национальной индустрии туризма	Индекс эффективности национальной инновационной стратегии на мировом туристическом рынке
Удельный вес текущих затрат на исследования в сфере туризма	Индекс финансовых ресурсов в туризме			
Удельный вес числа организаций, выполняющих исследования в туризме	Индекс организационных ресурсов в туризме			
Количество выданных патентов на 100 тыс. занятого населения	Индекс генерации новых знаний	Индекс активности инновационной деятельности в национальной индустрии туризма	Индекс эффективности инновационной деятельности в национальной индустрии туризма	
Доля инноваций, внедренных в производство в индустрии туризма, %	Индекс трансфера и использования знаний			
Затраты на технологические инновации (в % к объему затрат в сфере туристических услуг)	Индекс финансирования инноваций			
Количество международных туристических прибытий на 1000 чел.	Индекс международного туристического спроса			-
Экспорт туристических услуг на 1 км кв.	Индекс доходности международного туризма			

Источник: составлено автором на основе (Доклад 2017, с. 416).

В результате произведенных расчетов получаем рейтинг стран, имеющих индекс эффективности национальных инновационных стратегий от 0 до 1 (см. таблицу 3). В стране с индексом 1 национальная инновационная стратегия на мировом туристическом рынке является наиболее эффективной, т.к. использует инновационный потенциал наиболее выгодно для достижения международной конкурентоспособности на мировом туристическом рынке. Страна, имеющая индекс близкий к 0, имеет наименее эффективную инновационную стратегию, не позволяющую ей достичь тех же показателей международной конкурентоспособности на мировом туристическом рынке по сравнению с другими странами, имеющими аналогичный инновационный потенциал индустрии туризма. Остальные государства располагаются в данном интервале, их индексы показывают уровень эффективности национальных инновационных стратегий на мировом туристическом рынке в сравнении с другими странами контрольной группы.

Таблица 3. Значение индекса эффективности национальной инновационной стратегии на мировом туристическом рынке для стран Европейского туристического макрорегиона, 2011-2015

Table 3. The value of the index of effectiveness of the national innovation strategy in the world tourism market for the countries of the European tourist macroregion, 2011-2015

Страна, год	2011	2012	2013	2014	2015
Австрия	0,81	0,87	0,84	0,89	0,84
Албания	0,11	0,17	0,18	-	-
Беларусь	0,12	0,08	0,11	0,09	0,11
Бельгия	0,74	0,77	0,67	0,79	0,88
Болгария	0,25	0,27	0,24	0,31	0,27
Босния и Герцеговина	0,22	0,21	0,29	0,17	-
Великобритания	0,74	0,75	0,77	-	-
Венгрия	0,47	0,51	0,57	0,44	0,48
Германия	0,79	0,82	0,81	0,82	0,87
Греция	0,61	0,71	0,74	0,57	-
Дания	0,91	0,92	0,91	0,88	0,92
Израиль	0,71	0,74	0,77	0,69	-
Ирландия	0,68	0,52	0,57	0,67	0,64
Исландия	0,72	0,61	0,84	-	-
Испания	0,71	0,77	0,72	0,67	0,69
Италия	0,64	0,69	0,72	0,59	-
Кипр	0,57	0,64	0,67	0,54	0,59
Латвия	0,37	0,32	0,29	0,28	0,31
Литва	0,42	0,47	0,31	0,37	0,35

Страна, год	2011	2012	2013	2014	2015
Люксембург	0,81	0,79	0,78	0,81	0,91
Македония	0,14	0,17	0,19	0,11	-
Молдова	0,04	0,03	0,07	0,02	-
Нидерланды	0,78	0,77	0,87	0,81	0,84
Норвегия	0,82	0,74	0,77	0,89	0,84
Польша	0,24	0,27	0,19	0,26	0,21
Португалия	0,28	0,37	0,41	0,28	0,32
Россия	0,09	0,07	-	-	-
Румыния	0,21	0,27	0,17	0,14	0,19
Сербия	0,17	0,12	0,19	0,11	0,14
Словакия	0,27	0,31	0,24	0,29	0,24
Словения	0,36	0,38	0,41	0,29	0,33
Турция	0,48	0,57	0,61	0,46	0,49
Украина	0,17	0,18	0,14	0,12	0,14
Финляндия	0,88	0,87	0,81	0,83	0,85
Франция	0,77	0,79	0,81	0,74	0,82
Хорватия	0,37	0,41	0,39	0,32	0,42
Черногория	0,28	0,37	0,41	0,28	0,32
Чехия	0,31	0,34	0,37	0,27	0,32
Швейцария	0,95	0,97	0,98	0,99	0,94
Швеция	0,97	0,92	0,94	0,91	-
Эстония	0,45	0,47	0,41	0,43	0,39

Примечание: отсутствуют данные по отдельным показателям.

Источник: рассчитано автором по данным (Доклад, 2017, s. 416; UNWTO, 2017; Compendium. 2016).

На основе результатов обработки и анализа массива статистических данных, позволяющих оценить инновационный потенциал, эффективность инновационной деятельности и конкурентоспособность национального туристического продукта, определены особенности инновационного развития в странах Европейского туристического макрорегиона.

Страны со скандинавским подходом к формированию инновационной стратегии на мировом туристском рынке характеризуются следующими особенностями инновационного развития:

- высокое значение индекса инновационного потенциала национальной индустрии туризма, что свидетельствует о высоком уровне развития чело-

веческого, организационного и финансового ресурса инновационного развития в туризме;

- развитость финансового инновационного потенциала индустрии туризма, основанного на вовлеченности в финансирование как частного сектора, так и государства;
- качественно высокий уровень развития человеческого инновационного потенциала, основанный на большом значении высшей школы в инновационном развитии индустрии туризма;
- высокий уровень инновационной активности в национальной индустрии туризма, основанный на повышении практического использования результатов научных исследований и их социальной значимости, кооперации между туристическими компаниями и университетами и поддержке инновационных стартапов в туризме.

Скандинавский подход к развитию инновационной стратегии на мировом туристском рынке имеет самый высокий уровень эффективности в контрольной группе стран (0,80-1,00) за исключением Исландии и Ирландии, где уровень эффективности немного ниже чем в контрольной группе стран.

Страны с западноевропейским подходом характеризуются следующими особенностями:

- относительно высокий уровень эффективности национальных инновационных стратегий на мировом туристском рынке (0,70-0,90);
- совершенствующаяся институциональная среда (наличие административных барьеров при создании туристического предприятия, многоуровневая система управления индустрией туризма);
- высокий уровень развития финансового инновационного потенциала индустрии туризма при превалировании бизнес-сектора в финансировании инноваций в туризме;
- сочетание прямых и косвенных мер стимулирования инновационной деятельности в туризме, направленных на создание новых малых и средних туристических предприятий ;
- высокий уровень развития организационного и инновационного потенциала индустрии туризма при значительной доле выполнения исследований и разработок частным сектором;
- относительно высокий уровень активности инновационной деятельности, основанных на высокой скорости трансфера знаний в производство туристического продукта.

Страны Южной Европы и Средиземноморья характеризуются:

- высоким человеческим ресурсом инновационного потенциала индустрии туризма, что связано с удельным весом персонала, занятого исследованиями в сфере туризма;
- относительно низким уровнем текущих затрат на исследования в сфере туризма;
- средней степенью износа основных фондов в сфере туризма;

- основная доля организационно-управленческих ресурсов в туризме приходится на органы местной власти. При этом, вклад инновационных технологий в обеспечении относительно высокого уровня международной конкурентоспособности национального туристического продукта в этих странах относительно невелик.

Южно-европейский подход к развитию инновационной стратегии на мировом туристическом рынке имеет средний уровень эффективности относительно других стран контрольной группы (0,50-0,80).

Страны Центральной и Восточной Европы имеют следующие отличительные черты:

- существенные различия в уровне эффективности инновационной стратегии (от низкого (0,00-0,02) в таких странах как Молдова, Беларусь и Албания до выше среднего (0,50-0,60) в Венгрии, Хорватии и Словении ;
- низкий уровень организационного инновационного потенциала (развивающаяся институциональная среда, неблагоприятные условия для инноваций в туризме, неэффективные административные процессы, препятствующие частному туристическому бизнесу, недостаток конкуренции) ;
- недостаточный уровень финансового инновационного потенциала при относительно высокой доле госсектора в финансировании инновационной деятельности и высокой доле финансирования из-за рубежа;
- замедленное развитие инновационной инфраструктуры индустрии туризма.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разнообразие подходов к формированию инновационных стратегий среди стран Европейского макрорегиона позволяет сделать вывод о неравномерности инновационного развития, неоднородности состава инновационного потенциала стран и отличиях в комплексе мер инновационной деятельности в туризме. Данные различия обуславливают различия в уровне эффективности инновационных стратегий на мировом туристском рынке. Полученные результаты позволяют:

- дать сравнительную оценку эффективности национальных инновационных стратегий на мировом туристском рынке стран контрольной группы;
- определить факторы, определяющие уровень эффективности инновационной стратегии на мировом туристском рынке, что является основой для факторного анализа международной конкурентоспособности национального туристического продукта на мировом рынке;
- определить имеющийся резервный инновационный потенциал для развития туризма;
- сравнивать показатели индексов между собой в пределах сбалансированного индекса, в отличие от рейтинговой оценки по методике, рекомендованной Европейской комиссией;

- данная методика может быть использована как на уровне страновых сравнений, так и на уровне отдельных регионов и территорий при наличии соответствующих данных статистического учета.

Исследование эффективности инновационных стратегий на мировом туристском рынке как системы показывает, что она характеризуется многовекторными динамическими показателями, на основе которых можно производить их агрегирование и сопоставление, в том числе и межстрановое, на предмет организации взаимосвязей и взаимодействия различных элементов оценки их последствий и повышения эффективности инновационного развития. Согласно проведенному анализу, на данный момент Республика Беларусь имеет недостаточный инновационный потенциал развития индустрии туризма для выхода на мировой рынок с инновационным туристическим продуктом в сравнении с другими странами Европейского туристического макрорегиона. В целом же динамика индекса эффективности национальной инновационной стратегии на мировом туристском рынке положительная, а по отдельным показателям Беларусь опережает некоторые страны. Средние темпы роста индекса для других стран Центральной и Восточной Европы выше, поэтому в перспективе отставание может увеличиться.

Каждая страна обладает различным организационным, человеческим и финансовым инновационным потенциалом индустрии туризма, а также проводит различные меры по активизации инновационной деятельности в туризме. Однако общность экономических показателей и мер, направленных на повышение эффективности реализации инновационного потенциала индустрии туризма, позволяет сгруппировать страны Европейского туристического макрорегиона и сделать вывод об уровне эффективности национальных инновационных стратегий на мировом туристском рынке для каждой группы стран и определить факторы, обуславливающие его.

Литература

Доклад о развитии человека 2016. Международное сотрудничество на перепутье: торговля и безопасность в мире неравенства. / Пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2016, s. 416.

Инновационные инструменты продвижения туристических услуг Республики Беларусь: моногр. / редкол. Кабушкин, Н.И. i in.. – Минск: БГЭУ, 2011, s. 254.

Инновационные инструменты продвижения туристических услуг Республики Беларусь (коллективная монография) под ред. Кабушкина Н.И. Раздел автора: «Инновационный менеджмент персонала как инструмент формирования компетентной среды туристической индустрии» // Монография г. Минск ; БГЭУ, 2011, s. 368.

2016 UNWTO World Tourism Barometer [Electronic resource]. – 2017. Mode of Access: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_fitur_2017_hq_jk.pdf. - Date of access: 20.03.2017.

Buhalis D. SoCoMo Marketing for Travel and Tourism: empowering co-creation of value / D. Buhalis, M. Foerste // Journal of Destination Marketing & Management (2015), №3, s. 151–161.

Compendium of Tourism Statistics WTO. – Madrid, 2016, s. 240.

Law R. A., Sparse Gaussian Process Regression Model for Tourism Demand Forecasting in Hong Kong / Q. Wu, R. Law, X. Xu // Expert Systems with Applications. (2012), №39, s. 769-774.

Ottenbacher M., How to develop successful hospitality innovation / M. Ottenbacher, G. Juergen // Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly (2005), №46, s. 205-222.

В чем выгода от ЭКСПО-2017, рассказал Нурсултан Назарбаев // Республиканская газета «Казахстанская правда» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kazpravda.kz/news/ekonomika/v-chem-vigoda-ot-ekspo-2017-rasskazal-nursultan-nazarbaev/>. – Дата доступа: 25.09.2017.

Выставка ЭКСПО-2017 в Астане станет образцом для других стран // «Вести» интернет-газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2931107>. – Дата доступа: 25.09.2017.

История всемирных выставок // Экспо 2017 Astana [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.expo2017astana.com/ru/page_id=191. – Дата доступа: 24.09.2017.

Итоги ЭКСПО-2017: зеленое будущее против углеводородного настоящего // Деловой портал «Капитал» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kapital.kz/gosudarstvo/63195/itogi-ekspo-2017-zelenoe-buducshee-protiv-uglevodorodnogo-nastoyashego.html>. – Дата доступа: 25.09.2017.

Международное бюро выставок // Экспо 2017 Astana [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.expo2017astana.com/ru/page_id=580. – Дата доступа: 24.09.2017.

Государственная политика Республики Беларусь в сфере туризма [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://step-science-bip.csrae.ru/pdf/1/195.pdf>.

AUTOR

Leanid Davydenko, dr hab.

Białoruski Państwowy Uniwersytet w Mińsku
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
e-mail: DavidenkoT@yandex.ru

Dorota A. **Hałaburda**

UKRYTE FORMY ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

HIDDEN DEBT FORMS OF THE LOCAL GOVERNMENT UNITS

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie ukrytych form zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie przyczyn i zagrożeń związanych z ich wykorzystywaniem. W opracowaniu posłużono się metodą analizy opisowej. Ukryte formy zadłużenia to: umowy leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej nieruchomości, płatność ratalna i tworzenie spółek komunalnych. Wykorzystanie tych instrumentów generuje ryzyko nadmiernego zadłużenia się samorządów oraz ryzyko refinansowania. Przedstawiono w pracy wnioski oparte na przeglądzie raportów NIK i RIO oraz literatury, a także na analizie obowiązujących przepisów z dziedziny finansów publicznych.

ABSTRACT

The aim of this paper is presenting hidden debt forms of the local government units and the analyses reasons and effects to use hidden debt forms by local government units. The main method to discuss the chosen topic is descriptive method. Hidden forms of debt include: sale and leaseback, sell-buy back transaction, installment payment and foundation municipal companies. The use of these forms generates over-indebtedness of local government units and refinancing risk. The paper lists the RIO, NIK reports and the literature on the subject and analyses the existing legal framework concerning public finance which regulates the issue of self-government indebtedness.

SŁOWA KLUCZOWE

jednostki samorządu terytorialnego,
limity długu, zobowiązania, ukryte formy długu

KEYWORDS

local government units, debt limits, liabilities,
hidden debt forms

WPROWADZENIE

Jednostki samorządu terytorialnego zaciągają zobowiązania zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne. Konieczność sięgania po instrumenty dłużne na cele bieżące wynika ze stosowania nieadekwatnych środków do realizowanych zadań i konieczności sfinansowania deficytu.

Szczegółowe regulacje prawne dotyczące zaciągania długu i ograniczeń dotyczących zadłużenia powodują, że jednostki samorządu terytorialnego poszukują nowych form finansowania swojej działalności. Dotyczy to głównie takich form, które nie powiększają zadłużenia, jak: sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny, sprzedaż ratalna i tworzenie spółek komunalnych. Wykorzystanie ich generuje ryzyko nadmiernego zadłużenia się samorządów oraz ryzyko refinansowania.

Celem artykułu jest przedstawienie ukrytych form zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie przyczyn i zagrożeń związanych z ich wykorzystywaniem. W opracowaniu posłużono się metodą analizy opisowej. Przedstawione w pracy wnioski oparto na przeglądzie raportów NIK i RIO oraz literatury, a także na analizie obowiązujących przepisów z dziedziny finansów publicznych.

1 PRZYCZYNY WYKORZYSTYWANIA UKRYTYCH FORM ZADŁUŻENIA PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jedną z głównych przyczyn ukrywania zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) są szczegółowe regulacje prawne dotyczące długu lokalnego. Zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego (JST) oznacza sumę nominalnej wartości środków finansowych postawionych na określonych warunkach i na określony czas (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, s. 177).

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania z tytułu (Dz. U. z 2013 r., poz. 885):

- wyemitowanych papierów wartościowych;
- kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań.

Doprecyzowanie definicji zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zostało określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. nr 252, poz. 1692). Rozporządzenie to obowiązuje od 2011 roku i rozszerza definicję kredytów i pożyczek, do których zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego;

- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona;
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach;
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy;
- umowy nienazwane o terminie spłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Regulacja ta w porównaniu do ustawy o finansach publicznych poszerza katalog umów zaliczanych do tytułów dłużnych JST. Zadłużenie jednostek samorządowych obejmuje więc wszelkiego rodzaju zobowiązania, w tym również z tytułu umów nienazwanych, których termin zwrotu jest dłuższy niż rok.

Głównym aktem prawnym regulującym ograniczenia długu JST jest ustawa o finansach publicznych. Artykuł 242. określa, że planowanie deficytu wymaga zachowania tzw. złotej reguły budżetowej obligującej jednostki samorządu terytorialnego do równoważenia działalności bieżącej (Dz. U. 2013, poz. 88). Organ stanowiący jednostki nie może uchwalać budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła też koncepcję indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ) jednostek samorządu terytorialnego opartych o nadwyżkę operacyjną, które obowiązują od 2014 roku (Dz. U. z 2013, poz. 885). IWZ określa, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu JST nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

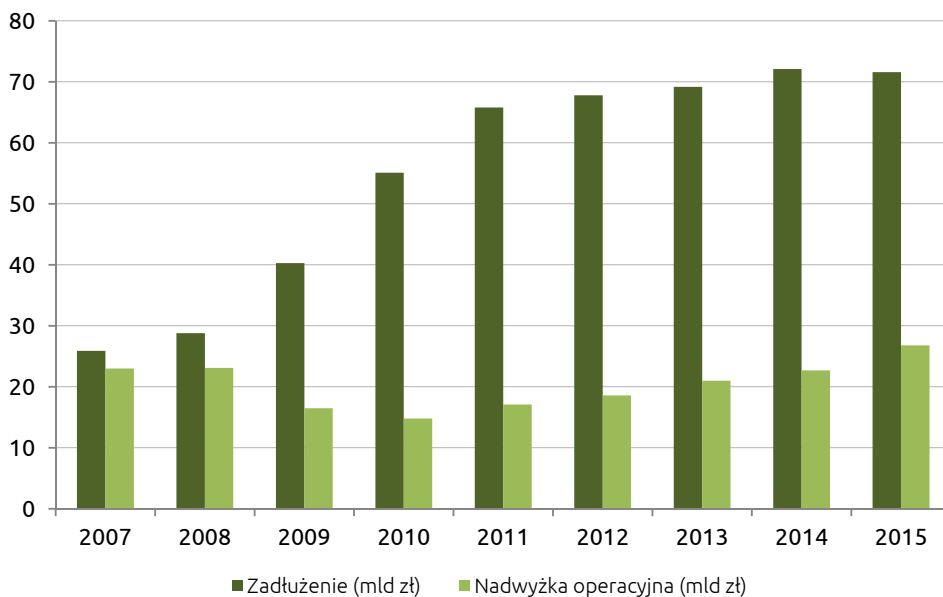
Ponadto od 2011 roku samorządy mają też obowiązek formułowania wieloletnich prognoz finansowych. W ten sposób rozszerzeniu uległ dotychczasowy zakres publikowanych prognoz zadłużenia i kosztów jego obsługi. Natomiast art. 89, ust. 1. ustawy o finansach publicznych określa celowość zaciągania zobowiązań przez JST i stanowi, że jednostki te mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań współfinansowanych ze środków z budżetu UE.

Powyższe regulacje prawne powodują poszukiwanie nowych źródeł finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności takich, które umożliwią poprawę wskaźnika IWZ. Jest to uzasadniona polityka samorządów, która świadczy o wykorzystaniu różnych instrumentów w procesie zarządzania długiem lokalnym przez władze samorządowe. Tym bardziej, że wzrost zadłużenia samorządów wynika

głównie z ich aktywności inwestycyjnej oraz z ograniczonej stabilności i wydajności dochodów oraz z nakładania na nie kolejnych zadań (Poniatowicz i in. 2010, s. 38). Aktywność inwestycyjna samorządów jest zjawiskiem korzystnym, gdyż poprawia się infrastruktura lokalna oraz jakość usług publicznych. Jednak poszukiwanie form finansowania umożliwiającego omińnięcie regulacji prawnych niesie za sobą również pewne zagrożenia.

Wykorzystaniu różnych form ukrywania długu przez JST sprzyja sama konstrukcja wskaźnika IWZ. Stosując je, samorzady mogą zwiększyć swój indywidualny wskaźnik zadłużenia poprzez odkładanie spłaty zobowiązań w dłuższym okresie i wieloletnie karencje w spłacie długu, a w konsekwencji – zwiększyć dopuszczalny poziom zadłużenia (Jastrzębska 2016, s. 188). Ponadto mogą też realizować inwestycje bez pogorszenia relacji obsługi zadłużenia do dochodów ogółem z IWZ. Dlatego podjęcie decyzji o zaciągnięciu długu powinno być poprzedzone szeregiem analiz wykazujących prawną i ekonomiczną zdolność kredytową jednostki samorządu terytorialnego. Należy przez to rozumieć zdolność do spłaty całości zobowiązań wraz z należnymi odsetkami, przy jednoczesnym wywiązaniu się ze wszystkich zobowiązań pieniężnych, wynikających z realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych.



Wykres 1. Zadłużenie i nadwyżki operacyjne jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2015 (w mld zł)

Figure 1. Indebtedness and operating surpluses of the local government units in 2007-2015

Źródło: Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2015, GUS, Warszawa, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2015,5,12.html> (data dostępu 10.10.2017)

Drugą główną przyczyną ukrywania długu przez jednostki samorządu terytorialnego są inwestycje, w tym te współfinansowane ze środków pomocowych Unii Europejskiej (Poniatowicz 2011, s. 210). Zadania wykonywane przez JST wiążą się z koniecznością realizacji inwestycji, w tym infrastrukturalnych. Niewystarczające dochody własne powodują wykorzystywanie instrumentów dłużnych oraz poszukiwanie nowych form finansowania.

Ważną przyczyną poszukiwania przez jednostki samorządu terytorialnego źródeł finansowania, które nie zwiększają zadłużenia, jest pogorszenie się ich sytuacji finansowej, szczególnie w warunkach kryzysu gospodarczego. Samorządy mają ograniczone indywidualne możliwości finansowe i nie są w stanie same sfinansować licznych przedsięwzięć inwestycyjnych, szczególnie w infrastrukturę lokalną. Możliwość pozyskania środków z Unii Europejskiej na przedsięwzięcia inwestycyjne, wzrost kosztów i obsługi zwrotnych źródeł finansowania oraz regulacje prawne dotyczące zadłużenia powodują poszukiwanie nowych form finansowania i efektywniejsze zarządzanie długiem samorządowym.

W latach 2007-2015 zauważalny jest stały wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem 2015 roku, kiedy zadłużenie nieznacznie się zmniejszyło w porównaniu do 2014 roku (wykres 1). Główne przyczyny wzrostu zadłużenia, szczególnie w latach 2009-2011, to pogorszenie się ich sytuacji finansowej w wyniku kryzysu finansowego i realizacja inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W latach 2009-2011 widoczne są też mniejsze nadwyżki operacyjne. Jednak od 2013 roku, zauważalny jest wzrost spowodowany dostosowywaniem się samorządów do nowego wskaźnika IWZ, który zaczął obowiązywać od 2014 roku. Jest to zjawisko pozytywne, które ukazuje prawidłową reakcję samorządów na zmieniające się regulacje prawne dotyczące długu lokalnego. Samorządy starają się z jednej strony zachować zdolność kredytową, z drugiej zaś poszukują nowych form finansowania, w tym tych nie powiększających długu, aby realizować zaplanowane inwestycje, zwłaszcza w warunkach możliwości znacznej poprawy infrastruktury z wykorzystaniem środków unijnych.

3 PODSTAWOWE FORMY UKRYWANIA DŁUGU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Główne formy ukrywania długu wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego skutkują tym, że zobowiązania z tytułu tych umów nie są zaliczane do tytułów dłużnych. Chodzi tu o:

- umowy leasingu zwrotnego;
- umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości;
- płatność ratalną;
- tworzenie spółek komunalnych.

Podstawowe formy finansowania, które obciążają budżety JST na kolejne lata, a nie są klasyfikowane jako tytuły dłużne, to leasing zwrotny i sprzedaż zwrotna.

Umowy te nie podlegają reżimowi finansów publicznych ograniczającemu zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (Niestandardowe instrumenty... 2016, s. 22).

Leasing zwrotny jest transakcją, na którą składają się dwie umowy: sprzedaży określonych składników aktywów i oddania tych składników w leasing przez nabywcę (Cichocki i in. 2016, s. 150). Można zatem stwierdzić, że użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie jego właściciel. Celem tego rodzaju transakcji jest pozyskanie środków finansowych do prowadzenia określonej działalności. Podstawową przesłankę do korzystania przez samorządy z tego instrumentu stanowi fakt, że nie w każdym przypadku leasing zwrotny jest traktowany jako tytuł dłużny. Zależy to od tego, czy leasing zwrotny realizowany jest w formie leasingu finansowego jako zaliczanego do tytułów dłużnych czy operacyjnego niezaliczanego do tytułów dłużnych. Przedmiotem leasingu mogą być nieruchomości komunalne, sieci wodociągowe, gazowe czy inne aktywa.

Do podstawowych korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego z leasingu zwrotnego zalicza się:

1. możliwość pozytywnego wpływu na indywidualny wskaźnik zadłużenia;
2. zwiększenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego przez czasowe wyzbycie się składnika majątkowego, co poprawia zdolność do absorpcji środków unijnych pochodzących z nowej perspektywy finansowej UE 2014-2020;
3. możliwość spłaty znacznej części zobowiązania na koniec okresu leasingu, a tym samym zmniejszenie bieżących obciążeń finansowych; płatność związana z wykupem traktowana jest jako wydatek majątkowy, który nie ma wpływu na wskaźnik IWZ (Cichocki i in. 2016, s. 151).

Leasing zwrotny może więc być korzystną formą finansowania inwestycji samorządowych przez JST, gdyż pozwala na uwolnienie środków pieniężnych zamrożonych w składniku majątkowym i dalsze jego użytkowanie. Dodatkową korzyścią jest poprawa wskaźnika IWZ w wyniku sprzedaży tego składnika (Niestandardowe instrumenty... 2016, s. 28). Natomiast wykorzystanie leasingu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego o gorszej sytuacji finansowej może w przyszłości spowodować problemy z obsługą długu.

Sprzedaż zwrotna zakłada nabycie przez instytucję finansową od JST nieruchomości, przy jednoczesnym zawarciu przez strony przedwstępnej umowy sprzedaży tej nieruchomości, na mocy której JST zobowiązuje się ją nabyć ponownie po cenie sprzedaży. Do tego momentu nieruchomość jest przez instytucję finansową udostępniana na rzecz JST na podstawie umowy dzierżawy (Niestandardowe instrumenty... 2016, s. 25). Sprzedaż zwrotna i leasing zwrotny są podobnymi, choć nie identycznymi, operacjami finansowymi przynoszącymi różne skutki finansowe. O ile leasing zwrotny posiada w swojej konstrukcji ratę leasingową stanowiącą cenę przedmiotu leasingu (kapitałową) oraz wynagrodzenie (zysk) równomiernie rozłożone w czasie, to przy sprzedaży zwrotnej obejmującej umowy sprzedaży, dzierżawy i umowę przedwstępną sprzedaży, poniesienie kosztów wykupu nieruchomości przenoszone jest na sam koniec umowy. W efekcie następuje więc przeniesienie skutków finansowych odkupienia nieruchomości na długi czas, co dla przyszłych władz samorządowych będzie

powodowało konieczność zgromadzenia znacznych środków i powstanie nowych wysokich zobowiązań bądź konieczność rolowania długu, co wiąże się z ryzykiem refinansowania. Główne korzyści z umowy sprzedaży zwrotnej to: zwiększenie dochodów majątkowych, poprawa IWZ, uzyskanie wolnych środków na dowolny cel oraz zachowanie kontroli nad nieruchomością.

Zarówno sprzedaż zwrotna, jak i leasing zwrotny przynoszą podobny efekt – samorząd sprzedając majątek na określony czas, pozyskuje dochody majątkowe poprawiające maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Umożliwia to zaciągnięcie kredytu i zwiększenie potencjału do zaciągania i spłaty zobowiązań. Z punktu widzenia ekonomicznych skutków tych operacji, należy wskazać, że sprzedaż zwrotna jest dla samorządu o wiele bardziej obciążająca finansowo, gdyż pomimo że ponosi on koszty z tytułu czynszu dzierżawnego, to płatności te nie zmniejszają wartości odkupu nieruchomości. Natomiast w przypadku leasingu przy odkupie nieruchomości część raty leasingowej pomniejsza pozostały kapitał do spłaty (Wpływ operacji... 2016, s. 16).

Regionalne Izby Obrachunkowe w latach 2013-2015 przeprowadziły kontrole gospodarki finansowej w 27 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym umowy sprzedaży zwrotnej i leasingu zwrotnego zidentyfikowanych jako operacje niestandardowe. Informacje o tym przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Sprzedaż zwrotna i leasing zwrotny stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013-2015

Table 1. Reverse sale and leaseback used by local government units in 2013-2015

Wyszczególnienie	Liczba umów	Należność główna (tys. zł)	Czynsz dzierżawy (raty leasingowe) (tys. zł)	Razem (tys. zł)
Sprzedaż zwrotna i leasing zwrotny	12	69577,2	47321,8	116899

Źródło: Niestandardowe instrumenty... 2016, s. 32. Pobrano z: https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf (data dostępu rok 2017).

Badane jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013-2015 zastosowały 12 umów sprzedaży zwrotnej i leasingu zwrotnego (tab. 1.). Łączna wartość zobowiązań z tych operacji wynosiła 116 899 tys. zł. Według raportu z kontroli RIO jednostki samorządu terytorialnego, które wykorzystały takie umowy, były w gorszej sytuacji finansowej. Ponadto część z nich osiągnęła znaczny poziom zadłużenia i nie miała zdolności kredytowej na zaciąganie nowych zobowiązań w bankach. Instytucje finansowe podpisujące umowy często oferowały wynagrodzenie przewyższające wynagrodzenie rynkowe bądź zawierające ukryte opłaty (Niestandardowe instrumenty... 2016, s. 32). Wynika z tego, że JST stosowały te umowy ze względu na trudną sytuację finansową, brak zdolności kredytowej i w celu poprawy wskaźnika IWZ. Było więc to formą

ukrycia długu przez samorządy. Tym niemniej, należy zaznaczyć, że stosowanie tych umów nie było powszechne.

Płatność ratalna to rozłożona w czasie zapłata za fakturę z tytułu wykonanych usług, dostaw lub robót budowlanych. Instytucja finansująca wykupuje wierzytelność od dostawcy. Jest to struktura zbliżona do finansowania w formule PPP, a koszt finansowania uwzględniony jest w cenie usługi. Płatności z tytułu tej umowy zaliczane są do wydatków majątkowych.

Główne korzyści dla JST ze stosowania płatności ratalnej to:

- nie obciąża indywidualnego wskaźnika zadłużenia;
- brak konieczności uzyskania opinii RIO;
- elastyczne warunki spłaty dostosowane do możliwości inwestora (Niestandardowe instrumenty... 2016, s. 25).

3 SPÓŁKI KOMUNALNE JAKO FORMA UKRYWANIA DŁUGU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jednostki samorządu terytorialnego mogą powoływać spółki prawa handlowego, w tym komunalne spółki specjalnego przeznaczenia. Komunalną spółkę specjalnego przeznaczenia powołuje się do realizacji zadań inwestycyjnych. Zawierana jest wówczas umowa pomiędzy samorządem a instytucją finansującą, na podstawie której instytucja finansowa obejmuje udziały, wnosząc do spółki komunalnej kapitał na realizację planowanej inwestycji. Jednocześnie samorząd odkupuje udziały, zachowując kontrolę nad spółką i płaci za nie w terminie określonym przez obie strony w umowie (Langer 2014, s. 80). Płatności te zaliczane są do wydatków majątkowych. Jest to rozwiązanie neutralne z punktu widzenia IWZ i nie obciążające bilansu spółki.

Spółki prawa handlowego nie należą do sektora finansów publicznych, gdyż art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych określa, że sektor finansów publicznych tworzą m.in. inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytucji badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Tak więc regulacja ta wyłącza spółki prawa handlowego z przepisów dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast art. 9 ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej wskazuje, że samorządy mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek (Dz. U. Nr 9, poz. 43). Spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne mogą być tworzone na zasadach określonych w ustawie z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 19, poz. 100).

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne funkcjonują na podstawie ustawy z 15 września 2000 roku (kodeks spółek handlowych – k.s.h.), posiadają osobowość prawną, a organem nadrzędnym jest zgromadzenie wspólników lub akcjonariuszy (Dz. U. Nr 94, poz. 1037). Zarząd takiej spółki działa w imieniu spółki, a nie JST,

mimo że pośrednio lub bezpośrednio realizuje zadania publiczne na rzecz tej jednostki.

Powołanie przez JST spółki prawa handlowego (objęcie udziałów/akcji) prowadzi do wydzielenia określonego sektora działalności samorządu na rzecz powołanej spółki. Wyzdalenie takie ma charakter kompleksowy, tj. zarówno w zakresie podmiotowości prawnej, jak i niezależności finansowej. Spółka samodzielnie odpowiada za własne działania i nie ma możliwości obciążenia jej wspólników. Jednostka samorządu terytorialnego nie odpowiada więc za zobowiązania spółki, którą powołała lub w której objęła udziały lub akcje. Skutkuje to tym, że zobowiązania spółek komunalnych nie są wliczane do długu publicznego i nie wpływają na wskaźnik zadłużenia samorządu. Mogą natomiast mieć znaczenie dla działalności samej spółki i jakości świadczonych przez nią usług publicznych. Jednak JST może zostać zobowiązana do dopłat do udziałów. W przypadku podjęcia takiej uchwały przez radę pomiędzy spółką a gminą powstanie roszczenie o dokonanie wpłaty na rzecz spółki, a wpłata taka musi zostać uwzględniona w budżecie gminy po stronie wydatków. Podsumowując, regulacje prawne dotyczące spółek prawa handlowego tworzonych przez JST do realizacji inwestycji lub określonych zadań wskazują, że spółki te mogą być formą ukrywania długu przez samorządy. Zobowiązania tych spółek nie powiększają bowiem długu jednostek samorządowych.

Samorządy w Polsce są najważniejszym publicznym usługodawcą i inwestorem. Jednakże na skutek zwiększania się poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, maleją możliwości realizacji zadań publicznych ze względu na ograniczone środki niezbędne do ich sfinansowania. W tej sytuacji samorządy coraz częściej decydują się na powołanie spółek, których celem jest wykonanie określonych zadań, zwłaszcza inwestycyjnych oraz związanych z zarządzaniem infrastrukturą publiczną (np. linia kolejowa, obiekty sportowe i kulturalne).

Tabela 2. Liczba spółek komunalnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009-2015

Table 2. The number of municipal companies created by local government units in 2009-2015

Wyszczególnienie	Lata						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	1933	2058	2312	2402	2512	2639	2324
Spółki akcyjne	180	373	397	409	419	431	273
Ogółem	2113	2431	2709	2811	2931	3070	2597

Źródło: Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za lata 2009-2015, Ministerstwo Skarbu Państwa, www.msp.gov.pl (data dostępu 10.10.2017).

W latach 2009-2014 zwiększała się liczba spółek komunalnych, dotyczy to zarówno spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i spółek akcyjnych. W 2009 roku było 2113 spółek komunalnych, a w 2014 roku już 3070 (tab. 2.), przy czym główną formą organizacyjną wybieraną przez JST do realizacji zadań były spółki z ograniczoną odpowiedzialnością: w 2009 roku było ich 1933 przy 180 spółkach akcyjnych, zaś w 2014 roku – 2639 sp. z o.o. przy 431 spółkach akcyjnych. W 2015 roku po raz pierwszy od 2009 roku zmniejszyła się liczba spółek komunalnych.

W 2014 roku NIK przeprowadził kontrolę w spółkach komunalnych. Z raportu wynika, że co trzecia zbadana spółka komunalna prowadziła działalność niedozwoloną w świetle obowiązujących przepisów, która często wykraczała poza sferę użyteczności publicznej. Większość tych spółek podejmowała działalność w ogóle niezwiązaną z zadaniami samorządu. Dotyczyło to m.in. prowadzenia działalności hotelarskiej i gastronomicznej, zarządzania nieruchomościami na zlecenie, jak również działalności deweloperskiej. W ocenie NIK, tworzenie i przystępowanie przez samorządy do spółek, choć powinno uwzględniać rachunek ekonomiczny, to jednak ma służyć głównie wykonywaniu zadań publicznych (Realizacja zadań... 2015, s. 7).

Kontrola wykazała także, że samorządy mają problem z interpretacją, która część działalności spółek należy do sfery użyteczności publicznej. Ponadto samorządy powierzając swoim spółkom zadania, w większości nie przeprowadzały przed ich rozpoczęciem analiz biznesowych (m.in. szacowanie kosztów i korzyści), które potwierdzałyby, czy poszczególne przedsięwzięcia są ekonomicznie uzasadnione, a wybrany model realizacji optymalny. W efekcie blisko 40% przedsięwzięć, w które angażowały się spółki komunalne, było przygotowanych nierzetelnie. To z kolei wpływało na częste zmiany koncepcji przedsięwzięć, wydłużanie czasu ich realizacji (w przypadku 30% przedsięwzięć średnie opóźnienie wyniosło blisko 15 miesięcy) oraz zwiększanie kosztów. Łączne koszty przedsięwzięć skontrolowanych przez NIK wzrosły o 7% (tj. o prawie 224 mln zł) w stosunku do założeń. Z 55 zbadanych przedsięwzięć, realizowanych przez spółki samorządowe, 8 w ogóle nie zostało zrealizowanych, a 15 – przeprowadzono niewłaściwie. Nieprawidłowości dotyczyły: błędów na etapie przygotowawczym, niezapewnienia spółkom przez samorządy odpowiednich środków finansowych oraz warunków organizacyjnych przy realizacji powierzonego przedsięwzięcia, błędów w procedurach dotyczących zamówień publicznych, nieuzasadnionych odstępstw od przyjętych założeń oraz nieprawidłowego nadzoru nad zatrudnionymi wykonawcami (Realizacja zadań... 2015, s. 9).

Według NIK błędy dotyczyły też powoływania kilku spółek równocześnie do wykonywania tych samych zadań, przy braku odpowiednio przeprowadzonej analizy ekonomicznej takiej organizacji realizacji usług publicznych. W konsekwencji zwiększały się koszty realizacji zadań (np. przez dublujące się koszty ogólnego zarządu), a w niektórych przypadkach miało to negatywny wpływ na skuteczność i efektywność wykonywanych zadań.

Wnioski z kontroli NIK wskazują, że jednym z głównych powodów powierzania przez samorządy zadań, zwłaszcza inwestycyjnych, spółkom komunalnym była chęć przeniesienia poza jednostkę samorządową ryzyka finansowego i nie zwiększania jej

zadłużenia. Było to więc formą ukrywania długu przez jednostkę samorządu terytorialnego. Z jednej strony jest to działanie racjonalne, gdyż samorzady mogą w ten sposób realizować przedsięwzięcia inwestycyjne. Przejmując zadania, spółki komunalne przejmują jednocześnie bezpośredni ciężar ich sfinansowania, co pozwala uniknąć obciążeń w budżecie samorządu. Z drugiej strony, powołanie spółki nie zawsze zabezpiecza finanse jednostek samorządu terytorialnego. W wielu przypadkach bowiem samorzady poręczają kredyty oraz gwarantują inne zobowiązania spółek, a także przyjmują na siebie zobowiązania finansowe wobec spółek, biorąc tym samym na siebie ryzyko związane z ich działalnością (Realizacja zadań... 2015, s. 6-9). Ponadto brak dokładnej analizy planowanego przedsięwzięcia powoduje wzrost jego kosztów oraz możliwość generowania strat przez działającą spółkę.

NIK zwraca uwagę na niekorzystne tendencje w sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek komunalnych. Zatrudnienie w niektórych spółkach rosło, pogarszały się wskaźniki ich zadłużenia oraz obniżały się wyniki finansowe. W latach 2009-2013 zobowiązania skontrolowanych spółek komunalnych wzrosły o blisko 53 mld zł (z 28,6 do 81,6 mld zł). Poziom tego zadłużenia jest coraz większy w stosunku do zadłużenia samorządów (wzrost z 3% do 5%). Ponadto nastąpił ponadtrzykrotny spadek wyniku finansowego analizowanych spółek – z łącznego zysku 2,4 mln zł na koniec 2008 roku do straty 2,6 mln zł na koniec 2013 roku. Warto zauważyć, że w tym samym czasie zatrudnienie w spółkach wzrosło o blisko 10 tys. etatów (Realizacja zadań... 2015, s. 9). Poza obiektywnymi czynnikami, uniemożliwiającymi osiągnięcie lepszych wyników (np. brak przychodów na etapie budowy obiektów infrastruktury publicznej, czy realizacja zadań z założenia nierentownych) powodem niekorzystnych wyników było złe zarządzanie (w tym m.in. brak działań obniżających koszty działalności). Zarządy spółek nie troszczyły się o zmniejszenie kosztów realizacji zadań, ponieważ w większości skontrolowanych przypadków samorzady zobowiązały się do pokrywania ewentualnych strat, dofinansowania działalności spółek lub ich dokapitalizowania. NIK wskazuje, że brakuje mechanizmów wymuszających na spółkach oszczędne i wydajne wykonywanie zadań. Sytuacji nie poprawia nieskuteczny nadzór zarówno nad wykorzystywaniem powierzonego majątku, jak i jakością i kosztami wykonywanych zadań publicznych (Realizacja zadań... 2015, s. 8).

Należy jednak zaznaczyć, że nie dotyczy to wszystkich spółek. Wiele z nich było dobrze zarządzanych i miało dobre wyniki finansowe, co wskazuje na odpowiednie wykorzystanie możliwości związanych z realizacją inwestycji i wykonywaniem zadań publicznych przez samorzady. Niezbędne jest tylko odpowiednie zaprojektowanie przedsięwzięć realizowanych przez samorzady w formie spółek komunalnych i odpowiednia organizacja tego procesu poprzedzona rzetelnymi analizami planowanych zamierzeń. Samorzady powinny przykładąć większą wagę do rzetelnego i profesjonalnego przygotowywania przedsięwzięć powierzanych spółkom oraz lepiej nadzorować ich realizację.

Samorzady stają więc przed wyborem – z jednej strony mogą finansować inwestycje z własnych środków budżetowych, co wiąże się z niższym oprocentowaniem zaciąganych przez nie kredytów, ale także ewentualnym paraliżem wydatków budżet-

towych i podjęciem działań sanacyjnych po przekroczeniu progu poziomu zadłużenia; z drugiej – mogą finansowanie inwestycji przekazać spółkom komunalnym, co wiąże się z nie tak preferencyjnym oprocentowaniem kredytu, jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, ale pozwala na poprawę indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Dylemat ten jest szczególnie istotny w przypadku przeciągającego się udostępnienia finansowania unijnego za lata 2014-2020. Osiągnięcie przez JST wysokiego wskaźnika zadłużenia może sparaliżować projekty realizowane w kolejnych latach. Możliwość przeniesienia zadłużenia na podmiot nieobjęty takimi restrykcyjnymi regulacjami wydaje się w tym kontekście wyjątkowo interesującym rozwiązaniem.

4 ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z UKRYWANIEM DŁUGU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Oprócz korzyści związanych z wykorzystaniem finansowania powodującego ukrycie długu przez JST, istnieje również szereg zagrożeń. Jednym z nich jest niekontrolowany przyrost zadłużenia samorządów. Ponadto, jeśli przedmiotem umowy leasingu zwrotnego lub sprzedaży zwrotnej jest mienie komunalne niezbędne jednostkom samorządu terytorialnego do wykonywania zadań, jak sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna, oczyszczalnia, grunty pod budownictwo mieszkaniowe, to w przyszłości może to spowodować obniżenie poziomu i jakości wykonywanych zadań.

Ukrywanie długu przez JST może też kreować ryzyko związane z powstaniem ukrytych zobowiązań długoterminowych, gdyż operacje te nie są wykazywane w sprawozdawczości zadłużenia. Wykorzystywanie ich prowadzi do powstania długu, który nie podlega rygorom ostrożnościowym. W efekcie ich sytuacja finansowa jest gorsza, od tej wynikającej z oficjalnych danych. Ponadto koszty obsługi takich operacji są zazwyczaj wyższe od kosztów obsługi kredytów, pożyczek czy wykupu obligacji (Jastrzębska 2017, s. 127).

Wykorzystanie ukrytych form zaciągania długu przez JST może skutkować:

- utratą wiarygodności jako: dłużnik, partner handlowy, inwestor, dostawca usług publicznych;
- wyższym kosztem pozyskania kapitału;
- ryzykiem niewykonania lub nienależytego wykonania zadań w wyniku sprzedaży majątku;
- wzrostem kosztów obsługi długu – w przyszłości długi trzeba będzie spłacać lub rolować, a samorządy nie szacują ryzyka refinansowania (Kata 2015, s. 57).

Konieczność finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych JST wymaga zarządzania zadłużeniem w ujęciu krótkoterminowym i wieloletnim. Ponadto wymaga wprowadzenia w samorządach strategii zarządzania długiem podobnie jak w przypadku Skarbu Państwa oraz wprowadzenie pomiaru ryzyka, jaki te instrumenty finansowania generują.

PODSUMOWANIE

Główne przyczyny ukrywania długu przez JST to, z jednej strony szczegółowe regulacje prawne ograniczające zaciąganie długów, z drugiej natomiast zapotrzebowanie na środki finansowe do realizacji inwestycji, szczególnie infrastrukturalnych, w warunkach niewystarczających dochodów własnych. Istniejące regulacje prawne dotyczące zadłużenia nie obejmują wszystkich zaciąganych zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, które w ostatecznym rozrachunku powiększają ich dług. Ponadto rzeczywisty dług samorządowy może być wyższy niż wynika to z oficjalnych sprawozdań.

W latach 2007-2014 nastąpił wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego a możliwość realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z wykorzystaniem środków UE spowodowała poszukiwanie przez samorządy form finansowania umożliwiających obejście restrykcyjnych przepisów dotyczących zadłużenia. Samorządy zaczęły wykorzystywać instrumenty umożliwiające ukrycie długu, takie jak leasing zwrotny, sprzedaż zwrotna czy spółka komunalna. Raport NIK wskazuje, że leasing zwrotny i sprzedaż zwrotna stosowane były głównie ze względu na brak zdolności kredytowej do zaciągnięcia nowych zobowiązań w bankach.

Zauważalna jest również coraz większa liczba spółek komunalnych tworzonych w latach 2009-2014 przez jednostki samorządu terytorialnego. Główne przyczyny powierzenia przez samorządy zadań, zwłaszcza inwestycyjnych, spółkom to przeniesienie na nie ryzyka finansowego i nie powiększanie zadłużenia JST. Działanie takie może być korzystne, gdyż samorządy mogą realizować przedsięwzięcia inwestycyjne, służące rozwojowi lokalnemu. Niesie jednak za sobą również zagrożenia związane z większymi kosztami takiego sposobu finansowania. Pociąga to też za sobą możliwość nadmiernego zadłużania, gdyż operacje te nie zawsze są przedstawiane w ewidencji księgowej i sprawozdawczości, jako zobowiązania. Umożliwia to ukrycie faktycznych obciążeń związanych z zadłużeniem samorządów. Występowanie takich zjawisk ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych. Może być także źródłem niekontrolowanego pogorszenia sytuacji finansowej samorządów.

Należy jednak zaznaczyć, wykorzystanie instrumentów umożliwiających ukrycie długu, może być korzystne dla JST i służyć poprawie jakości świadczonych usług komunalnych oraz realizacji inwestycji, które byłyby niemożliwe do wykonania bez wykorzystania tych form finansowania. Ważne jest przygotowanie dokładnej analizy związanej z ich wykorzystaniem oraz odpowiednie oszacowanie ryzyka.

W przyszłości ustawodawca powinien rozważyć rozszerzenie katalogu tytułów dłużnych, tak aby obejmował on również umowy nienazwane o skutkach podobnych do umowy kredytu i pożyczki. Można również zmodyfikować konstrukcję wskaźnika IWZ, tak aby umożliwiał z jednej strony zaciąganie długów przez samorządy, a z drugiej służył efektywnemu zarządzaniu długiem.

Literatura

- Budzeń D.** (2016), Refinansowanie długu lokalnego w Polsce, „Studia BAS”, nr 3(47), s.197-219.
- Cichocki H., Moser K.** (2016), Leasing zwrotny jako forma finansowania JST, „Kontrola Państwowa”, nr 1, s. 75-86.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.** (2004), Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, Municipium, Warszawa.
- Jastrzębska M.** (2016), Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 125, s. 187-200.
- Jastrzębska M.** (2017), Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie, „Annales H – Oeconomia”, nr 4, UMCS, s. 125-132.
- Kata R.** (2015), Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, „Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76), s. 54-71.
- Langer M.** (2014), Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawisk, „Prawo budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 4(2), s. 75-86.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D.** (2010), Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Poniatowicz M.** (2011), Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 76, s. 203-216.
- Niestandardowe instrumenty finansowania** potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, (2016), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź.
- Wpływ operacji finansowych** stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową, (2016). Informacja o wynikach kontroli, NIK, Warszawa.
- Realizacja zadań publicznych** przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, Informacja o wynikach kontroli, (2015), NIK, Warszawa.
- Ustawa** z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stосуje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 250, poz. 1678.
- Rozporządzenie Ministra Finansów** z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz. U. Nr 298, poz. 1767.
- Ustawa** z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. Nr 9, poz. 43.
- Ustawa** z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. Nr 19, poz. 100.
- Ustawa** z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 10.

AUTOR

Dorota A. Hałaburda, dr

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
e-mail: dorota.halaburda@wse.edu.pl

Teresa Maria **Łaguna** | Małgorzata **Mańka**

UWARUNKOWANIA FORMALNO-PRAWNE UTRUDNIAJĄCE GOSPODAROWANIE PRZESTRZENIĄ W POLSCE

FORMAL AND LEGAL CONDITIONS OBSTRUCTING
THE SPACE MANAGEMENT IN POLAND

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest przestrzeń Polski. W opracowaniu przedstawiono zróżnicowanie form prawnych, różnorodność podmiotów właścicielskich i władających przestrzenią, statystyczne ujęcia form przestrzeni i podmiotów właścicielskich, zwrócono uwagę na niewykazywanie danych dotyczących przestrzeni. Wskazano również na potrzebę i możliwości statystycznego ujmowania przestrzeni, co ułatwiłoby podejmowanie decyzji zarządczych.

ABSTRACT

The subject of the study is the space of Poland. The study shows the diversity of legal forms, the variety of ownership entities and space owners, the statistical approach to space forms, and ownership entities. The study draws attention to non-reporting space data. It also stresses some aspects of statistical spatial recognition which would facilitate the management decision making process.

SŁOWA KLUCZOWE

przestrzeń, formy praw do przestrzeni, podmioty właścicielskie, statystyczne ujęcie form przestrzeni, regulacje formalno-prawne a zarządzanie przestrzenią

KEYWORDS

space, right forms to the space, ownership entities, statistical approach to space forms, formal and legal regulations and space management

WSTĘP

Pojęcie „przeźrzeń” różnie definiowane i systematyzowane nie ma jak dotąd definicji formalno-prawnej, mimo obowiązywania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Podział przestrzeni na poszczególne rodzaje różnorako prezentowany merytorycznie wymaga uwzględnienia ograniczeń prawnych, które warunkują „łatwość” lub „trudność” zarządzania oraz „podatność” lub „odporność” na zmianę przeznaczenia. Przestrzeń zawsze ma właściciela i może być objęta jednolitą formą praw. Do różnych form prawnych posiadają prawa różne podmioty właścicielskie, co w statystycznych opracowaniach nie jest dokładnie przedstawiane. Możliwość przekształcania „słabych” form praw do przestrzeni w „mocniejsze” – np. użytkowania wieczystego w prawo własności – zamiast usprawnić zarządzanie powoduje komplikacje. Jako przedmiot zarządzania (gospodarowania) przestrzeń powinna być definiowana i statystycznie przedstawiana, tak aby nie było wątpliwości co do stopnia skomplikowania. Wymaga to jednak zgodnego działania wszystkich, którzy są uprawnieni do gospodarowania przestrzenią.

Przedmiotem opracowania jest przestrzeń Polski, elementy w przestrzeni umieszczone oraz podmioty właścicielskie i formy praw do przestrzeni. Celem opracowania jest przedstawienie formalno-prawnych uwarunkowań utrudniających gospodarowanie przestrzenią w Polsce. Cel zrealizowano stosując metody analizy opracowań merytorycznych i danych statystycznych oraz syntezy, pozwalającej na uogólnienie uzyskanych wyników. Wyniki analizy i syntezy przedstawiono w formie: opisowej, graficznej i tabelarycznej.

1 PODSTAWY MERYTORYCZNE I FORMALNO-PRAWNE GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ

1.1 Definicyjne ujęcie przestrzeni

Przeźrzeń to pojęcie wieloznaczne, obligatoryjne, nie określone nawet w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przestrzeń jest pojęciem wyczuwalnym głównie intuicyjnie. Człowiek ma z nią bezpośredni kontakt, ale jej doświadczanie jest pozarozumowe. Najczęstsze określenie przestrzeni dotyczą wymiarów oraz funkcji (Bajerowski 2003, Domański 2011, s. 34). Częściej też postrzegane są przedmioty (elementy) niż znajdująca się między nimi przestrzeń (Łaguna, Łaguna 2015, s. 71). Dlatego w opracowaniach merytorycznych definicje i systematyki są bardzo zróżnicowane. Łaguna D. i in. (2014, s. 12) definiują przestrzeń jako prawo do części powierzchni ziemi z naniesieniami, które umożliwia również korzystanie z przestrzeni nad i pod powierzchnią, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, zapisanym

¹ Ustawa z dnia 17 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2013 Nr 647, poz. 951, z późn. zm.

w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego [mpzp]. Podział, ewidencja i informacja o przestrzeni nieruchomości jest realizowana w systemie katastru zgodnie z przepisami ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne² i w dużym stopniu te wymogi spełnia. Dodatkowych informacji dostarczają księgi wieczyste, zgodnie z przepisami ustawy o księgach wieczystych i hipotece³ oraz z dokumentacją pomiarową.

Gospodarowanie przestrzenią – jako dobrem naturalnym, nieodtworzalnym, wyczerpywalnym z uwagi na globalny przyrost ludności musi podlegać szczególnym zasadom, tj. uzyskiwaniu maksymalnych efektów przy minimalnym wykorzystaniu (Zielińska 2003 s. 107). Przestrzeń, ponieważ nie może być wytworzona (powiększana) w procesie produkcyjnym, nie może podlegać bez ograniczeń prawom rynku. Musi natomiast podlegać regulacjom prawnym i administracyjnym (Zachariasz 2013). Jako dobro (również) publiczne, powinna być użytkowana zgodnie z interesem społecznym, kulturowym i estetycznym, w połączeniu z instrumentami właściwego gospodarowania (Gaczek 2003). W gospodarowaniu przestrzenią powinni uczestniczyć, w miarę możliwości, wszyscy: właściciele, organy samorządowe, społeczności lokalne, organizacje społeczne i administracyjne wszystkich szczebli, wpływając na ustalenie priorytetów, podział zasobów, kontrolowanie sposobów użytkowania oraz przestrzegania prawa i norm etycznych (Bajerowski 2003, s. 37).

Każde działanie człowieka odbywa się w jakimś miejscu, czyli w przestrzeni. W zarządzaniu przestrzenią najważniejsze jest ujęcie geodezyjne i prawne⁴. Polska przestrzeń według ujęcia geodezyjnego (Dz. U. z 1991 r. Nr 103, poz. 446, z późn. zm.) dzieli się na: jednostki ewidencyjne (powierzchnie gmin, miast lub dzielnic), obręby (powierzchnie wsi, sołectw, części miast, dzielnic lub części dzielnic), działki ewidencyjne (części obrębów lub nieruchomości) wyodrębnione granicami i oznaczone numerami. System geodezyjny uwzględnia również nieruchomości (część obrębów lub jednostek rejestrowych z naniesieniami) uregulowane tytułem odrębnej własności lub współwłasności (Łaguna D. i in. 2014, s. 30). Ustawa o gospodarce nieruchomościami⁵ i Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.) wyodrębniają nieruchomości gruntowe – grunty (również rolne), budynkowe (budynki trwale związane z gruntem) i lokalowe (części budynków). Kodeks cywilny określa również formy praw do przestrzeni i podmioty właścicielskie, czego mimo powszechnej digitalizacji nie uwzględnia się w opracowaniach statystycznych. Problem w tym, że statystyka nie porządkuje zgodnie z wyodrębnieniem form prawnych i podmiotów właścicielskich do przestrzeni. Zatem podejmowanie działań zarządczych jest możliwe jedynie w mikroskali. W skali mezo- i makro- wydaje się raczej niemożliwe.

² Ustawa z dnia 17 marca 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 1991 r. Nr 103, poz. 446, z późn. zm.

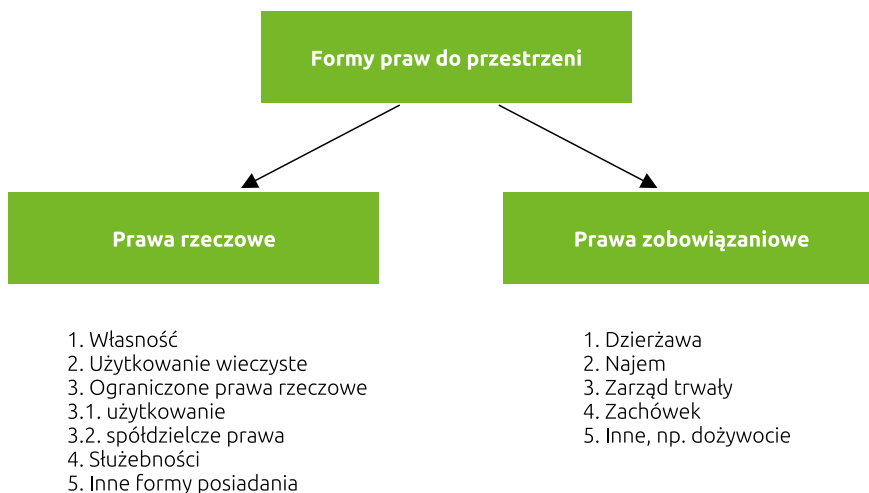
³ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. Nr 19, poz. 147, z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2016 r., poz. 2147, z późn. zm.

1.2 Formy praw do przestrzeni

Prawa do przestrzeni wyodrębnione w Kodeksie cywilnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.) podzielono na dwie grupy – na prawa rzeczowe i zobowiązaniowe – co przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Formy praw do przestrzeni

Figure 1. Forms of right to the space

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kodeksu cywilnego (op. cit. przyp. 4).

Wymienione na rys. 1. obowiązujące w Polsce formy praw do przestrzeni mogą dotyczyć wszystkich rodzajów i składników przestrzeni. Przy niedostatecznej wiedzy co do istoty poszczególnych form prawnych i ograniczeń dotyczących możliwości działań zarządczych, duża różnorodność form prawnych jest utrudnieniem.

1.2.1 Prawa rzeczowe

Własność jest formą pierwotną, najprostszą, bezpośrednią i najpełniejszą. Zapewnia właścicielom maksimum uprawnień do korzystania i rozporządzania. Dotyczyć może gruntów i wszystkich elementów składowych (naniesień). Jest prawem bezterminowym, ale mogącym podlegać wywłaszczeniu na cele społeczne lub publiczne.

Użytkowanie wieczyste jest najszerszym (po własności) prawem rzeczowym do korzystania i pobierania pożytków z gruntów. Jest zbywalne i dziedziczne, ale terminowe (na 40 lub 99 lat) oraz odpłatne (opłata pierwsza, opłaty roczne). Ustanawia się je tylko na gruntach Skarbu Państwa lub samorządowych. Może być przekształcone w prawo własności.

Prawo rzeczowe ograniczone uprawnia do korzystania z własności cudzej, obciążając cudze prawa własności. Użytkowanie występuje w spółdzielniach produkcyjnych.

Dotyczy gruntów Skarbu Państwa lub wkładów członkowskich. Może być przekształcone w prawo własności. Spółdzielcze prawa do lokali (mieszkalnego i użytkowego), domu jednorodzinnego, dotyczą tylko domu lub lokalu. Są jednak elementem w przestrzeni.

Służebności to prawa ustanawiane sądownie lub notarialnie, z podziałem na: gruntowe, osobiste i od 2008 roku na służebności przesyłu.

Inne formy posiadania, np. w złej lub dobrej wierze, są związane z ponoszeniem określonych ciężarów oraz okresu posiadania. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.) wyróżnia posiadaczy samoistnych z zakresem władztwa przysługującym właścicielowi i posiadaczy zależnych, władających przestrzenią cudzą na własny użytek. Posiadanie jest prawem dziedzicznym.

Krótką charakterystyką praw rzeczowych do przestrzeni (również nieruchomości), zawierająca głównie ograniczenia w zarządzaniu, wskazuje na potrzebę ich ujawniania w opracowaniach statystycznych.

1.2.2 Prawa zobowiązaniowe

Dzierżawa to umowa wzajemna. Właściciel oddaje dzierżawcy rzecz lub prawo do użytkowania i pobierania pożytków. Daje również prawo do użytkowania górniczego przestrzeni. Dzierżawca płaci czynsz. W niektórych przypadkach dzierżawa może skutkować łatwiejszym przekształceniem w prawo własności.

Najem to umowa wzajemna na oddanie rzeczy do użytkowania, zobowiązująca do płacenia czynszu. Rzecz może być użytkowana tylko do zaspokojenia potrzeb osobistych. Nie wolno zużywać i pobierać pożytków.

Użyczenie to bezpłatne używanie przestrzeni z obowiązkiem pieczy i korzystania w sposób określony w umowie. Biorący w użyczenie ponosi koszty utrzymania.

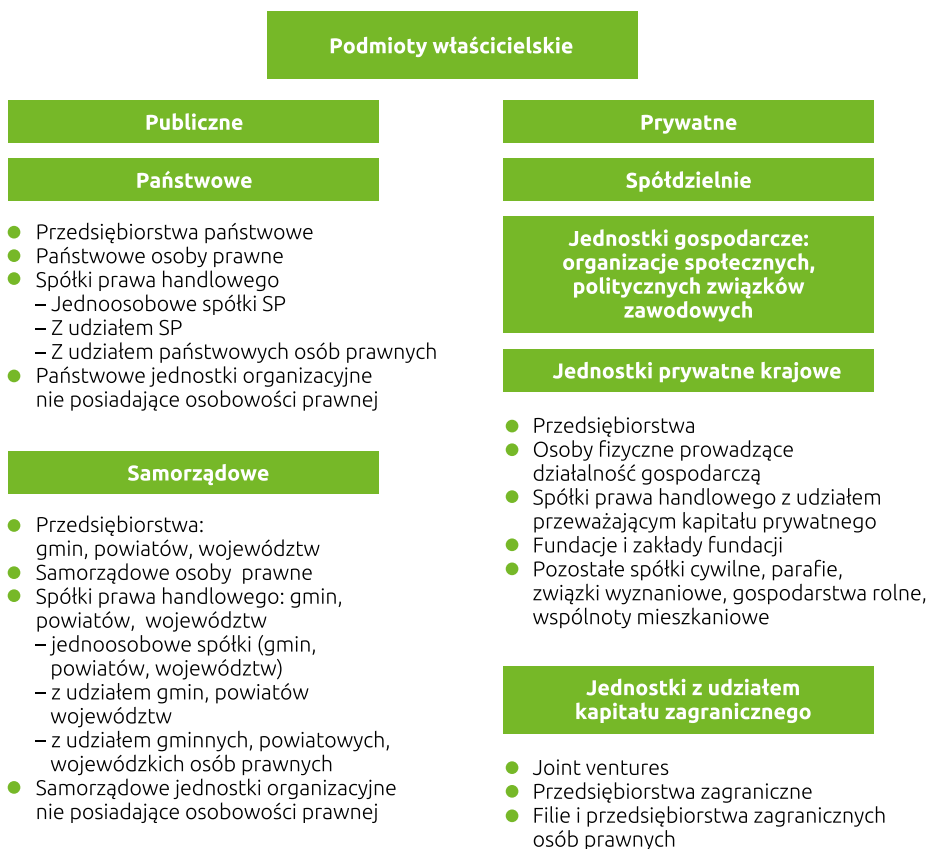
Zarząd trwały to działanie podejmowane „w nie wyłącznej własnej sferze prawnej”, czyli kierowanie majątkiem innych podmiotów. Obejmuje dokonywanie czynności faktycznych i prawnych. Przysługuje jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, m. in. lasom państwowym. Właścicielem lasu jest Skarb Państwa (SP), Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe przestrzeń leśną posiada w zarządzie trwałym.

Inne formy praw zobowiązaniowych to dożywocie lub zachówek. Zachówek przysługuje niektórym spadkobiercom ustawowym do spadku w pewnym ułamku. Dożywocie występuje sporadycznie, raczej między osobami fizycznymi, według umowy sporządzonej na piśmie z zapewnieniem dożywotniego utrzymania za przeniesienie prawa własności.

Prawa zobowiązaniowe do przestrzeni są również problemem w zarządzaniu, głównie z powodu złożoności prawnych, o czym również nie informują niektóre merytoryczne i statystyczne opracowania (Łaguna D. i in. 2014, s. 31).

1.3 Podmioty właścicielskie

Prawa do przestrzeni przysługują: podmiotom prywatnym (osobom fizycznym i prywatnym podmiotom prawnym), Skarbowi Państwa (podmiotom państwowym) oraz samorządom (wojewódzkim, powiatowym i gminnym) i ich podmiotom prawnym. Różnorodność podmiotów właścicielskich przedstawiono na rysunku 2.



Rysunek 2. Polskie podmioty właścicielskie posiadające prawa do przestrzeni

Figure 2. Polish ownership entities with the right to the space

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm) oraz Rocznika GUS 2015.

W grupie określonej jako Skarb Państwa występują jako właściciele różne typy podmiotów: przedsiębiorstwa państwowe, agencje, np. Nieruchomości Rolnych (ANR)⁶, Mienia Wojskowego (AMW), inne państwowe osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, posiadające przestrzeń Skarbu Państwa w zarządzie trwałym.

⁶ funkcjonującej do 01.09.2017 r.

Przeźren samorządowa dzieli się na: wojewódzką, powiatową i gminną. Taki podział obowiązuje od 1 stycznia 1999 r. w wyniku przeprowadzonej reformy administracyjnej, w ramach której wyodrębniono mienie (przeźren) województw oraz powiatów. Mienie (i przeźren) gmin wyodrębniono już w 1990 r.

Przeźren prywatna to inna (pozostała) niż państwowa i samorządowa: osób fizycznych, prywatnych podmiotów gospodarczych (spółek, spółdzielni, przedsiębiorstw) oraz prywatnych osób prawnych nie będących podmiotami gospodarczymi (parafii, związków wyznaniowych, organizacji społecznych lub politycznych itp.). Prywatne podmioty ciągle zwiększają udział w prawach do przeźreni, głównie do przeźreni niezurbanizowanej.

2 STATYSTYCZNE UJĘCIE PRZEŹRENI POLSKI

2.1 Statystyczne ujęcie przeźreni według form użytkowania

Statystyczne ujęcie przeźreni ogółem przedstawiono jako wyrażony w jednostkach powierzchni (ha) i procentach (%) udział poszczególnych grup przeźreni w powierzchni geograficznej Polski (tab. 1.).

Tabela 1. Powierzchnia i struktura użytkowania przeźreni geograficznej Polski w 2014 r.

Table 1. The area and the use structure of geographic space of Poland in 2014

Rodzaje użytków	Ha	%	%
Powierzchnia ogółem, w tym:	31 267967	100	–
1. użytki rolne, w tym:	18 682816	59,76	100 w tym:
R (grunty orne)	13 719554	–	73,43
S (sady)	291 734	–	1,56
Ł (łąki)	2 250 406	–	12,05
Ps (pastwiska)	1 611 033	–	8,62
1.2 rolne zabudowanie	597 851	–	3,21
1.3 pod stawami	81 014	–	0,43
1.4 pod rowami	131 227	–	0,7
2. grunty leśne, w tym:	9 674 336	30,94	100 w tym:
2.1 lasy	9 382 578	–	96,98
2.2 grunty zadrzewione i zakrzewione	291 756	–	3,02
3. grunty pod wodami	644 779	2,06	100
3.1 morskimi	79 020	–	12,26
3.2 powierzchniowymi płynącymi	508 990	–	78,94
3.3 powierzchniowymi stojącymi	56 770	–	18,80

Rodzaje użytków	Ha	%	%
4. grunty zabudowane i zurbanizowane	1 652 093	5,28	100 w tym:
4.1 mieszkaniowe	323 044	–	19,55
4.2 przemysłowe	117 124	–	7,09
4.3 inne zabudowanie	147 147	–	8,91
4.4 zurbanizowane niezabudowane	53 754	–	3,25
4.5 rekreacyjne i wypoczynkowe	65 342	–	3,96
4.6 drogi	801 926	–	48,54
4.7 koleje	100 623	–	6,09
4.8 inne transportowe	14 640	–	0,89
4.9 kopalnie	28 493	–	1,72
5. grunty pozostałe, w tym:	613 943	1,96	100 w tym:
5.1 użytki ekologiczne	37 089	–	6,04
5.2 nieużytki	472 278	–	76,93
5.3 tereny różne	104 576	–	17,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika GUS 2015.

Statystyczna prezentacja polskiej przestrzeni geograficznej nie uwzględnia ujęć według form prawnych i według podmiotów właścicielskich. Można jedynie domniemywać, że np. przestrzeń morska (grunty pod wodami morskimi) jest własnością Skarbu Państwa, jak również drogi (grunty pod drogami) są własnością publiczną SP, województw, powiatów lub gmin.

Z punktu widzenia czynności zarządczych należy przedstawiać różne perspektywy. Ważne jest zarówno ujęcie według formy prawnej, z której wynika „mocne” lub „słabe” prawo, jak i według grupy podmiotów właścicielskich lub władających przestrzenią poszczególnych form prawnych.

2.2 Statystyczne ujęcie przestrzeni według form prawnych i podmiotów właścicielskich

Ujęcie polskiej przestrzeni według form prawnych i podmiotów właścicielskich można wyrazić jedynie w sposób przybliżony, posiłkując się informacjami z dziedziny prawa i statystyki. Statystycznie dość dokładnie wyraża się jedynie przestrzeń leśną, wodną, pod drogami i kolejami.

Tabela 2. Użytkowanie przestrzeni geograficznej Polski według form prawnych i właścicieli w 2014 r.

Table 2. The use of geographic space of Poland according to legal forms and owners in 2014

Rodzaje użytków	Powierzchnia w ha	Forma prawna	Podmiot właścicielski
Powierzchnia ogółem, w tym:	31 267 967	wszystkie formy	Wszystkie podmioty
1. użytki rolne, w tym:	18 682 816	własność, dzierżawa	j. w.
R (grunty orne)	13 719 554	j. w.	j. w.
S (sady)	291 734	j. w.	j. w.
Ł (łąki)	2 250 406	j. w.	j. w.
Ps (pastwiska)	1 611 033	j. w.	j. w.
1.2 rolne zabudowanie	597 851	j. w.	j. w.
1.3 pod stawami	81 014	j. w.	j. w.
1.4 pod rowami	131 227	j. w.	j. w.
2. grunty leśne, w tym:	9 674 336	własność, zarząd trawą	różne podmioty
2.1 lasy	9 382 578	– II – – II–	PGLLP, inne podmioty
2.2 grunty zadrzewione i zakrzewione	291 756	– II – – II–	j. w.
3. grunty pod wodami	644 779	własność dzierżawa	różne podmioty
3.1 morskimi	79 020	Własność	Skarb Państwa
3.2 powierzchniowymi płynącymi	508 990	– II–	– II – – II–
3.3 powierzchniowymi stojącymi	56 770	własność dzierżawa	Skarb Państwa, samorządy, prywatne
4. grunty zabudowane i zurbanizowane	1 652 093	różne formy	różne podmioty
4.1 mieszkaniowe	323 044	własność, użytkowanie wieczyste	różne podmioty
4.2 przemysłowe	117 124	własność, użytkowanie wieczyste	różne podmioty
4.3 inne zabudowanie	147 147	własność, użytkowanie wieczyste	– II – – II–
4.4 zurbanizowane niezabudowane	53 754	różne formy	różne podmioty
4.5 rekreacyjne i wypoczynkowe	65 342	– II – – II–	– II – – II–
4.6 drogi	801 926	własność	Podmioty publiczne
4.7 koleje	100 623	– II – – II–	Skarb Państwa

Rodzaje użytków	Powierzchnia w ha	Forma prawna	Podmiot właścicielski
4.8 inne transportowe	14 640	własność	Podmioty publiczne
4.9 kopalniane	28 493	własność dzierżawa	różne podmioty
5. grunty pozostałe, w tym:	613 943	różne formy	różne podmioty
5.1 użytki ekologiczne	37 089	- II - - II -	- II - - II -
5.2 nieużytki	472 278	- II - - II -	- II - - II -
5.3 tereny różne	104 576	- II - - II -	- II - - II -

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników GUS 2015, SW 2015 oraz Kodeks cywilny op. cit. poz. 4.

Roczniki Statystyczne: GUS i SW nie klasyfikują danych o gruntach (przeźrzeni) według form prawnych. Nie ma wzmianki o użytkowaniu wieczystym, użytkowaniu i służebnościach gruntowych. Nie istnieją też dane o przeźrzeni dzierżawionej, w zarządzie trwałym lub w innych formach władania. Można zakładać, że posiadacze gospodarstw rolnych prywatnych (w tym indywidualnych) są ich właścicielami lub współwłaścicielami. Ale w praktyce mają też duży udział gruntów dzierżawionych (od SP i od osób fizycznych). W sposób dość dokładny (bez większych wątpliwości) ujęcie statystyczne przeźrzeni według typów właścicieli przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Ujęcie niektórych form przeźrzeni według podmiotów właścicielskich

Table 3. Some forms of space according to the ownership entities

Wyszczególnienie	ha	w %
1. Lasy ogółem	9197900	100
1.1. publiczne w tym:	7447100	100%
• S.P. w tym:	7355900	98,78
• PGL-LP	7094700	95,27
• parki narodowe	185 200	2,49
1.2. lasy gminne (samorządowe)	84 200	1,13
1.3. prywatne w tym:	1750800	100%
• osoby fizyczne	94 100	5,38
• wspólnoty gruntowe	3 700	0,21
• pozostałe	16 53000	94,41
2. Grunty pod wodami	644 779	100
2.1 morskimi (SP)	79020	12,26
2.2 płynącymi	508990	78,94
2.3 stojącymi	56 770	8,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika GUS 2015.

Z dużym prawdopodobieństwem ustalono powierzchnię Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa [ZWSPS]. Na podstawie sprawozdań rocznych na dzień 31.12.2016 wynosiła 1 384 tys. ha, w tym: 1 021,7 tys. ha w dzierżawie, a 235, 2 tys. ha przestrzeni pozostało do rozdysponowania. Przestrzeń rolna, przy czym prywatna jest wątpliwa co do powierzchni, może być własnością lub współwłasnością prywatną. Często jest w dzierżawie od Skarbu Państwa oraz od osób fizycznych. Pewna jest jedynie forma użytkowania przestrzeni.

Niektóre podmioty właścicielskie wymienione w tab. 3. zostały przyjęte według kanonu prawnego, np. lasy publiczne w zarządzie trwałym Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasów Państwowych [PGL LP]. W statystycznym ujęciu nie podaje się, że właścicielem przestrzeni jest Skarb Państwa. Dotyczy to również wód płynących, zwłaszcza jezior tzw. płynących, które w większości są własnością Skarbu Państwa, podobnie jak wody morskie.

Dużym problemem zarządczym jest też przestrzeń zdewastowana, zdegradowana, zrehabilitowana i ponownie zagospodarowana oraz powierzchnia o szczególnych walorach, co przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. **Przestrzeń szczególna wyodrębniona statystycznie należąca do różnych podmiotów właścicielskich**

Table 4. Statistically separated special area belonging to different ownership entities

Rodzaj powierzchni	Powierzchnia w ha	%	Właściciel
1. Grunty zdegradowane			
- ogółem, w tym:	62774, w tym:	100	różne podmioty
• zdewastowane	56130	89,42	- II - - II -
• zdegradowane	6644	10,58	- II - - II -
- zrehabilitowane, w tym:	2171, w tym:	100	- II - - II -
• na rolne	1146	52,79	- II - - II -
• na leśne	504	23,22	- II - - II -
- zagospodarowanie, w tym:	700, w tym:	100	- II - - II -
• na rolne	486	69,43	- II - - II -
• na leśne	111	15,86	- II - - II -
2. Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chroniona, w tym:			
- parki narodowe	314684,5 ha	3,10	Skarb Państwa
- rezerваты	165732,8	1,63	różne podmioty publiczne
- parki krajobrazowe	2526018,9	24,85	różne podmioty
- pozostałe formy	716030	70,44	- II - - II -
- obszar chronionego krajobrazu	7010057,3		- II - - II -

Rodzaj powierzchni	Powierzchnia w ha	%	Właściciel
- użytki ekologiczne	51843,7		- II - - II -
- zesp. przyr.- kraj.	95869,9		- II - - II -
- stanow. dokument.	905,0		- II - - II -
- pomniki przyrody	36417		- II - - II -
Powierzchnia lasów ochronnych	3711,3 tys. ha , w tym:		
- w tym: PGL - LP	3624,6, w tym:		Skarb Państwa
• gleboochronne	323,1		- II - - II -
• wodoochronne	1534,8		- II - - II -
• uszkodzenia przemysłowe	466,4		- II - - II -
• podmiejskie	628,4		- II - - II -
• prywatne	64,4 tys. ha		osoby fiz. lub podmioty prywatne
• komunalne	22,3 tys. ha		Gimny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika GUS 2015.

Podejmowanie jakichkolwiek działań zarządczych wymaga ustalenia w pierwszej kolejności formy prawnej i właściciela, a następnie władającego. W praktyce bywa odwrotnie. Bez wątpliwości można podejmować decyzje zarządcze tylko w odniesieniu do przestrzeni nie budzącej wątpliwości co do formy prawnej i podmiotu właścicielskiego.

3 UTRUDNIENIA W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIĄ Z UWZGLĘDNIENIEM UWARUNKOWAŃ FORMALNO-PRAWNYCH

3.1 Utrudnienia w wykonywaniu działań na przestrzeni z uwagi na formy prawne

Działania zarządcze na przestrzeni można wykonywać z uwzględnieniem formy prawnej, bowiem nie wszystkie działania są dopuszczalne. Gdy prawem jest:

- własność – wszystkie działania zarządcze są dopuszczone przepisami prawa;
- użytkowanie wieczyste – jest ograniczone czasowo, można przekształcić w prawo własności – wówczas wszystkie działania przewidziane prawem są dopuszczalne;
- użytkowanie – można przekształcić w prawo własności, wówczas wszystkie działania przewidziane przepisami prawa są dopuszczalne;

- prawa spółdzielcze można przekształcić w prawo odrębnej własności, wówczas wszystkie działania przewidziane przepisami prawa są dopuszczalne;
- służebności – można korzystać tylko z działań zarządczych w ramach prawa;
- prawa zobowiązaniowe – wszelkie działania są dopuszczalne tylko w ramach prawa; niektóre prawa (dzierżawa) dają wprawdzie pierwszeństwo zakupu, ale dotyczy to tylko gruntów rolnych ZWRSP.

3.2 Utrudnienia w gospodarowaniu przestrzenią z uwagi na różnorodność podmiotów właścicielskich

Uprawnienia władających nie są statystycznie klasyfikowane według form prawnych i podmiotów właścicielskich. Charakteryzuje je znaczne ograniczenie w porównaniu z możliwościami właścicieli. W zależności od formy prawnej zakres działań podmiotów właścicielskich i władających jest zróżnicowany – od największego po stronie podmiotów Skarbu Państwa i samorządowych, po znacznie ograniczony cechujący prywatne osoby fizyczne i prywatne podmioty prawne.

Gdy właścicielem jest:

- SP lub samorząd – użytkownik wieczysty może sprzedać, przekazać w drodze dziedziczenia, zastawić, może korzystać, przekształcić w prawo własności, ale zakres innych działań jest ograniczony;
- Spółdzielnią – podobnie jak wyżej – możliwe jest korzystanie, przekształcanie w prawo odrębnej własności, które można wykonywać bez ograniczeń;
- podmioty prawne prywatne i osoby fizyczne mogą wykonywać wszystkie działania zarządcze dopuszczone przepisami prawa, ale nie mogą przekazać w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd.

3.3 Utrudnienia w gospodarowaniu przestrzenią z uwagi na zróżnicowanie praw podmiotów gospodarczych

Problematyczne jest rozróżnienie działań zarządczych w przestrzeni przy uwzględnieniu różnych form prawnych podmiotów gospodarczych, co przedstawiono w tabeli 5.

Wśród przedstawionych w tabeli 5. podmiotów gospodarczych występują różne współzależności, np. spółki akcyjne z udziałem kapitału publicznego i prywatnego, które mogą posiadać prawa przysługujące podmiotom publicznym i prywatnym. Statystyka publiczna (Rocznik GUS, SW) nie zalicza do podmiotów gospodarczych wspólnot mieszkaniowych i gospodarstw indywidualnych posiadających również prawo do przestrzeni. Zwłaszcza wspólnoty mieszkaniowe, mające prawa do przestrzeni wspólnej, a prawnie zaliczane do podmiotów posiadających, ułomną osobowość prawną.

Tabela 5. Podmioty gospodarcze posiadające prawa do przestrzeni

Table 5. Economic entities with the rights to the space

Formy podmiotu	W liczbach	Formy praw do przestrzeni
Podmioty gospodarcze – ogółem w tym	4119671:	różne formy
- osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym:	1158432:	własność lub zarząd trwały
- przedsiębiorstwa państwowe	160	wszystkie formy
- spółki prawa handlowego, w tym:	413813, w tym:	- II – – II–
- jednoosobowe sp. SP	334	wszystkie formy
- z udziałem kapitału zagranicznego	83552	- II – – II–
- spółki cywilne	285448	formy przystępujące podmiotom prywatnym
- spółdzielnie	17605	formy przystępujące podmiotom prywatnym
- osoby fizyczne prowadzące działalność	2961239	wszystkie formy bez zarządu trwałego
Spółki według form prawnych – ogółem	701557, w tym:	
- akcyjne	10895	różne formy
- z o.o.	345135	j.w.
- jawne	34841	j.w.
- komandytowe	15652	j.w.
- partnerskie	2046	j.w.
- komandytowo-akcyjne	5244	j.w.
- spółki cywilne	285448	bez zarządu trwałego j.w.
- spółki inne	2296	j.w.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika GUS 2015.

PODSUMOWANIE

Przedstawione w opracowaniu różnorodne formy praw do polskiej przestrzeni, podmioty właścicielskie i władający przestrzenią, niewyraźne ujęcie statystyczne, lecz tylko w niektórych przypadkach statystyczne wyodrębnienia, wskazują na:

- zbyt dużą różnorodność form prawnych do przestrzeni (zarówno praw rzeczowych, jak i zobowiązaniowych), co nie ułatwia zrozumienia ich specyfiki i nie ułatwia sformułowania prawnych zasad gospodarowania;
- zbyt dużą różnorodność podmiotów właścicielskich, co nie oznacza władania przestrzenią tylko w ramach jednej formy prawnej, lecz raczej wielu form, również nie ułatwia działań zarządczych;
- ograniczona wiedza dotycząca specyfiki form prawnych do przestrzeni, podmiotów właścicielskich oraz podmiotów władających przestrzenią, zawarta

głównie w przepisach prawa i innych dokumentach obligatoryjnych wykorzystywana przez wąski krąg zainteresowanych wymaga upowszechnienia;

- przy powszechnej digitalizacji (cyfryzacji) również dokumentów obligatoryjnych: ksiąg wieczystych, aktów notarialnych, dokumentów ewidencji gruntów i budynków – statystyczne ujęcie przestrzeni według form prawnych podmiotów właścicielskich i podmiotów władających stanowiłoby ogromne ułatwienie w zarządzaniu przestrzenią.

Różnicowanie form prawa do przestrzeni i form podmiotów właścicielskich do przestrzeni powinno być uwzględnione w opracowaniach statystycznych, co ułatwiłoby podejmowanie decyzji zarządczych.

Literatura

Bajerowski I. (2003), Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzaniu przestrzenią, Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn.

Domański R. (2011), Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne, PWN, Warszawa.

Gaczek W. (2003), Zarządzanie w gospodarce przestrzennej, Branta, Bydgoszcz–Poznań.

Łaguna D. i in. (2014), Zarządzanie przestrzenią niezurbanizowaną, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok– Olsztyn.

Łaguna T. M., Łaguna W. (2015), Przestrzeń jako przedmiot zarządzania. Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce, Biuletyn 257/258, PAN-KPZK, Warszawa.

Raport z działalności ANR na ZWRSP w 2016 r. (2017), ANR, Warszawa.

Rocznik Statystyczny GUS (2015), Warszawa.

Rocznik Statystyczny Województw (2015), Warszawa.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zmian.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2016 r., poz. 2147, z późn. zmian.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r, o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. 10, poz. 147, z późn. zmian.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2013 r. Nr 647, poz. 951.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. Nr 103, poz. 446.

Zachariasz I. (2013), Zagospodarowanie przestrzeni jako proces stosowania prawa, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego”, nr 2.

Zielińska A. (2013), Gospodarowanie na obszarach cennych przyrodniczo w Polsce w kontekście zrównoważonego, Wyd. UE, Wrocław.

AUTORZY

Teresa Maria Łaguna, prof. dr hab.

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
e-mail: teresa.laguna@wse.edu.pl

Małgorzata Mańka, mgr

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Mirostław Łaguna | Michał Pawelec

WYKSZTAŁCENIE W GOSPODARSTWACH ROLNICZYCH POLSKI PÓŁNOCNO-WSCHODNIEJ

EDUCATION IN AGRICULTURAL FARMS IN NORTH-EASTERN POLAND

STRESZCZENIE

Założono, że wykształcenie rolników ma bezpośredni wpływ na efekty produkcyjne i poziom rozwoju gospodarstw rolnych. Rolnicy lepiej wykształceni rozumieją potrzebę unowocześniania procesu produkcyjnego i wprowadzania innowacji. Celem badań przeprowadzonych wśród rolników ze średnim i wyższym wykształceniem prowadzących gospodarstwa było poznanie opinii na temat warunków prowadzenia i przyszłości gospodarstw rolnych.

ABSTRACT

It was assumed that farmers' education directly affects the production results and the level of farm development. Better educated farmers understand the need to modernize the production process and to introduce the innovations. The goal of the research study among the farmers with secondary and higher education, running their own farms, was to learn about farm leading conditions and the future of agricultural farms.

SŁOWA KLUCZOWE

wykształcenie, czynniki organizacyjno-
-ekonomiczne, właściciele gospodarstw rolnych

KEYWORDS

education, organizational and economic factors,
owners of farms

WSTĘP

Zauważa się ogromne zmiany zachodzące na wsi. Podwórza, będące wizytówką każdego gospodarstwa, są coraz bardziej zadbane. Wsie w większości są czyste, rzadziej widuje się zaniedbane budynki. Dostrzega się inwestycje w nowoczesny park maszynowy, nowoczesne budynki inwentarskie, nowoczesną infrastrukturę. Nastąpiły również zmiany w rozumowaniu rolników związanym z wyposażeniem gospodarstw i estetyzacją wsi (Kłodziński 2013, s. 50). Dlatego też założono, że możliwość korzystania z funduszy europejskich, dopłaty obszarowe oraz wymogi rynku europejskiego każą prowadzącym gospodarstwa rolne zdobywać nowoczesną wiedzę. Celem badań było poznanie opinii rolników z wykształceniem średnim i wyższym na temat warunków prowadzenia i przyszłości gospodarstw rolnych. Badania przeprowadzono metodą ankietową. Objęto nimi 418 rolników ze średnim i wyższym wykształceniem.

1 POGŁĄDY DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA GOSPODARSTW ROLNYCH PREZENTOWANE W LITERATURZE

Przez wiele lat w powojennej Polsce dokonywano przemian w różnych obszarach gospodarki, w tym także w rolnictwie. Po czwartym czerwca 1989 roku rozpoczęto porządkowanie gospodarki wcześniej zarządzanej centralnie (Kłodziński 2013, s. 50). Przeprowadzone zmiany były rozłożone w czasie, ponieważ nie istniała możliwość osiągnięcia dobrych rezultatów w krótkim okresie ze względu na zaszczości poprzedniego ustroju. Dlatego też wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku było szansą, ale też ryzykiem. Polska musiała spełnić wiele warunków, aby sprostać wymaganiom krajów członkowskich „starej piętnastki” i aby stać się pełnoprawnym partnerem (Winiarski 2006, s. 177).

Po trzynastu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej wiadomo, że była to słuszna decyzja. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, w obszarze tylko samego rolnictwa, stworzyło możliwość korzystania z różnych form pomocy, zarówno w zakresie przystosowania się do wymogów prawnych przed, jak i po wstąpieniu do Unii Europejskiej.

Runowski stwierdził, że do istotnych osiągnięć produkcyjnych w badanych gospodarstwach rolnych należy wzrost wydajności w produkcji rolnej i zwierzęcej (Runowski 2013, s. 128), na co w dużym stopniu wpływa człowiek. Czynnikiem ludzki to najważniejszy i najcenniejszy element każdej organizacji. Sprawia, że jedne organizacje odnoszą sukcesy, a inne są przeciętne lub wręcz z trudem egzystują (Marcysiak 2013, s. 41). Na sukcesy w prowadzeniu gospodarstw rolnych wpływ wywiera bardzo dużo różnych czynników, w tym wykształcenie i wiedza, które – jak wykazują badania – wywierają wpływ decydujący (Dworak 2005, s. 16).

Potwierdzają to również wcześniejsze badania przeprowadzone w Polsce Południowo-Wschodniej: najważniejszym czynnikiem jest człowiek wykształcony prowadzący gospodarstwo rolne (Łąguna 1998, s. 11), daje początek (impuls) nowym zadaniom, ma nowe pomysły i skutecznie realizuje podstawowe cele (Szulc 2005, s. 45).

2 METODYKA BADAŃ

Do badań wybrano losowo ponad 500 gospodarstw indywidualnych położonych w północno-wschodniej Polsce, prowadzonych przez rolników ze średnim lub wyższym wykształceniem. Badania przeprowadzono w 2015 roku. Adresy gospodarstw pozyskano z urzędów gmin. Opracowany przez autorów kwestionariusz ankiety zawierał 25 pytań. Część pytań miała charakter otwarty, w odpowiedzi na które ankietowany mógł się wypowiedzieć swobodnie, zaś część pytań – charakter zamknięty. Przedstawiały one określone zagadnienia wraz z proponowaną kategorią odpowiedzi. Rolą badanych rolników było zaznaczenie odpowiedzi, którą uważają za słuszną. Zakładano, że obszernie informacje zawarte w kwestionariuszu nie będą przysparzały poważniejszych kłopotów podczas udzielania odpowiedzi przez osoby wykształcone. Okazało się, że kilku rolników nie zrozumiało intencji badawczej i uzyskane w kwestionariuszu ankiety odpowiedzi nie nadawały się do dalszego opracowania.

Wypełnione poprawnie kwestionariusze ankiety stanowiły 84%. Do dalszego opracowania zakwalifikowano 418 kwestionariuszy. Wybrane dane opracowano, stosując proste metody matematyczne. Wyniki przedstawiono w liczbach bezwzględnych i względnych. Zestawiono je w tabelach 1–8. Prezentowane rezultaty są częścią szerszych badań na temat roli czynnika ludzkiego w rolnictwie.

3 WYNIKI BADAŃ

3.1 Charakterystyka badanej grupy

Charakterystykę ograniczono do podstawowych elementów: wieku, okresu zdo-
bicia wykształcenia, okresu rozpoczęcia samodzielnego gospodarowania – przedsta-
wiono je w tabelach 1–3.

Tabela 1. Wiek badanych rolników

Table 1. The age of surveyed farmers

L.p.	Przedział wieku	Liczba osób	W %
1.	Do 30	58	13,87
2.	31-40	77	18,43
3.	41-55	209	50,00
4.	56-60	70	16,75
5.	61 i więcej	4	0,95
	Razem	418	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowanych.

Ankietowani rolnicy to ludzie w wieku produkcyjnym. Zaledwie cztery osoby przekroczyły 60 lat. Jak wynika z danych przedstawionych w tab. 1. największy udział stanowili rolnicy w wieku 41-55 lat. Udział rolników młodych i starszych był niższy. W grupie najmłodszych wiekowo udział był wyższy niż w grupie najstarszych. Oznacza to, że grupę najstarszych rolników (po przejściu na emeryturę) zastąpi większa grupa młodszych.

Tabela 2. Czas uzyskania dyplomu

Table 2 Graduation period

L.p.	Okres zdobycia wykształcenia	Wyższe		Średnie		Razem	
		w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %
1.	Do 1989 roku	43	10,29	264	63,16	307	73,44
2.	1990-2000	16	3,83	41	9,81	57	13,64
3.	W 2001 i wyżej	28	6,70	26	6,22	54	12,92
	Razem	87	20,81	331	79,19	418	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowanych.

Z danych przedstawionych w tab. 2. wynika, że ponad 73% ankietowanych uzyskało dyplom ukończenia szkoły średniej lub wyższej przed 1989 rokiem. W tej grupie zdecydowaną większość stanowili rolnicy ze średnim wykształceniem. W grupie badanych ogółem również ponad 79% to absolwenci szkół średnich.

Tabela 3. Rozpoczęcie samodzielnego gospodarowania

Table 3. The beginning of independent agricultural land management

L.p.	Okres	Liczba ankiet	
		w liczbach	w %
1.	Do 1989 roku	235	56,22
2.	1990-2000	117	27,99
3.	Po 2000 roku	66	15,79
	Razem	418	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowanych.

Z danych przedstawionych w tab. 3. wynika, że ponad 56% badanych samodzielne prowadzenie gospodarstwa rozpoczęło przed 1989 rokiem. W kolejnych okresach prawie 28% i 16%.

W tabelach 1–3. scharakteryzowano grupę badawczą pod względem wieku, uzyskania dyplomu i roku rozpoczęcia samodzielnego gospodarowania. Najczęściej byli to rolnicy w wieku do 55 lat w (ponad 50% ankietowanych). Zdecydowana większość zdobyła wykształcenie do 1989 roku (ponad 300 osób).

3.2 Czynniki wpływające na funkcjonowanie gospodarstw rolnych prowadzonych przez właścicieli wykształconych

Spośród czynników wpływających na funkcjonowanie gospodarstw rolnych prowadzonych przez wykształconych właścicieli do analizy w opracowaniu wybrano część. Wyniki przedstawiono w tabelach 4–8.

Tabela 4. Forma nabycia gospodarstwa

Table 4. Forms of farm acquisition

Wyszczególnienie	Dzierżawa	Dziedziczenie	Zakup	Darowizna	Powiększenie przez dokupienie
W liczbach	37	186	66	67	62
W %	8,85	44,49	15,79	16,02	14,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowanych.

Jak wynika z tab. 4., ankietowani obejmowali gospodarstwa najczęściej w formie dziedziczenia po rodzicach (ponad 44%). Zbliżony udział stanowiły gospodarstwa przejęte w drodze darowizny i zakupu. Najmniejszy udział stanowiły gospodarstwa dzierżawione z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Trudna do inter-

pretacji jest grupa (15%), która powiększyła gospodarstwa przez dokupienie gruntu. Nie wyjaśniono formy posiadania, która obowiązywała przed powiększeniem gospodarstwa.

W kolejnym etapie badań chodziło o poznanie opinii rolników na temat dalszego funkcjonowania gospodarstw, dlatego zapytano badanych o ich zamierzenia na przyszłość.

Tabela 5. Zamierzenia rolników

Table 5. Farmers plans

L.p.	Wyszczególnianie	Odpowiedzi w %
1.	Doinwestować i unowocześnić swoje gospodarstwo	87,8
2.	Ulepszać organizację	67,7
3.	Uzupełnić wykształcenie rolnicze	48,8
4.	Pracować więcej głową, a nie rękoma	45,7
5.	Czytać książki i prasę fachową, dowiadując się nowości	40,9
6.	Naśladować dobrze gospodarujących sąsiadów	34,2
7.	Zdobywać pieniądze na inwestycje w gospodarstwie	24,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowanych.

Z danych przedstawionych w tabeli 5. wynika, że zdecydowana większość ankietowanych rolników chce unowocześniać gospodarstwo (88%), a prawie 68% pragnie ulepszyć organizację gospodarstwa, co może oznaczać, że zostało ono niedawno zakupione lub powiększone. Natomiast 34% chce naśladować dobrze gospodarującego sąsiada, zaś uzupełnić wykształcenie rolnicze, nie tylko formalnie, lecz poprzez pogłębianie wiedzy poprzez czytanie fachowej literatury i prasy, chce około 41% ankietowanych. W tej grupie zapewne znaleźli się „pilni obserwatorzy”, którzy chcą obserwować rynek.

Tabela 6. Trudności w prowadzeniu gospodarstwa

Table 6. Difficulties in farm running

L.p.	Wyszczególnienie	Odpowiedzi w %
1.	Drogie środki produkcji	36,6
2.	Zła relacja cen	35,6
3.	Brak pełnego umaszynowania	34,9
4.	Biurokracja w urzędach	29,9
5.	Niekorzystna polityka rolna państwa	25,6
6.	Drogie kredyty	26,1
7.	Zbyt dużo pracy fizycznej	21,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowanych.

Wyniki odpowiedzi na pytanie o trudności napotymane w prowadzeniu gospodarstwa przedstawiono w tabeli 6. Ich rozrzut był bardzo duży. Najczęściej wymieniane trudności to drogie środki produkcji – 36,6% (czyli 153 rolników) postawiło ten problem na pierwszym miejscu. Na drugim miejscu, jako jedną z głównych trudności w gospodarowaniu, wymieniono niekorzystne relacje cen między środkami produkcji a produktami. Takiego zdania jest 35,6%, czyli 149 rolników. Nieliczna grupa badanych (5 osób) zamierza sprzedać swoje gospodarstwo i przenieść się do miasta – nie podano jednak przyczyn takiej decyzji.

Ankietowanym zadano też pytanie dotyczące warunków gospodarowania po 2004 roku, a więc po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Ponad 70% respondentów wskazało na „poprawne wykorzystanie dopłat unijnych, przeznaczonych na unowocześnienie gospodarstwa”. To oznacza, że bez funduszy unijnych, głównie dopłat obszarowych, trudniej byłoby gospodarować.

Powyższe odpowiedzi korelują z danymi przedstawionymi w tabeli 7., czyli źródłami informacji o postępie w rolnictwie. Ankietowani rolnicy inwestują w technologię, naśladownictwo gospodarstw przodujących oraz czytelnictwo literatury fachowej. Wśród badanych rolników, 274 (65,55%) podaje, że ich gospodarstwo zaliczane jest do przodujących we wsi, a 198 (47,4%) zalicza swoje gospodarstwo do liderów.

Tabela 7. Źródła informacji o postępie rolniczym

Table 7. Sources of information on agricultural progress

L.p.	Źródło informacji	W %	Źródła wiarygodne	W %
1.	Ukończona szkoła	21,8	Staż pracy w gospodarstwie	17,4
2.	Środki masowego przekazu	18,5	Szkolenie rolnicze	12,5
3.	Służba rolna	15,1	Wiadomości zdobyte w szkole	9,5
4.	Przodujące gospodarstwa	13,1	Porady służby rolnej	8,6
5.	Inne (rodzice, literatura, ODR)	8,8	Organizowane pokazy	8,4
6.	Służby branżowe	9,6	Przodujące gospodarstwa rolne w terenie	5,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowanych.

W odpowiedzi na pytanie o źródło informacji badani mogli wybrać kilka punktów. Zaledwie 6 osób (1,4%) wskazało na własne wykształcone dzieci, a tylko 9 ankietowanych (2,15%) podało, że konkursy i olimpiady dostarczają wiarygodnych informacji.

Z przeprowadzonych badań wynika, że ankietowani najbardziej cenią odbyty staż oraz wszelkiego rodzaju szkolenia i doksztalcanie się w zakresie nowości możliwych do wprowadzenia w gospodarstwie. Służby doradcze i przodujące gospodarstwa działające na wsi również motywują do wprowadzanie nowych technologii w gospodarstwach osób ankietowanych.

Jednym z zagadnień, o które zapytano, były opinie na temat obecnej polityki rolnej w Polsce. Przyjęto założenie, że najbardziej optymistycznie do przyszłych zmian w rolnictwie (w porównaniu z innymi mieszkańcami wsi) nastawieni są najlepiej wykształceni rolnicy.

Na temat możliwości rozwojowych polskiego rolnictwa wypowiedziało się 53% ankietowanych. W obecnych warunkach widzą szansę na wejście do grupy przodujących, a nawet liderów. Ponad 2,5% krytykowało politykę rolną państwa, zarzucając jej niestabilność. Tylko 7% (29 osób) wskazuje zły stosunek władz miejscowych, a szczególnie urzędów gmin, do rolników.

Badani rolnicy z wykształceniem średnim lub wyższym wyrażali się stosunkowo najkorzystniej o szansach rozwoju swoich gospodarstw po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (386 respondentów, czyli 92,43%).

Tabela 8. Zamiary ankietowanych rolników

Table 8. Intentions (plans) of surveyed farmers

L.p.	Wyszczególnienie	Liczba respondentów	%
1.	Czy nie żałują decyzji o pozostaniu na gospodarstwie?	321	77,8
2.	Czy będą gospodarować nadal?	393	94

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowanych.

Na pytanie, „czy nie żałują decyzji dotyczącej prowadzenia gospodarstwa”, 321 badanych (77,8%) odpowiedziało, że nie żałuje, natomiast 393 osoby (94%) odpowiedziały, że będzie gospodarować nadal, nawet jeżeli żałują. Należy w tej sytuacji stwierdzić, że badana grupa rolników będzie gospodarować nadal i w najbliższej przyszłości będzie motorem napędowym rozwoju polskiego rolnictwa.

PODSUMOWANIE

Biorąc pod uwagę stan wiedzy w badanej grupie, należy przypuszczać, że rolnicy lepiej wykształceni doceniają rolę wiedzy i doksztacania się, zdobywają ją głównie w systemie kształcenia zorganizowanego (edukacja szkolna), ale też poprzez środki masowego przekazu czy od służb doradczych.

Badani rolnicy pozytywnie oceniają warunki gospodarowania po wstąpieniu Polski do UE. Rolnicy wykształceni zdecydowanie pozytywnie oceniają wsparcie otrzymane z Unii Europejskiej. Większość z nich optymistycznie ocenia przyszłość swojego gospodarstwa i wiąże plany życiowe z pracą w gospodarstwie.

Zdecydowana większość badanych rolników nie żałuje swojej decyzji dotyczącej pozostania na gospodarstwie indywidualnym i pragnie pracować w nim nadal.

Literatura

Dworak E. (2005), Dylematy i uwarunkowania tworzenia gospodarki opartej na wiedzy, WSES, Ostrołęka.

Kłodziński M. (2013), Pozarolnicze podmioty gospodarcze na obszarach wiejskich na tle ogólnokrajowych tendencji rozwoju przedsiębiorczości, SGGW, Warszawa.

Łaguna M. (1998), Czynniki kształtujące proces obejmowania gospodarstw indywidualnych przez wykształconych rolników, ART, Olsztyn.

Marcysiak T. (2003), Wyzwania przemian na Polskich obszarach wiejskich w opinii rolników kujawsko-pomorskich współpracujących z ośrodkiem doradztwa rolniczego, SGGW, Warszawa.

Runowski H. (2013), Kierunki zmian w organizacji i ekonomice przedsiębiorstw rolnych, SGGW, Warszawa.

Szulc T. (2005), Wyjść z wiejskiego kręgu niemocy. Wieś – edukacja – unia europejska, www.ar.wroc.pl 13.03.2007.

Winiarski B. (2006), Polityka gospodarcza, WNPWN, Warszawa.

AUTORZY

Mirostław Łaguna, prof. dr hab.

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Michał Pawelec

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Mirosław Łaguna

UWARUNKOWANIA FORMALNO-PRAWNE A ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ ROLNĄ W POLSCE

FORMAL AND LEGAL CONDITIONS VERSUS AGRICULTURAL SPACE MANAGEMENT IN POLAND

STRESZCZENIE

Największym zasobem przestrzeni, najbardziej podatnej na zmianę form użytkowania, jest przestrzeń rolna. Możliwość wykorzystania przestrzeni rolnej na inne niż rolnicze cele, ograniczają przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz prawo lokalne, wyrażane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przepisem budzącym najwięcej zastrzeżeń, który miał jedynie ograniczyć obrót gruntami rolnymi Skarbu Państwa, to ustawa z 16 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Poza obrotem państwowym ogranicza również obrót zasobem prywatnym, umożliwiając jednocześnie obrót działkami rolnymi o powierzchni 0,3 ha. Prowadzić to może do podziału geodezyjnego na takie działki i wykorzystania przestrzeni na cele inne niż rolne. Przedmiotem opracowania jest próba przedstawienia wpływu regulacji zawartych w przepisach prawa w zarządzaniu przestrzenią rolną w Polsce. Rozważania dotyczą okresu 1990-2016, w którym dokonały się zmiany systemowe w rolnictwie.

SŁOWA KLUCZOWE

przestrzeń rolna, formy praw do gruntów rolnych, podmioty właścicielskie, formalne i prawne uwarunkowania w zarządzaniu przestrzenią rolną

ABSTRACT

Agricultural land is the largest space resource, the most susceptible to changing forms of use. The possibilities of agricultural space use for goals other than agricultural ones are limited by the provisions of the law on the agricultural and forest land protection, and the local law included in local spatial development plans. The most objectionable issue is the Act of April 16, 2016 on suspending the sale of real estate from the Agricultural Property Reserve of the State Treasury which was only to limit the trade in agricultural property of the State Treasury. This provision limits not only the trade in state-owned land, but also the trade in the private resource. At the same time, it allows the trade in agricultural areas of 0.3 ha. This may cause a geodetic division into such areas, and the space use for non-agricultural purposes. The subject of this study is an attempt to show the influence of regulations contained in legal provisions in agricultural space management in Poland. The considerations cover the period 1990-2016 when systemic changes in agriculture were made.

KEYWORDS

agricultural space, forms of the rights to agricultural land, ownership entities, formal and legal conditions in agricultural space management

WSTĘP

Przestrzeń to pojęcie wieloznaczne. Próbę zdefiniowania i systematyki podejmowali m.in.: Bański (2008, s. 14), Budner (2004, s. 17), Domański (2006, s. 24), Hopfer et al. (1999, s. 31), Łaguna et al. (2014, s. 12), Łaguna i Łaguna (2015, s. 71). W wielu aspektach poglądy wymienionych autorów są zbieżne, w niektórych występują pewne różnice. Merytorycznie poglądy mogłyby być bardziej zbliżone, zwłaszcza co do systematyki, gdyby definicja i podstawowa systematyka była ujęta w przepisach prawa. Niestety nie reguluje tych rozbieżności nawet ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Z uwagi na różnorodność ujęć i na podjęty problem, najwłaściwsze wydają się następujące ujęcia przestrzeni: geograficzne, geodezyjne, prawne i ekonomiczne. Perspektywy te pozwalają definiować przestrzeń jako część powierzchni ziemi z prawem do trzeciego wymiaru, czyli nad i pod powierzchnią ziemi (Łaguna i in. 2014, s. 12). Przestrzeń jakościowo zróżnicowania na oceany, morza i lądy, tworzy środowisko życia człowieka i innych organizmów. Powierzchnia lądów dzieli się na kontynenty, wyspy i atole, w których władaniu (bardzo nieadekwatnym w stosunku do zamieszkującej ludności) partycypują różne państwa. W użytkowaniu przestrzeni lądowej według Hopfera i in. (1999, s. 31) wyróżnia się: rolniczą przestrzeń produkcyjną, przestrzeń leśną, zadrzewioną i zakrzewioną, śródlądowe wody powierzchniowe, przestrzeń zabudowaną, pod infrastrukturą i obiektami inżynierskimi, przestrzeń górniczą oraz pozostałą (użytki ekologiczne, pustynie, przestrzeń wysokogórska, nieużytki).

Uzasadniony niepokój osób i podmiotów zajmujących się gospodarowaniem przestrzenią rolną, budzi zapis o umożliwieniu sprzedaży działek gruntu do 0,3 ha. Spowodować to może geodezyjne rozdrobnienie powierzchni gruntów rolnych zwłaszcza na obszarach charakteryzujących się wysokim popytem. Konwersja użytków rolnych będzie postępowała. Wprawdzie zahamowana może być sprzedaż działek o większej powierzchni, ale przy dotychczasowej „umiejętności” inwestorów w „obchodzeniu” przepisów efekt działań ograniczających może być znikomy, natomiast dynamizujący jedynie „szarą strefę”. Niepokój budzi też ustanowienie podmiotów uprzywilejowanych, to znaczy zwolnionych z ograniczeń w obrocie gruntami rolnymi, określonych ogólnie jako podmioty kultu religijnego. Jeśli chodzi o umożliwianie przepływu ziemi do rolników prowadzących lub zamierzających prowadzić gospodarstwa rolne, to ważniejsze byłoby przeprowadzenie akcji uświadamiającej, czyli np. zachęcania do przejmowania we władanie poprzez dzierżawę) oraz uruchamianie „zachęt” bankowych. Cudzoziemiec z pewnością nie podejmie ryzyka zakupu ziemi rolnej na tzw. „słupa”. Chętniej zrobią to polskie podmioty – w tym rolnicy – które będą chciały „obejść” ograniczenia dotyczące obszaru gospodarstwa. Uniemożliwianie nabywania ziemi cudzoziemcom to ograniczenie wymierzone w Niemców, którzy nie będą mogli tej ziemi kupić.

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.

Przedmiotem opracowania jest przestrzeń rolna mająca największy udział w przestrzeni geograficznej Polski. Głównym celem artykułu jest prezentacja regulacji formalno-prawnych utrudniających zarządzanie rolniczą przestrzenią produkcyjną w Polsce. W opracowaniu zastosowano metodę analizy przepisów prawa oraz analizy danych statystycznych dotyczących przestrzeni rolnej (dedukcja) oraz próbę ustalenia wpływu regulacji formalno-prawnych na zarządzanie przestrzenią rolną (indukcja).

1 PODSTAWY MERYTORYCZNE I FORMALNO-PRAWNE ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ ROLNĄ

1.1 Przestrzeń rolna jako przedmiot zarządzania

W przepisach prawa nie ma definicji przestrzeni. Nie występuje ona również w opracowaniach statystycznych. Kodeks cywilny² poza definicją i systematyką gruntów wyszczególnia nieruchomości rolną (grunt rolny) oraz gospodarstwo rolne, dodając, że jest to część powierzchni ziemskiej, która aktualnie jest (lub może być) wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji: roślinnej, zwierzęcej, ogrodniczej, rybackiej i innej. Przestrzeń rolna może składać się z jednej lub kilku działek ewidencyjnych pod warunkiem, że stanowią przedmiot tej samej własności i są uregulowane w tej samej księdze wieczystej lub innych dokumentach: w akcie notarialnym, w zbiorze dokumentów geodezyjnych lub wieczysto-księgowych. Przestrzeń rolna (grunt rolny, nieruchomości rolna) może składać się głównie z użytków rolnych, ale również z innych rodzajów użytków gruntowych i naniesień na tych użytkach: budynków, budowli i urządzeń – trwale z gruntem związanych, drzew, krzewów i innych roślin – od chwili ich zasadzenia lub zasiania. Nie są częścią składową jedynie urządzenia do przesyłania wody, pary, gazu i prądu – jeżeli nie wchodzą w skład przedsiębiorstwa lub zakładu. W „kodeksowej” definicji nieruchomości rolnej odstąpiono od kryterium obszarowego. Wprowadzono kryterium fizyczne (granice i położenie w stosunku do innych nieruchomości) oraz prawne (przedmiot własności tego samego podmiotu lub podmiotów). Nie stanowią zatem, jednej nieruchomości rolnej grunty, które są własnością różnych podmiotów, choćby ze sobą graniczyły i tworzyły zorganizowaną całość gospodarczą w rękach jednego podmiotu gospodarczego. Tworzą przestrzeń rolniczą. Pojęcie nieruchomości rolnej – gruntu rolnego – „dookreśla” Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych³ oraz ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴, zaliczając do rolnych: użytki rolne, czyli grunty orne (R), ogrody warzywne i sady oraz plantacje wieloletnie (S z uzupełnieniem: S-R; S-Ps), łąki trwałe (Ł) i pastwiska trwałe (Ps); grunty pod stawami rybnymi, rowami melioracyjnymi i zbiornikami wodnymi (W) wykorzystywanymi wyłącznie do

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 3 lutego 1985 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 16, poz. 78, z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. Nr 103, poz. 446, z późn. zm.

potrzeb rolnictwa; grunty pod budynkami (mieszkalnymi, produkcyjnymi, składowymi i in.) i urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw, wykorzystanymi do produkcji rolniczej i przetwórstwa rolno-spożywczego (B-R; B-Ł; B-Ps) oraz budynkami i urządzeniami służącymi do produkcji uznanej za dział specjalny (B-R); grunty w parkach wiejskich, pod zadrzewieniami i zakrzaczeniami śródpolnymi, pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi (Lz); ogrody botaniczne i pracownicze ogródki działkowe (R, Ł lub S); grunty pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów (W); grunty pod drogami dojazdowymi do pól uprawnych lub trwałych użytków zielonych (dr); torfowiska i oczka wodne stanowiące nieużytki w stanie naturalnym (N), grunty zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę, które mogą być związane z funkcjonowaniem wsi, której zagrody wchodzą w skład gospodarstw rolnych, ośrodki gospodarcze związane z gospodarstwami Skarbu Państwa (S.P.), gospodarstwami spółdzielczymi, rybackimi S.P., osadami leśnymi i zabudową mieszkaniową po byłych PGR-ach, zabudową mieszkaniową związaną z gospodarką rybacką lub leśną z pozyskiwaniem kopalin (podstawowych i pospolitych), skoncentrowaną i rozproszoną zabudową rekreacyjną, zabudową związaną z lecnictwem (sanatoria) urządzeniami infrastruktury liniowej i punktowej, oznaczone symbolem R/B lub Ps/B.

1.2 Zmiany w użytkowaniu przestrzeni rolnej

Jak zasygnalizowano we wstępie, przestrzeń rolna jest najbardziej narażona na zmianę sposobu użytkowania, nie tylko z uwagi na udział, ale również z uwagi na małą skuteczność przepisów prawa ograniczających konwersję. W tab. 1. przedstawiono dane statystyczne dotyczące zmian w przestrzeni rolnej w latach 1990-2014 ze szczególnym uwzględnieniem zmian w użytkach rolnych. W obliczeniach wskaźników procentowych przyjęto rok wyjściowy i każdy poprzedni za punkt odniesienia.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że powierzchnia użytków rolnych ogółem sukcesywnie się zmniejszała: w 2004 roku o 12,2% w stosunku do roku 1990, w 2014 roku o 10,5% w porównaniu z rokiem 2004, a średnio rocznie w badanym okresie o 0,96%. To duży spadek. Podobnie zmniejszyła się powierzchnia gruntów ornych: w analizowanych okresach o 11,8% i 15,2%, a średnio rocznie o 1,1%. W powierzchni łąk nastąpił spadek w 2004 roku o 3,4% w porównaniu do roku 1990, natomiast w 2014 roku – wzrost o 5,5% w porównaniu z rokiem 2004, a średnio rocznie – wzrost powierzchni o 0,08%. Powierzchnia pastwisk spadała bardzo drastycznie. W porównywanych okresach o 48,5% i o 29,3%. Średnioroczny spadek wyniósł 2,47%. Przypuszczać należy, że użytkowanie łąk i pastwisk związane było z systemem dopłat unijnych, a głównie ze zmianą systemu chowu zwierząt – zwłaszcza bydła. Powierzchnia sadów wzrastała w badanych okresach o 2,2% i o 32,7%, a średniorocznie – o 1,55%. Było to wynikiem, zwłaszcza w latach 2004-2014 możliwości eksportowania owoców na rynki międzynarodowe, głównie wschodnie. Dynamiczna sytuacja wystąpiła w użytkach określonych jako odłogi i ugory: w latach 1990-2004

Tabela 1. Zmiany w powierzchni użytków rolnych w Polsce

Table 1. Changes in the area of agricultural land in Poland

Lp.	Lata	Użytki rolne		w tym:		Łąki		Pastwiska		Sady		Odtogi i ugory	
		w tys. ha	%	w tys. ha	%	w tys. ha	%	w tys. ha	%	w tys. ha	%	w tys. ha	%
1.	1990	18720	100	14388	100	2475	100	1585	100	272	100	504	100
2.	2004	16327	87,8	12685	88,2	2390	96,6	975	51,5	278	102,2	1399	177,5
3.	2014	14609	89,5	10759	84,8	2521	105,5	686	70,7	369	132,7	446	31,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie Rocznika GUS 2015.

powierzchnia wzrosła o 177,5%, a w latach 2004-2014 zmniejszyła się o 68,1%. Średnio w latach 1990-2014 zmniejszała się co roku o 0,57%. W przypadku odtogów i ugorów, wzrost i spadek powierzchni należy wiązać z likwidacją udziału ZWRSP w ogólnej powierzchni gruntów rolnych oraz systemem dopłat unijnych po 2004 roku.

2 GOSPODAROWANIE PRZESTRZENIĄ ROLNĄ

2.1 Rynek gruntów rolnych w Polsce

Dane dotyczące kształtowania się cen gruntów rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) w Polsce przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Średnie ceny (w zł) gruntów rolnych z ZWRSP w wybranych latach

Table 2. The average prices (in PLN) of agricultural lands from the Agricultural Property Reserve of the State Treasury in selected years

Lp.	Lata	Cena w zł	Wzrost w okresie w %	Wzrost średnio rocznie w %	Wzrost za cały okres
1.	1992	500*	-	-	-
2.	2004	4682	836,4 %	69,7 %	-
3.	2014	21813	365,9 %	40,7 %	198,3 %

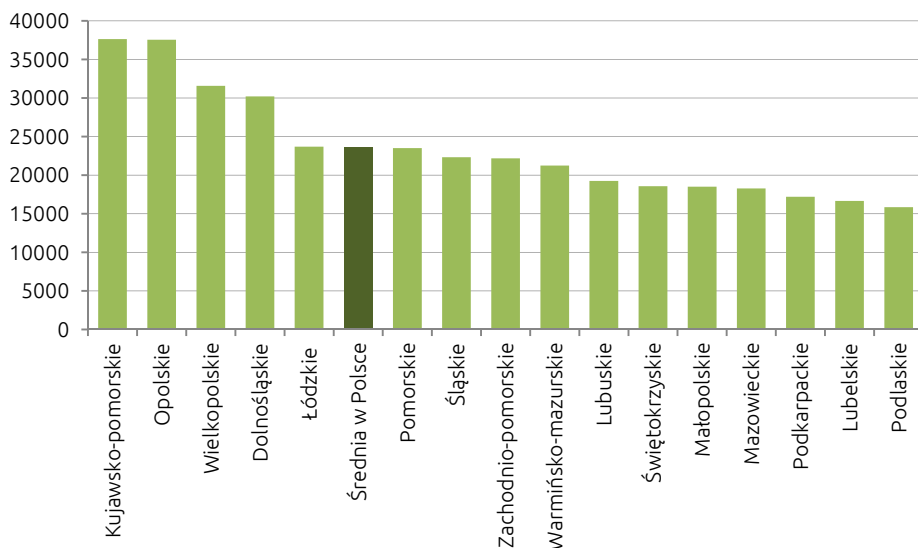
* Po denominacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie ANR 2015.

Ceny rynkowe gruntów rolnych w Polsce z ZWRSP w latach 1992-2004 charakteryzowały się silnym wzrostem: o 836,4%, a średniorocznie – 69,7%. W latach 2004-2014 ceny wzrosły o 365,9%, a średniorocznie wzrastały o 40,7%. W badanym okresie średnioroczny wzrost cen wyniósł 198,3%. Z tego wynika, że zakup ziemi rolnej był dobrym sposobem lokowania kapitału. Grunty rolne drożeją od początku zmian ustrojowych, ale wolniej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, od kiedy posiadacze gruntów rolnych zaczęli otrzymywać dopłaty. W porównaniu do pozostałych rodzajów nieruchomości ziemia rolna nie była podatna na zawirowania na rynkach finansowych oraz spowolnienie gospodarcze.

Obrót ziemią rolną (rys. 1.) był zróżnicowany w poszczególnych regionach. Najdroższa ziemia w Polsce była w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie cena 1 ha gruntu wyniosła ponad 37 tys. zł.

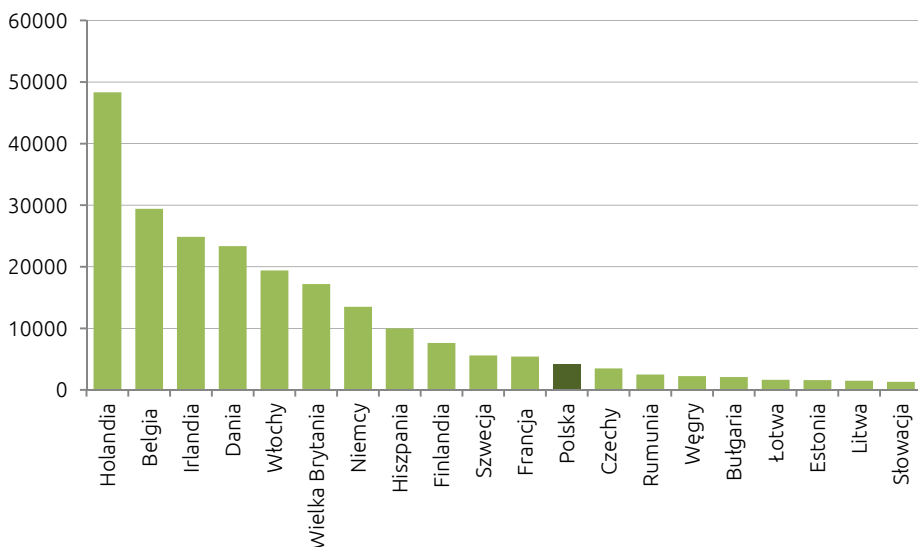
Cena przekraczająca 30 tys. zł za 1 ha – prócz regionu kujawsko-pomorskiego – wystąpiła również w innych województwach: opolskim (37 561 zł), wielkopolskim (31 574 zł), dolnośląskim (30 213 zł), przy średniej cenie gruntów rolnych w Polsce wynoszącej 23 589 zł/ha. Najniższą cenę ziemi rolnej zanotowano w województwie lubelskim (16 660 zł) i podlaskim (15 852 zł). Podsumowując rozważania dotyczące gruntów rolnych w Polsce, należy stwierdzić, że wzrost cen w latach 1990-2014 był bardzo wysoki. Zróżnicowane ceny gruntów rolnych w poszczególnych regionach są spowodowane poziomem rozwoju gospodarczego, co w problematyce rynku nieruchomości określane jest jako lokalizacja.



Rysunek 1. Średnie ceny 1 ha gruntów rolnych w poszczególnych regionach Polski w 2014 r. (w zł)

Figure 1. The average prices 1 ha of agricultural lands in individual regions of Poland in 2014 (in PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS 2015.



Rysunek 2. Średnia cena ziemi w krajach UE w 2012 r. (za hektar w euro)

Figure 2. The average price of land in European countries in 2012 (per hectare in EUR)

Źródło: opracowanie własne według danych Eurostat.

2.2 Ceny gruntów rolnych w UE jako zagrożenie wykupem ziemi rolnej przez cudzoziemców w Polsce

Polska na tle krajów Unii Europejskiej należy do średnio „wyposażonych” w zasoby ziemi rolnej. W 2014 roku dysponowała powierzchnią 14 609 ha użytków rolnych, co stanowiło 7,8% zasobu gruntów rolnych wszystkich państw UE. Większą powierzchnią dysponowała: Francja, Hiszpania, Niemcy i Wielka Brytania.

Aktualnie średnia cena gruntów rolnych w Polsce kształtuje się na poziomie około 6 000 euro za 1 ha. W UE wynosi około 10 000 euro za 1 ha (Eurostat). Wejście Polski do Unii Europejskiej i wprowadzenie dopłat spowodowało wzrost cen ziemi rolnej. W Holandii wynosi ponad 49 tys. euro, w Belgii – ponad 28 tys. euro za ha. Są jednak znacznie wyższe niż w krajach nadbałtyckich lub innych krajach postkomunistycznych, gdzie cena 1 ha ziemi waha się od tysiąca do nieco ponad dwóch tysięcy euro (rys. 2.).

3 UWARUNKOWANIA UTRUDNIAJĄCE GOSPODAROWANIE PRZESTRZENIĄ ROLNĄ

3.1 Uwarunkowania w zarządzaniu przestrzenią rolną

W gospodarowaniu przestrzenią rolną wiele problemów wiąże się z respektowaniem przepisów Ustawy z dnia 16 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) oraz o zmianie niektórych ustaw⁵. Ustawa nowelizuje również przepisy sześciu innych ustaw: Kodeksu cywilnego, o księgach wieczystych i hipotece, Prawo geodezyjne i kartograficzne, o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, o kształtowaniu ustroju rolnego oraz Ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polski (RP). Z uwagi na ograniczenia prawne (z jednej strony) przy jednoczesnym uwolnieniu niektórych podmiotów (np. podmiotów kultu religijnego) oraz przedmiotów (działek gruntu o powierzchni 0,3 ha) stanowiących własność różnych podmiotów, mogą występować wielorakie zakłócenia w zarządzaniu przestrzenią rolną. Dodatkową komplikację mogą stanowić przepisy ustawy obowiązującej od 1 stycznia 2017 roku⁶ umożliwiające wycinkę drzew bez zezwolenia, co jest sprzeczne z przepisami ustawy tzw. krajobrazowej z kwietnia 2015 roku nakazującej przeprowadzenie audytów krajobrazowych⁷, ponieważ zwiększają się aktualnie i perspektywiczne problemy w gospodarowaniu przestrzenią rolną, zwłaszcza związane z utrzymaniem jakości.

⁵ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 585.

⁶ Przepisy umożliwiające wycinkę drzew bez zezwolenia.

⁷ Ustawa z dnia 25 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz. U. z 2015 r., poz. 774, 1688.

3.2 Zmiany w przepisach i regulacjach gospodarowania przestrzenią rolną

Od 1 maja 2016 roku zaczęły obowiązywać przepisy pozwalające na ograniczenie dostępu do polskiej ziemi. Taki okres ochronny wynegocjowano w traktacie akcesyjnym. Obrót międzynarodowy nieruchomościami (przestrzenią) w Polsce w odniesieniu do państw UE miał zostać całkowicie uwolniony, z wyjątkiem obszarów strategicznych. Wprawdzie w 2015 roku uchwalono przepisy mające chronić polską przestrzeń rolną, które koalicja rządząca po 15 listopada uznała za niewystarczające. Od 1 maja 2016 roku obowiązują przepisy ustawy (Dz. U. z 2016 r., poz. 585) ograniczające nie tylko międzynarodowy obrót przestrzenią rolną, lecz również na terenie Polski, obejmujący nie tylko ZWRSP, ale także sektor prywatny. Zdaniem polityków przepisy ograniczające wprowadzane w 2015 roku były niewystarczające, nie chroniły dobrze polskiej ziemi przed spekulantami i obcokrajowcami. Z danych statystycznych wynika, że do 2016 roku nie było wielkiego zainteresowania zakupem polskich gruntów przez cudzoziemców. Poza tym w takich krajach, jak Czechy i Litwa, gdzie obowiązuje wolny obrót ziemią, nie miał miejsca żaden masowy wykup przez cudzoziemców. Z dniem wejścia w życie ustawy z 2016 roku na 5 lat została wstrzymana sprzedaż państwowych gruntów rolnych. Ograniczenie to nie dotyczy nieruchomości do 2 ha oraz przeznaczonych na cele inne niż rolnictwo, czyli pod budownictwo mieszkaniowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe. Ograniczony został prywatny obrót ziemią. Zakup gruntów rolnych będzie przysługiwał wyłącznie rolnikowi indywidualnemu, który musi być osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne o powierzchni do 300 ha. Wymagane też będą kwalifikacje rolnicze, a także minimum pięcioletnie zamieszkiwanie na terenie gminy, w której położona jest co najmniej jedna działka będąca własnością rolną. Skarb Państwa zyska prawo pierwokupu ziemi z wyłączeniem sytuacji, kiedy gospodarstwa będą dziedziczone przez osoby bliskie.

PODSUMOWANIE

Reasumując, konwersję między poszczególnymi rodzajami użytków rolnych można wytłumaczyć dynamiczną polityką rolną – zwłaszcza unijną sytuacją na rynku produktów rolnych i modyfikacjami w technologii produkcji. Natomiast zmiany w powierzchni użytków rolnych ogółem – konwersją, czyli przekształcaniem użytków rolnych na inne rodzaje użytków, głównie na grunty zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę. Zjawiska związane z konwersją poszczególnych rodzajów użytków składających się na rolniczą przestrzeń produkcyjną, analiza rynku nieruchomości rolnych na poziomie krajowym oraz unijnym, z uwzględnieniem cen i sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mobilizować powinny do sformułowania działań porządkujących zasady gospodarowania przestrzenią rolną. Przepisy polskiego prawa utrudniają obrót ziemią przede wszystkim samym Polakom. Najważniejsze konsekwencje to spadek cen nieruchomości rolnych i – co za tym idzie – ogra-

niczenie inwestycji ze względu na brak zabezpieczenia. Ziemia z ograniczeniami obrotu nie będzie mogła stanowić wystarczającego zabezpieczenia. Banki mogą wymagać dodatkowych zabezpieczeń kredytów. Nie bez znaczenia jest też bałagan związany z przepływem ziemi w ramach Skarbu Państwa, w tym przekazywanie ziemi rolnej na cele inwestycyjne poza rolnictwem.

Literatura

- Bański J.** (2008), Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej. Ekspertyza (...) JERi 67 PJB. Dok. elektr. 27.05.2017
- Budner W.** (2004), Lokalizacja Przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.
- Domański R.** (2006), Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne, PWN, Warszawa.
- Hopfer A. i in.** (1999), Wycena nieruchomości niezurbanizowanych, ART, Olsztyn.
- Kupiec L.** (1997), Wstęp do gospodarki przestrzennej. Gospodarka przestrzenna, t. I, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Łaguna D., Łaguna T. M., Łaguna W.** (2014), Zarządzanie przestrzenią niezurbanizowaną, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Łaguna W., Łaguna T. M.** (2015), Przestrzeń jako przedmiot zarządzania. Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce, Biuletyn 257/258. PAN – KPZK, Warszawa.
- Ustawa** z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.
- Ustawa** z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 1991 r. Nr 103, poz. 446, z późn. zm.
- Ustawa** z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 16, poz. 78, z późn. zm.
- Ustawa** z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717.
- Ustawa** z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 585.
- Ustawa** z dnia 25 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wznowieniem zarządzeń ochrony krajobrazu, Dz. U. z 2015 r., poz. 774, 1688.

AUTOR

Mirostław Łaguna, prof. dr hab.
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Ewa **Piekarska**

SYTUACJA EKONOMICZNA SEKTORA BANKOWEGO W POLSCE – WYBRANE ASPEKTY

ECONOMIC SITUATION OF THE BANKING SECTOR IN POLAND – SELECTED ASPECTS

STRESZCZENIE

Sektor bankowy pełni ważną rolę w gospodarce. Podstawowym jego elementem są banki, głównie komercyjne. Banki kreują pieniądź poprzez wzrost wielkości kredytów, a także przez zwiększenie zakupu walut obcych, dokonują transformacji terminu, wielkości i ryzyka w stosunkach pieniężnych między pożyczkobiorcą a pożyczkodawcą. Przejmują także szereg czynności usługowych, zwłaszcza w zakresie obrotu papierami wartościowymi. Banki spełniają istotną rolę jako instytucje transformacyjne, pośredniczące w doprowadzaniu do wzajemnego uzgodnienia różniących się struktur podaży i popytu. W praktyce oznacza to przyjęcie przez bank dużego ryzyka, ale również zapewnienie sobie źródła zysków. Celem artykułu jest dokonanie oceny sytuacji ekonomicznej sektora bankowego w Polsce w latach 2010-2016. Do napisania artykułu zastosowano metodę analizy opisowej na podstawie literatury oraz raportów NBP. Do analizy wybrano wskaźniki struktury sektora bankowego, aktywa głównych podmiotów systemu finansowego, wybrane elementy rachunku wyników oraz portfel kredytowy w analizowanym okresie. Dokonana analiza pozwala stwierdzić, iż sytuacja ekonomiczna sektora bankowego w Polsce jest stabilna.

ABSTRACT

The banking sector plays an important role in the economy. Its main element is banks, mainly commercial. Banks create money by increasing the volume of loans and by increasing the purchase of foreign currencies, they transform the timing, volume and risk in monetary relations between the borrower and the lender. Banks also take on a number of service activities, especially in the area of trading in securities. Banks play an important role as transformation institutions, intermediating in bringing about mutual understanding of the different supply and demand structures. In practice, this means taking on a high risk by the bank, but also providing a source of profits. The aim of the paper is to assess the economic situation of the banking sector in Poland in 2010-2016. To write an article was applied method of descriptive analysis based on literature and NBP reports. The analyzes selected the banking sector structure, the assets of the main financial system entities, selected elements of the income statement and the loan portfolio in the analyzed period. The analysis shows that the economic situation of the banking sector in Poland is stable.

SŁOWA KLUCZOWE

sektor bankowy, aktywa, rachunek wyników, portfel kredytowy

KEYWORDS

banking sector, assets, income statement, credit portfolio

WSTĘP

System bankowy stanowi autonomiczną część systemu finansowego każdego kraju. Obejmuje ogół instytucji bankowych i finansowych oraz normy, które określają ich wzajemne powiązania i stosunki z otoczeniem. System bankowy jest określany przez wiele czynników, z których największe znaczenie mają tradycje bankowości w danym kraju, ogólna struktura ekonomiczno-instytucjonalna gospodarki oraz obowiązujące przepisy prawne, ustalające m.in. kategorie i rodzaje banków, formy organizacyjne, rodzaje czynności bankowych itp.

Do funkcji systemu bankowego zalicza się m.in.: tworzenie mechanizmów gromadzenia środków oraz ich inwestowania w różne przedsięwzięcia, zapewnienie możliwości dokonywania płatności między podmiotami gospodarczymi oraz transferu pieniądza w czasie i ponad granicami czy też stworzenie warunków do transformacji środków inwestowania (co do czasu, wielkości i ryzyka).

W skład systemu bankowego wchodzi głównie banki, pełniąc znaczącą rolę w nowoczesnym systemie gospodarczym. Ich zadaniem jest prowadzenie określonej działalności gospodarczej przejawiającej się przede wszystkim w przyjmowaniu wkładów, dokonywaniu rozliczeń pieniężnych, udzielaniu kredytów i pożyczek, a także lokowaniu w sposób celowy wolnych środków pieniężnych. Banki są głównym źródłem finansowania dla milionów gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego. Obecność banków jest niezbędna dla zapewnienia płynnego i efektywnego współdziałania systemu finansowego i gospodarki.

Bank obraca prawie wyłącznie pieniędzmi pochodzącymi z depozytów klientów. Transformacja pieniądza w czasie zakłada wykorzystanie lokat bezterminowych i krótkoterminowych w dłuższych terminach. Jeżeli bank straci zaufanie klientów, naturalne jest, że będą oni chcieli szybko wycofać swoje wkłady. Tymczasem bank nie może żądać od kredytobiorców przedterminowej spłaty, co w tej sytuacji oznacza niewypłacalność banku. Teoretycznie może on zwrócić się do innych banków o udzielenie pożyczek, czyli o lokaty międzybankowe, w praktyce jednak szanse na otrzymanie takich pieniędzy są niewielkie (banki zwykle dobrze znają sytuację konkurentów i unikają nadmiernego ryzyka). Bank traci więc płynność.

Celem artykułu jest dokonanie oceny sytuacji ekonomicznej sektora bankowego w Polsce w latach 2010-2016. Do analizy wybrano wskaźniki struktury sektora bankowego, aktywa głównych podmiotów systemu finansowego, wybrane elementy rachunku wyników oraz portfel kredytowy w analizowanym okresie. Na podstawie tak dobranych wskaźników otrzymamy ogólny obraz sytuacji ekonomicznej banków.

1 ROLA SEKTORA BANKOWEGO

Ewolucja pieniądza, a przede wszystkim wejście do obiegu pieniądza papierowego, zrodziło zapotrzebowanie na banki jako instytucje pośredniczące w obrocie pieniężnym. Zapotrzebowanie to wzrosło szczególnie w momencie pojawienia się pieniądza nieprzybierającego żadnej postaci, czyli w formie pieniądza bezgotówkowego, nazywanego również żyrowym, wkładowym lub bankowym. Pieniądz bezgotówkowy istnieje tylko w formie zapisów księgowych i nie jest związany z żadnymi banknotami czy innymi znakami pieniężnymi. Wraz z rozwojem gospodarczym wzrastała więc rola banków w gospodarce poszczególnych krajów (Sławiński 2011, s. 39).

W skład polskiego systemu bankowego, oprócz NBP, wchodzi trzy podstawowe rodzaje banków:

1. banki komercyjne (zorganizowane w formie spółek akcyjnych oraz banków państwowych), które mają charakter banków uniwersalnych, mogą bowiem świadczyć cały zestaw usług określonych w prawie bankowym; podstawowym celem ich działania jest osiągnięcie maksymalnego zysku, stanowią też trzon w polskim systemie bankowym;
2. banki spółdzielcze, których podstawowym celem działalności jest zapewnienie właścicielom (spółdzielcom) dostępu do usług bankowych;
3. banki hipoteczne – są to wyspecjalizowane banki komercyjne tworzone i funkcjonujące na podstawie specjalnej ustawy, a ich głównym zadaniem jest udzielanie kredytów zabezpieczonych hipoteką i emisja listów zastawnych.

Bank może być definiowany w różny sposób. Z ekonomicznego punktu widzenia bank można określić jako przedsiębiorstwo tworzące pieniądz i handlujące nim. Z jednej strony banki kreują pieniądz gotówkowy i bezgotówkowy, z drugiej zaś – dokonują obrotu w postaci udzielania kredytów i pożyczek pieniężnych, gromadzenia depozytów, przeprowadzania rozliczeń pieniężnych (Jaworski i in. 2002, s. 19).

Banki są pośrednikami finansowymi między jednostkami posiadającymi wolne środki (nadmiar) i jednostkami potrzebującymi środków (deficyt). Pozyskują one oszczędności, przede wszystkim od gospodarstw domowych, a następnie kierują te środki do potrzebujących kapitału, głównie podmiotów gospodarczych i rządu (Jaworski, Zawadzka 2007, s. 12-15).

Bank jest przedsiębiorstwem usługowym świadczącym usługi o specyficznych cechach i działającym w określonych warunkach. Jego specyfika wynika z tego, iż działalność regulowana jest przepisami prawa bankowego, nadającego mu pewne przywileje, jednocześnie wprowadzającego ograniczenia w działalności. Bank jest więc szczególnego rodzaju przedsiębiorstwem, którego podstawowym zadaniem jest wykonywanie czynności bankowych (Baka 2001, s. 27).

Według polskiego prawa bankowego, bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym (Ustawa 1999). Działanie banków ma szczególny wpływ na funkcjonowanie gospodarki jako całości. Najbardziej istotna rola banków w gospo-

darce narodowej przejawia się poprzez: udział w kreacji pieniądza, udział w społecznym podziale pracy, dokonywanie alokacji i transformacji środków. Kreacja pieniądza w systemie bankowym następuje zarówno przez bank centralny, jak i pozostałe banki. Emisja pieniądza w gospodarce polega na jego wprowadzeniu i wycofaniu z obiegu. Banki kreują dwa rodzaje pieniądza: pieniądź gotówkowy, będący pieniądzem banku centralnego i równocześnie zobowiązaniem tego banku, oraz pieniądź bezgotówkowy. Udział w społecznym podziale pracy polega na przejmowaniu przez banki w gospodarkach o rozwiniętym podziale pracy szeregu czynności finansowych od przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Banki przede wszystkim przyjmują wkłady i udzielają kredytów, a także przejmują szereg czynności w zakresie obrotu płatniczego i obrotu papierami wartościowymi (Jaworski i in. 2002, s. 11-14).

Banki pełnią ważną rolę jako jednostki transformacyjne, pośredniczące w doprowadzaniu do wzajemnego uzgadniania struktur podaży i popytu w zakresie wielkości środków pieniężnych, terminu informacji i ryzyka – są więc pośrednikami finansowymi. Ponadto banki pełnią rolę płatnika poprzez realizowanie płatności w imieniu i na rachunek klientów. W rozliczeniach pieniężnych pomiędzy przedsiębiorstwami uczestniczą wszystkie instytucje finansowe, a zwłaszcza sektor bankowy. Powszechność i skala przeprowadzanych transakcji rozliczeniowych sprawiła, że bankowe usługi rozliczeniowe stały się najbardziej popularnymi usługami. Banki – pełnią w gospodarce funkcję rozliczeniową – kształtują zasady, organizują i kontrolują rozliczenia pieniężne. Jakość tych rozliczeń wpływa na efektywność funkcjonowania całej gospodarki (Baka 2005, s. 47-49).

2 WYNIKI FINANSOWE SEKTORA BANKOWOŚCI

W całym analizowanym okresie w sektorze bankowości dochodziło do przejęć, połączeń i przekształceń, zakończenia działalności i upadłości, zarówno wśród banków komercyjnych, jak i spółdzielczych. W rezultacie liczba podmiotów prowadzących działalność bankową zmniejszyła się z 646 na koniec 2010 roku do 621 na koniec 2016 roku, przy czym liczba banków komercyjnych zmniejszyła się z 49 do 36 (o 27%), natomiast liczba banków spółdzielczych – z 576 do 558 (o 3%). Systematycznie maleje zatrudnienie z blisko 177 tys. osób zatrudnionych na koniec 2010 roku do ok. 169 tys. na koniec 2016 roku (spadek o 4,57%). Od 2012 roku maleje również liczba placówek z 15412 do 14476 na koniec 2016 roku, tj. o ok. 6% (tab. 1.).

Tabela 1. Wybrane wskaźniki struktury sektora bankowego za lata 2010-2016

Table 1. Selected indicators of banking sector structure for 2010-2016

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Liczba podmiotów prowadzących działalność bankową	646	642	642	640	631	626	621
- banki komercyjne	49	47	45	41	38	38	36
- oddziały instytucji kredytowych	21	21	25	28	28	27	27
- banki spółdzielcze	576	574	572	571	565	561	558
Zatrudnienie	176916	176658	175071	174321	172659	170920	168839
Liczba placówek*	14207	13921	15412	15305	15062	14505	14476

* Dane za lata 2012-2014 nie są w pełni porównywalne z poprzednimi okresami, gdyż obejmują również tzw. placówki partnerskie, które wcześniej nie były objęte sprawozdawczością.

Źródło: opracowanie własne na podstawie KNF 2014, 2015, 2016.

Na koniec 2016 roku wartość aktywów głównych podmiotów systemu bankowego (bez NBP) przekraczała 2,4 bln zł, z czego ponad 70% przypadało na sektor bankowy, co daje wzrost aktywów o 47,6% w stosunku do roku 2010. W tym samym okresie towarzystwa funduszy inwestycyjnych odnotowały wzrost o ok. 145%, zakłady ubezpieczeń 28%, natomiast spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz powszechne towarzystwa emerytalne odnotowały spadek aktywów w wysokości odpowiednio 20,7% i 29,9%. Analiza wzrostu aktywów w sektorze bankowym wykazała, iż w latach 2012-2016 nastąpił wzrost aktywów o 26,8%, przy czym w bankach komercyjnych wyniósł ok. 26%, a w bankach spółdzielczych – prawie 41%. Głównymi obszarami przyrostu po stronie aktywów były kredyty gospodarstw domowych i przedsiębiorstw (tab. 2.).

Udział aktywów banków komercyjnych oscylował wokół wartości 90%, banków spółdzielczych – wokół 6%, natomiast udział instytucji kredytowych ukształtował się na poziomie ok. 2% (tab. 2.).

Wynik działalności bankowej w analizowanym okresie obniżał się w latach 2013 i 2015 odpowiednio o 6 i 3% w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w pozostałych – wzrastał. W latach 2010-2012 wzrastał odpowiednio o blisko 8% w roku 2011 i 2,5% w roku 2012 w stosunku do roku poprzedniego. W 2013 roku banki odnotowały spadek wyniku o 5,6%, ale już w 2014 roku nastąpił wzrost o 4%. W 2015 roku nastąpiło obniżenie wyniku o 3%, ale w roku 2016 przychody z działalności ponownie wzrosły o 6% (tab. 3.).

Tabela 2. Aktywa głównych podmiotów systemu finansowego (bez NBP) w latach 2010-2016 (w mld zł)

Table 2. Assets of the main entities of the financial system (excluding NBP) in 2010-2016 (in billion PLN)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem, w tym:	1660,2	1795,1	1945,3	2103,1	2114,3	2341,5	2439,8
- banki komercyjne	bd	Bd	1236,2	1277,2	1394,6	1458,4	1553,9
- oddziały instytucji kredytowych	bd	Bd	28,1	32,0	32,9	31,8	36,6
- banki spółdzielcze	bd	Bd	85,8	96,5	104,8	109,8	120,8
Razem sektor bankowy	1159,4	1294,6	1350,1	1405,7	1532,3	1600,0	1711,3
Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe	14,0	15,2	16,9	18,7	16,4	12,3	11,1
Powszechne towarzystwa emerytalne	221,5	224,7	269,6	299,3	149,1	142,4	155,3
Zakłady ubezpieczeń	145,2	146,2	162,9	167,2	178,6	180,3	185,4
Towarzystwa Funduszy inwestycyjnych	120,1	114,4	145,8	212,2	237,9	294,0	293,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie KNF 2014, 2015, 2016.

Największy wzrost wyniku finansowego netto w sektorze bankowym odnotowano w 2011 roku (36% w stosunku do roku 2010), w latach 2012-2013 wynik netto nieznacznie malał, o odpowiednio 0,5% i 1,9%, a w 2014 roku nastąpił wzrost o blisko 5%. W 2015 roku nastąpiło obniżenie wyniku finansowego netto o blisko 30% na skutek pogorszenia wyniku odsetkowego o ok. 4,8% (z 37157 mln zł w roku 2014 do 35377 mln zł w roku 2015) oraz wyniku z tytułu opłat i prowizji o ok. 3,4% (z 13789 mln zł w roku 2014 do 13317 mln zł w roku 2015) oraz wzrostu kosztów działania o ok. 13% (z 27198 mln zł w roku 2014 do 30666 mln zł w roku 2015). Natomiast w 2016 roku odnotowano wzrost wyniku netto o 24%, głównie z powodu osiągnięcia wyższego wyniku z tytułu odsetek o 7,6% (z 35377 mln zł w 2014 roku do 38058 mln zł w roku 2015) i pozostałych pozycji działalności bankowej o prawie 20% (z 7265 mln zł w 2014 roku do 8697 mln zł w roku 2015) (tab. 3.).

Spadek wyniku finansowego netto w 2015 roku spowodowały głównie dwa zdarzenia o charakterze jednorazowym, tj. konieczność wniesienia przez banki dodatkowej wpłaty do BFG na wypłatę środków gwarantowanych z tytułu depozytów zgromadzonych w SK Banku oraz utworzenia rezerw na poczet wpłat na rzecz Funduszu Wsparcia Kredytobiorców utworzonego na mocy ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy w łącznej wysokości 0,6 mld zł. Z kolei wzrost wyniku w 2016 roku był konsekwencją niskiej bazy statystycznej, wynikającej z upadłości SK Banku i konieczności wniesienia wpłat na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, oraz z rozliczenia sprzedaży udziałów

w VISA Europe Limited. Warto w tym miejscu wspomnieć o obowiązującej od lutego 2016 roku ustawie o podatku od niektórych instytucji finansowych, co przełożyło się na wzrost kosztów działalności.

Tabela 3. Wybrane elementy rachunku wyników sektora bankowego w latach 2010-2016 (w mln zł)

Table 3. Selected items of the banking sector results in 2010-2016 (in million PLN)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wynik działalności bankowej, w tym:	53083	57305	58773	55469	57688	55958	59350
- wynik z tytułu odsetek	30899	34979	35484	34699	37157	35377	38058
- wynik z tytułu opłat i prowizji	13754	14283	14337	13434	13789	13317	12595
- pozostałe pozycje	8429	8042	8953	7335	6742	7265	8697
Koszty działania	25477	26684	27785	27587	27198	30666	31550
Amortyzacja	2534	2576	2590	2654	2727	2855	2913
Wynik finansowy netto	11420	15539	15467	15175	15877	11187	13908
- banki komercyjne i oddziały instytucji kredytowych	bd	14641	14499	14431	15116	12371	13326
- banki spółdzielcze	bd	898	967	745	761	-1184	583

Źródło: opracowanie własne na podstawie KNF 2014, 2015, 2016.

Analizując wynik finansowy netto, w podziale na banki komercyjne i oddziały instytucji kredytowych oraz banki komercyjne, należy zauważyć, iż udział tych pierwszych w wyniku netto stanowi od 94% do 96% wyniku całego sektora bankowego oraz że w roku 2015 banki spółdzielcze poniosły stratę w wysokości 1184 mln zł (tab. 3.).

Utrzymujące się stabilne tempo wzrostu polskiej gospodarki, w połączeniu ze stabilną sytuacją przedsiębiorstw, poprawą sytuacji na rynku pracy, poprawą nastrojów przedsiębiorstw i konsumentów, jak też środowisko rekordowo niskich stóp procentowych tworzyły sprzyjające warunki do rozwoju działalności sektora bankowego. W 2015 roku odnotowano wzrost działalności kredytowej o 7,2% w stosunku do roku poprzedniego, a w roku 2016 o kolejne 5% (największy wzrost odnotowano w 2011 roku, tj. o 14,1% w stosunku do roku 2010). Głównym obszarem wzrostu były kredyty dla gospodarstw domowych (65,3% kredytów w sektorze niefinansowym) i przedsiębiorstw (34%). Z kolei w obszarze kredytów dla sektora finansowego odnotowano gwałtowne wyhamowanie wzrostu w stosunku do lat ubiegłych (z 26-32% w latach 2011-2014 do 12% w 2015 i 1% w 2016 roku). W obszarze kredytów dla sektora budżetowego od 2013 roku utrzymuje się stagnacja (od 0,3 do blisko 3%), a wzrost działalności kredytowej w tym sektorze odnotowano jedynie w 2011 roku (34% w stosunku do roku 2010) (tab. 4.).

Udział sektora finansowego w portfelu kredytowym waha się od 3 do 5,5% w analizowanym okresie, sektora budżetowego – od 8 do 10%, natomiast sektora niefinansowego (głównie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw) oscyluje wokół 86%, sięgając w roku 2010 najwyższej wartości – 89% (tab. 4.).

Utrzymujące się ożywienie gospodarki oraz niskie stopy procentowe miały pozytywne przełożenie na działalność bieżącą i inwestycyjną przedsiębiorstw. W konsekwencji w 2015 roku utrzymywało się znaczne ożywienie w obszarze kredytów dla przedsiębiorstw, których wartość zwiększyła się o 26,4 mld zł, tj. o 8,8%. W 2016 roku wartość kredytów uległa zwiększeniu o kolejne 17,6 mld zł, tj. o 5,4%. Największa stagnacja miała miejsce w latach 2012-2013, sięgając 2-3% w stosunku do roku poprzedniego. Z kolei największe ożywienie miało miejsce w 2011 roku badanego okresu, kiedy to odnotowano wzrost kredytów dla przedsiębiorstw o 20% w stosunku do roku ubiegłego (tab. 4.).

Tabela 4. Portfel kredytowy* w latach 2010-2016 (w mld zł)

Table 4. Credit portfolio * in 2010-2016 (in billion PLN)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kredyty ogółem	787,5	911,3	935,2	971,9	1043,1	1118,5	1172,1
Sektor finansowy	25,5	25,8	32,8	41,3	54,6	61,3	62,1
Sektor niefinansowy	698,5	800,7	810,4	837,8	895,4	961,8	1011,8
- gospodarstwa domowe	475,4	532,0	533,2	554,6	588,9	628,5	660,4
- przedsiębiorstwa	219,7	264,5	272,2	278,0	300,9	327,3	344,9
- instytucje niekomercyjne	3,4	4,2	4,9	5,3	5,6	6,0	6,5
Sektor budżetowy	63,4	84,8	92,0	92,8	93,1	95,3	98,2

* Wartość bilansowa brutto

Źródło: opracowanie własne na podstawie KNF 2014, 2015, 2016.

Odnotowany przyrost kredytów dokonał się zarówno w obszarze kredytów dla dużych przedsiębiorstw, jak i kredytów dla MSP, przy czym z punktu widzenia celu udzielenia kredytu wzrost obserwowano głównie w obszarze kredytów inwestycyjnych, podczas gdy stan kredytów na działalność bieżącą praktycznie się nie zmienił. Generalnie w całym analizowanym okresie (oprócz roku 2011) zainteresowanie kredytem operacyjnym systematycznie maleje, a od roku 2013 można zaobserwować wzrost udzielanych kredytów inwestycyjnych (dla MSP w stałym tempie, a wśród dużych przedsiębiorstw największy wzrost odnotowano w 2014 i 2016 roku) (tab. 5.).

Tabela 5. Kredyty dla przedsiębiorstw* w latach 2010-2016 (w mld zł)

Table 5. Loans for enterprises* in 2010-2016 (in billion PLN)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem, w tym:	219,7	264,5	272,2	278,0	300,9	327,3	344,9
MSP	127,0	159,0	164,8	163,9	175,6	185,8	193,6
- operacyjne	46,2	57,5	62,3	59,0	62,6	65,5	65,7
- inwestycyjne	35,2	47,5	47,2	50,5	53,3	57,7	62,1
- nieruchomości	35,0	39,9	42,0	40,8	42,7	44,0	42,4
- pozostałe należności	10,6	14,2	13,3	13,6	17,0	18,5	23,4
Duże przedsiębiorstwa	92,7	105,5	107,4	114,0	125,3	141,5	151,3
- operacyjne	44,2	47,9	47,1	50,3	50,1	56,6	56,6
- inwestycyjne	30,1	36,5	34,4	36,5	42,7	44,8	51,5
- nieruchomości	9,2	8,4	9,2	8,8	8,4	13,4	16,5
- pozostałe należności	9,2	12,7	16,7	18,5	24,0	26,6	26,6

* Wartość bilansowa brutto

Źródło: opracowanie własne na podstawie (KNF 2014, 2015, 2016).

W kontekście dynamiki wzrostu działalności kredytowej należy uwzględnić badania NBP, wskazujące na systematyczny spadek zainteresowania przedsiębiorstw kredytem, wynikające z ich ogólnie dobrej sytuacji finansowej, jak też z rozwoju alternatywnych form finansowania działalności. W szczególności dotyczy to rozwoju rynków emisji papierów dłużnych, leasingu i factoringu, które w 2015 roku wzrosły odpowiednio o 21,3%, 16,3% i 4,5%, a w 2016 o kolejne 7,9%, 19,7% i 17,9% (FITC, ZPL, PZF 2017).

PODSUMOWANIE

Sytuacja sektora bankowego w badanym okresie pozostawała stabilna, czemu sprzyjało utrzymujące się ożywienie gospodarki oraz niskie stopy procentowe. Istotny wzrost depozytów (który miał miejsce w 2015 i 2016 roku, po długim okresie sytuacji odwrotnej, tj. od roku 2007) może wpłynąć na dalszy stabilny i zrównoważony rozwój tego sektora. Ożywienie gospodarki przekłada się na poprawę sytuacji finansowej gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co sprzyja poprawie warunków działania sektora bankowego. Głównym ryzykiem pozostaje kwestia ustawowego rozwiązania kwestii walutowych kredytów mieszkaniowych, która mogłaby doprowadzić do destabilizacji tego sektora.

Literatura

Baka W. (2001), Bankowość centralna, funkcje – metody – organizacja, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa.

Baka W. (2005), Bankowość europejska, PWN, Warszawa.

FITCH (2017), www.fitchratings.com.

Jaworski W.L., Krzyżkiewicz Z., Kosiński B. (2002), Banki – rynek, operacje, polityka, Poltext, Warszawa.

Jaworski W.L., Zawadzka Z. (2007), Bankowość, Poltex, Warszawa.

KNF (2014), Raport o sytuacji banków w 2014r., Komisja Nadzoru Finansowego, www.knf.gov.pl.

KNF (2015), Raport o sytuacji banków w 2015r., Komisja Nadzoru Finansowego, www.knf.gov.pl.

KNF (2016), Raport o sytuacji banków w 2016r., Komisja Nadzoru Finansowego, www.knf.gov.pl.

Kokoszyński R. (2004), Współczesna polityka pieniężna w Polsce, PWE, Warszawa.

PZF (2017), Polski Związek Faktorów, www.factoring.pl.

Sławiński A. (2011), Polityka pieniężna, CH Beck, Warszawa.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe, Dz. U. z 1999 r. Nr 140, poz. 939 z późn. zm.

ZPL, 2017, Związek Polskiego Leasingu, www.leasing.org.pl.

AUTOR

Ewa Piekarska, dr

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

e-mail: ewa.piekarska@wse.edu.pl

Wacław **Szymanowski**

KONCEPCJA PRZEZROCZYŚCI JAKO ŹRÓDŁO PRZEWAGI KONKURENCYJNEJ W ZARZĄDZANIU ŁAŃCHAMI DOSTAW

THE CONCEPT OF TRANSPARENCY AS A SOURCE OF COMPETITIVE ADVANTAGE IN SUPPLY CHAIN MANAGEMENT

STRESZCZENIE

Globalizacja oddziałuje wielorako na warunki makrootoczenia europejskiej gospodarki żywnościowej. Jedną z konsekwencji tych procesów jest wzrost anonimowości produkcji i konsumpcji żywności, a przez to ograniczenie jej bezpieczeństwa. Powoduje to konieczność wzmocnienia kontroli bezpieczeństwa żywności za pomocą narodowych instytucji kontroli oraz instrumentów prawa żywnościowego (dyrektyw). Staje się to możliwe dzięki komercjalizacji Internetu i Automatycznej Identyfikacji, które umożliwiają budowę przezroczystych kanałów dystrybucji żywności. Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań budowy Europejskiej Platformy Monitorowania Żywności. Przedstawiono głównych uczestników i interesariuszy ze względu na potrzeby konsumenta i budowy harmonogramu determinacji Strategii. W drugiej części artykułu przedstawiono koncepcję i strukturę wielopoziomą platformy.

ABSTRACT

Globalization has multiple significant influences on macro-economic conditions of European Food System. One of the consequences of these processes is to increase the anonymity of food production by reducing its security. This makes it necessary to intensify food safety control with participation of national audit institutions and instruments of food. It becomes possible thanks to commercialization of Internet and automatic identification that allow to create clear channels of food distribution. The aim of the paper is to present the conditions of the construction of the European Union Monitoring Platforms Food. The discussion was characterized by major actors stakeholders in this process due to the needs of the consumers and develop a timetable for determination strategy. In the second part of the paper is describe structure of the multilevel plan for the Platform.

SŁOWA KLUCZOWE

zaufanie konsumenta, przezroczystość łańcuchów żywnościowych, Europejska Platforma przezroczystości Żywności, system RASFF

KEYWORDS

consumer confidence, transparency of chains food, European Platform Transparent Food, RASFF system

WSTĘP

UWARUNKOWANIA KONIECZNOŚCI ŚLEDZENIA I MONITOROWANIA ŻYWNOŚCI

Procesy globalizacji gospodarki światowej na rynku żywności powodują migrację jej produkcji i dystrybucji na rynki o bardziej sprzyjających warunkach wytwarzania, kształtując zmiany w ich strukturze i podnosząc sprawność zaspokajania potrzeb. Prowadzi to z jednej strony do koncentracji przetwórstwa żywności, dzięki zmianom w technologiach jej produkcji, transportu i magazynowania, obniżając koszty zakupu surowców do produkcji i sprzedaży żywności, ale z drugiej – do degradacji ekonomicznej małych producentów i przetwórców żywności. Degradacji ekologicznej podlegają całe regiony, w których te formy „przemysłowej produkcji rolniczej” są prowadzone. Wiąże się z tym degradacja społeczna (wzrost bezrobocia i ubóstwa) znacznej części obszarów wiejskich w różnych częściach globu. Jej producenci transnarodowe korporacje wytwarzania i sprzedaży żywności, zróżnicowane regionalnie (ceny, skład, wartości smakowe) są coraz bardziej anonimowi. Masowi, a więc także anonimowi konsumenci otrzymują żywność o mniejszej wartości odżywczej, często niebezpieczną dla zdrowia i życia, co prowadzi do wzrostu zafałszowania żywności (Rozporządzenie WE nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 28.01.2002, art. 14. rozporządzenia 178/2002)¹.

Zatem fałszowanie żywności było i jest traktowane jako działanie związane z obniżaniem lub zmianą jakości żywności przez dodanie składników szkodliwych dla zdrowia bądź zmniejszenie (usunięcie) składników odżywczych (Ustawa z dnia 24.10.2008 roku o zmianie ustawy o jakości handlowej)².

Zjawiskom zafałszowania produktów rolno-spożywczych i niespełniania przez te produkty wymogów jakości handlowej przeciwstawiają się społeczności lokalne i regionalne, reprezentowane przez: producentów, konsumentów, instytucje pozarządowe i administracje samorządową i rządową, tworzące łańcuchy produktów rolno-spożywcze i ich interesariuszy (Luning, Mercelis, Jongen 2002, s. 40).

Jedną z konsekwencji globalizacji jest wzrost ryzyka konsumentów nabywających żywność na anonimowym rynku towarów „masowych”. Prowadzi to do wzrostu dzia-

¹ Prawodawstwo unijne odnosi się do problemów fałszowania żywności. Definicja środka niebezpiecznego znajduje się w art. 14. rozporządzenia 178/2002 i stwierdza, że „środek niebezpieczny to środek szkodliwy dla zdrowia i nienadający się do spożycia przez ludzi, oraz kryteria, jakie należy uwzględnić przy kwalifikacji środków spożywczych do kategorii niebezpiecznych oraz szkodliwych”.

² Podobnie jak zarządzenie (WE) 178/2002 zafałszowanie żywności rozumiane jest przez Ustawę z 2006 roku, która zawiera następującą definicję zafałszowania żywności: „Środek spożywczy zafałszowany” to taki środek spożywczy, którego skład lub inne właściwości zostały zmienione, a konsument nie został o tym poinformowany, albo środek spożywczy, w którym zostały wprowadzone zmiany mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości” (Ustawa z dnia 25.08.2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia). W 2008 roku wprowadzono dodatkową definicję artykułu zafałszowanego z punktu widzenia jakości handlowej, w której „artykuł rolno-spożywczy zafałszowany” to produkt, którego skład jest niezgodny z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, albo produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym zmiany dotyczące oznakowania mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości, jeżeli niezgodności te lub zmiany w istotny sposób naruszają interesy konsumentów.

łań na rzecz budowy systemów kontrolnych bezpieczeństwa łańcuchów żywności, zwłaszcza na płaszczyźnie ponadnarodowej i eliminacji bądź przynajmniej ograniczenia zjawisk zafalszowań. Systemy narodowe mają się stać składowymi tych systemów ponadnarodowych w skutecznej walce z nieuczciwymi praktykami transnarodowych korporacji sprzedających żywność.

Kolejną konsekwencją globalizacji w obszarze gromadzenia i przekazu informacji oraz wiedzy jest komercjalizacja Internetu sieci globalnej, działającej poza granicami terytorialnymi o możliwościach przekazania w sposób natychmiastowy i równoczesny informacji pomiędzy ludźmi, podmiotami gospodarczymi i instytucjami społeczno-politycznymi. Od postaci elektronicznej informacji, komunikacji i kontroli coraz bardziej uzależnione są m.in.: jakość produkcji surowców dla produkcji żywności, organizacja zaopatrzenia w surowce w rolnictwie i przetwórstwie żywności, komunikacja w rolnictwie, jakość produkcji żywności dla konsumentów, ochrona środowiska na obszarach wiejskich, organizacja regionalnego, krajowego lub międzynarodowego handlu w łańcuchach żywnościowych. Dlatego też przyjęcie określonych uwarunkowań dla produkcji żywności prowadzi do odpowiedniej strategii zarządzania łańcuchami dostaw żywności do budowania przykładów dobrych praktyk łańcuchów dostaw żywności.

1 PODSTAWOWE POJĘCIA: JAKOŚĆ ŻYWNOCI I MIĘDZYNARODOWE NARZĘDZIA JEJ MONITOROWANIA

Jakość produktów żywnościowych (Barytko-Piekielna 1975, s. 15) rozumiana jest jako: „stopień zdrowotności, atrakcyjności sensorycznej i dyspozycyjności w szerokim konsumenckim i społecznym znaczeniu, istotnym tylko w granicach możliwości wyznaczonych przeciwdziałaniami w odniesieniu do produktu: surowców, technologii i ceny”. Wspomniane wyżej trendy na rynku żywności, wzrost konkurencji i wymagań konsumenta sprawiają, że przez jakość według międzynarodowych norm ISO 8402: 1996 rozumie się: „ogół właściwości produktu wiążących się z jego zdolnością do zaspokajania potrzeb stwierdzonych i oczekiwanych”. Nie należy traktować jakości jako stopnia spełnienia wybranych cech na określonym poziomie, a raczej jako stopień intensywności akceptowany przez klienta i rynek. Jakość żywności jest koncepcją wielowymiarową (Luning, Mercelis, Jongen 2002, s. 5).

Cechy jakościowe produktu żywnościowego dzieli się na: wewnętrzne (intrinsic) i zewnętrzne (extrinsic), umożliwiające realizację oczekiwań konsumenta. Do cech wewnętrznych pozwalających jakość produktu mierzyć w sposób obiektywny należą: bezpieczeństwo dla zdrowia i zdrowotność produktu, atrakcyjność sensoryczna oraz okres trwałości (ang. shelf life) oraz zgodność cech produktu z normą, a także łatwość przygotowania do spożycia. Zewnętrzne cechy jakości produktu żywnościowego są determinowane przez specyfikę systemu produkcji (np. akceptowalny poziom produkcji genetycznie modyfikowanej żywności czy procesy jej utrwalania), wpływ warunków otoczenia na produkt żywnościowy i jego produkcję (wykorzystanie i zago-

spodarowanie zużytych opakowań) oraz działania marketingowe zwiększające rozpoznawalność przez konsumenta (poprzez politykę marki, sposób oznakowania i cenę). Wspomniane wyżej cechy wewnętrzne i zewnętrzne kształtowania się jakości produktu żywnościowego określają miejsce w łańcuchu logistycznym, a przez to determinują organizację jego kontroli.

Uczestnik rynku żywnościowego powinien być w stanie zidentyfikować każdy „podmiot”, od którego pozyskał żywność czy surowiec, a przynajmniej umieć zidentyfikować przedsiębiorstwo, od którego otrzymał żywność czy paszę lub substancję przeznaczoną bądź możliwą do dodania do żywności lub paszy. Osobą tą może być osoba prywatna lub osoba prawna. Podmiot działający na rynku spożywczym ma obowiązek identyfikować te przedsiębiorstwa (osoby prawne), którym dostarcza swoje produkty (z wyjątkiem konsumenta końcowego). W przypadku obrotu pomiędzy przedsiębiorstwami handlowymi, np. pomiędzy dystrybutorem a restauracją, wymóg monitorowania również ma zastosowanie.

Śledzenie partii pochodzenia surowca w całym procesie wytwórczym jest bardzo istotne w przemyśle spożywczym. Wiedza dotycząca tego: co, z czego, gdzie, kiedy i kto wykonuje, jest niezbędną w dotarciu do źródeł ewentualnego problemu oraz szybkiego identyfikowania i lokalizowania wadliwych towarów i ich usuwania z łańcuchów logistycznych. W związku z tym, iż magazynowanie dużej ilości towarów stwarza problem z identyfikacją poszczególnych produktów i ich przepływem, wprowadzono system automatycznej identyfikacji. Automatyczna Identyfikacja (AI³) rozumiana jest jako jedna z najbardziej efektywnych technik wprowadzania danych do systemów komputerowych za pomocą kodów kreskowych. Pozwala na rozpoznanie danego obiektu, którym może być: produkt, maszyna czy urządzenie, osoba, dokument, przez system komputerowy bez udziału człowieka lub z jego minimalnym udziałem. Rozpoznanie to polega na identyfikacji obiektu z opisem zawartym w systemie komputerowym.

Równoległe z procesem śledzenia i monitorowania towarów i usług tworzone są instytucje o charakterze globalnym, zajmujące się bezpieczeństwem i wykrywaniem zafałszowań, m.in. żywności, jak GS1 – oznaczający Globalny System, Globalne Standardy i Globalne Rozwiązania (Procedury). Cyfra 1 oznacza natomiast pozycję organizacji będącej liderem w dziedzinie tworzenia globalnych standardów i monitorowania łańcuchów logistycznych. GS1 oferuje nowe produkty i usługi, tj.: Globalną Sieć Synchronizacji Danych (ang. Global Data Synchronization Network – GDSN); Globalny Rejestr (ang. Global Registry – GR), tworzący infrastrukturę, która pozwala na nieskomplikowaną i efektywną synchronizację danych partnerów na całym globie; Elektroniczny Kod Produktu (ang. Electronic Product Code – EPC), który pozwala na prze-

³ AI realizowana jest przy wykorzystaniu:

- kodu kreskowego (bar code),
- ścieżki magnetycznej (magnetic stripe),
- fal radiowych (RFID – Radio Frequency Identification),
- rozpoznawania znaków (OCR – Optical Character Recognition),
- rozpoznawania obrazu (vision systems).

AI występuje w sferze produkcji i dystrybucji towarów i usług.

slanie informacji w sposób natychmiastowy i równoczesny o zidentyfikowanym ładunku do każdego miejsca globu. Celem członu GS1 Europa jest wdrażanie globalnych standardów i rozwiązań systemu EAN•UCC na gruncie europejskim. Zaobserwowano, że mimo używania tej samej dokumentacji EAN•UCC, przedsiębiorstwa nie zawsze jednakowo interpretują opisane w nich procedury i wprowadzają własne rozwiązania. Punktem wyjścia działań w ramach systemu GS1 jest analiza różnic we wdrożeniach standardów w Europie. Rezultatem przeprowadzonych projektów są wspólne wytyczne, umożliwiające właściwe i jednolite wdrażanie globalnych standardów, uwzględniające specyfikę rynku europejskiego i wymogi legislacyjne UE.

Zadaniu wspólnych badań identyfikacji i monitorowaniu żywności służy powstawanie platform, tj. miejsc w sieci o charakterze międzynarodowym, mających na celu tworzenie współpracy pomiędzy europejską i międzynarodową społecznością naukową, dzięki zapewnieniu interdyscyplinarnej i kreatywnej dyskusji, dzięki której powstają nowe pomysły na innowacyjne wspólne badania przeprowadzane przez wiodące europejskie grupy naukowców i międzynarodowe uniwersytety rolno-spożywcze oraz szkoły biznesu. Europejska Platforma Monitorowania Żywności zaprasza także interesariuszy reprezentujących: zarządzanie, inżynierię materiałową, genetykę, marketing i politykę społeczną, socjologię, psychologię społeczną, technologie informacyjne w zarządzaniu oraz wszelkie inne dziedziny nauki, do uczestnictwa w dyskusjach na temat śledzenia i monitorowania bezpieczeństwa i żywności oraz jego zafałszowań w skali europejskiej i globalnej.

2 STRATEGIA MONITOROWANIA I ŚLEDZENIA ŻYWNOCI Z WYKORZYSTANIEM TECHNOLOGII INFORMACYJNO-KOMUNIKACYJNYCH

Opracowanie strategii monitorowania i śledzenia żywności w ramach łańcucha jej dostaw, służy w szczególności rozwiązaniu problemu śledzenia ruchu i pochodzenia produktów w ramach całego łańcucha dostaw. Strategię tę, definiuje się jako proces charakteryzujący organizacyjne umiejętności i zasoby uczestników łańcucha oraz możliwości i zagrożenia w ich otoczeniu podejmowane w celu zaspokojenia potrzeb rynku bądź jego subsegmentów oraz spełnienia oczekiwań interesariuszy. Wykorzystanie pozycji łańcucha w otoczeniu oraz jego atrakcyjności pozwoliło na sformułowanie dwóch podstawowych strategii konkurencji stanowiących adaptację strategii Portera (Szymanowski 2008, s. 49):

- strategia lidera kosztowego na całym bądź wybranym segmencie rynku, w której przywództwo kosztowe produkcji i dystrybucji jest podstawą relatywnie niskich cen płodów i produktów żywnościowych;
- strategia zróżnicowania, tj. wyodrębniania działalności ze względu na określone cechy produktów, która prowadzi do uzyskania ofert asortymentowych stanowiących źródło przewag konkurencyjności.

Adaptacja strategii lidera kosztowego dzięki działaniom outsourcingowym oraz strategii elastyczności wykorzystania technologii informatycznych, umożliwiających projektowanie lub przebudowę łańcuchów dostaw, prowadziło do poprawy relacji partnerskich między uczestnikami łańcucha dostaw, tj. do wzrostu jego spójności. Nadrzędną strategią wynikającą ze wspomagania technologii informatycznych jest strategia przezroczystości (efektywności) łańcuchów dostaw. Udział technologii w jej realizacji może być zróżnicowany. Są to (Szymanowski 2008, s. 388):

- substrategia zgodności, tj. wspomagania za pomocą metod zarządzania jakością w uzyskiwaniu poziomu jakości w każdym ogniwie łańcucha dostaw;
- substrategia zorientowana na poprawę procesów, tj. wdrożenia zasad śledzenia tylko w wybranych połączeniach (transportowych) pomiędzy ogniwami łańcucha dostaw;
- substrategia o orientacji rynkowej umożliwiająca wdrożenie zasad śledzenia i monitorowania źródeł dostaw we wszystkich ogniwach łańcuchów dostaw.

Rozwiązanie w zakresie śledzenia ruchu i pochodzenia produktów, w ramach całego łańcucha logistycznego oparto na wprowadzeniu koncepcji traceability umożliwiającej analizę ruchu ładunków i ich pochodzenia, a dzięki temu śledzenia ruchu żywności i ich składników przez wszystkie fazy jej produkcji i dystrybucji. Ujednoczenie w skali globalnej systemów kodów kreskowych pozwala zidentyfikować miejsce w przestrzeni i w czasie produktu żywnościowego, jego nadawcy i przeznaczenia w łańcuchu żywnościowym. Służy temu wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (Information & Communication Technology – ICT). Przedstawione poniżej zasady spójności i przezroczystości wymiany danych oraz informacji pomiędzy uczestnikami łańcuchów i sieci żywnościowych, stwarzają warunki efektywności i skuteczności funkcjonowania systemów dostaw żywności, zapewniając im bezpieczeństwo i jakość, przy pełnym wykorzystaniu zasobów, dzięki zachowaniu elastyczności reakcji na zmiany zachodzące w potrzebach rynkowych.

3 WYKORZYSTANIE TECHNOLOGII INFORMACYJNO-KOMUNIKACYJNYCH W KONTROLI BEZPIECZEŃSTWA DOSTAW ŻYWNOCI JAKO NARZĘDZIE WDRAŻANIA KONCEPCJI TRACEABILITY

Wykorzystanie technologii informacyjnych w kontroli bezpieczeństwa żywności realizowane jest poprzez:

- dane gromadzone w bazach danych, które są niezbędne dla zarządzania procesami biznesowymi działającymi nie tylko w oparciu o lokalne sieci informatyczne, ale przede wszystkim na bazie Internetu. Bazy te zawierają dane dotyczące producentów, informujące klientów o produktach, procesach i współpracy z innymi partnerami w łańcuchu logistycznym dostaw żywności;

- formułowanie spójnego systemu kodowania i przekazywania informacji umożliwiającego automatyzację komunikacji pomiędzy partnerami biznesowymi na bazie międzynarodowego kodu. EAN-UCC (ang. European Article Number Association / Uniform Code Council), który został przekształcony w 2005 roku w globalny standard GS1;
- zbudowanie technicznej infrastruktury obejmującej odpowiednie sieci komputerowe, oprogramowanie oraz zatrudnionych ludzi, umożliwiające wykorzystanie zawartości baz danych i efektywną komunikację wewnątrz łańcuchów i sieci logistycznych;
- określenie infrastruktury organizacyjnej, obejmującej wszystkie działania wewnątrz organizacji, jak i na poziomie łańcucha oraz wyodrębnienie podmiotu zajmującego się udostępnianiem tych zasobów, a przez to dyfuzją innowacji opartych na ICT wzdłuż łańcucha żywnościowego.

Podstawą efektywnego i skutecznego wykorzystania technologii informacyjnych do zarządzania łańcuchami i sieciami dostaw żywności jest koncepcja traceability. Polityka żywnościowa przynosząca sukces określa rolę traceability dla pasz, bydła i składników żywności poprzez wprowadzenie odpowiednich procedur. Dyrektywa EC nr 178/2002 Komisji Europejskiej definiuje znaczenie traceability jako instrumentu zagwarantowania bezpieczeństwa żywności. Dyrektywa ta określa, że od 1 stycznia 2005 producenci muszą identyfikować dostawców surowców i konsumentów finalnych produktów na podstawie transakcji. Podstawą traceability informacji jest możliwość określenia źródeł działań o specyficznej strukturze i miejscach, gdzie inne działania o analogicznej strukturze są zlokalizowane w łańcuchu dostaw. Dlatego też koncepcję traceability utożsamia się ze śledzeniem ruchu produktów oraz śledzeniem ich pochodzenia (tracking & tracing).

Spośród wielu, dwie definicje traceability zasługują na uwagę⁴ Są to:

- traceability to zdolność do śledzenia ruchu żywności, pasz dla zwierząt hodowlanych lub innych składników mogących stać się składnikami żywności, przez wszystkie etapy produkcji i dystrybucji (EC nr 178/2002);
- traceability to zdolność systemu zarządzania jakością do śledzenia historii, zastosowania lub identyfikacji przedmiotu lub działalności względnie zbliżonych przedmiotów lub działalności, a dzięki temu ich identyfikacji (ISO seria 9000).

Traceability może być zdefiniowana w wąskim i szerokim tego słowa znaczeniu. W wąskim znaczeniu pozwala stwierdzić, gdzie w każdym momencie znajdują się produkty. W czasie rzeczywistym funkcja śledzenia pozwala identyfikować historię nie tylko produktu, ale i składników, z których się składa, a także sposobów wykorzystania każdego finalnego produktu. W szerokim znaczeniu pojęcia traceability oznacza, że „informacja o produktach i procesach w produkcji może być wykorzystana do optymalizacji i sterowania procesami wewnątrz i pomiędzy poszczególnymi powią-

⁴ Transparency in the Food Chain, Situation, Expectations, Barriers and Research Needs (2010), Bruksela.

zianami łańcucha dostaw, aby mieć możliwość zmniejszenia kosztów uszkodzeń, zwiększenia produktywności i zagwarantowania jakości.⁵

Traceability informacji ma odrębne znaczenia dla organizacji i dla łańcucha dostaw. Na poziomie przedsiębiorstwa pozwala dostarczyć informację na temat położenia produktów i ich historii. Na poziomie łańcucha dostaw pozwala określić, poza informacją o produktach, informację o ich pochodzeniu. Ze względu na występowanie wielu uczestników (przemysłu, instytucji administracji rządowej, konsumentów) jest szczególnie ważne dla przedsiębiorstw z łańcucha dostaw żywności, aby móc zagwarantować skład i genezę ich produktów przez zbudowanie systemu informacyjnego umożliwiającego współpracę w łańcuchu dostaw. Traceability systemu informacyjnego dla łańcucha dostaw pozwala na:

- zidentyfikowanie produkcji i produktów w łańcuchu dostaw; celem identyfikacji jest rozpoznanie dla poszczególnych działalności danych za pomocą kodów (kreskowych, etykiet itp.);
- śledzenie ruchu przedmiotów pozwalające na ich zlokalizowanie na całej drodze wzdłuż łańcucha dostaw żywności;
- monitorowanie ruchu przedmiotów w łańcuchu żywnościowym, które pozwala zdefiniować ich skład w poszczególnych etapach łańcucha dostaw; w dolnej części łańcucha dostaw celem śledzenia jest określenie historii przedmiotu i źródeł problemów lub uszkodzenia; w górnej części łańcucha celem śledzenia jest określenie lokalizacji wyprodukowanych przedmiotów wykorzystujących np. zanieczyszczone surowce.

3.1 Zasady organizacji śledzenia przez system informacyjny łańcuchów i sieci dostaw

Realizacja zasad monitorowania w łańcuchach i sieciach dostaw żywności wiąże się m.in. ze zorganizowaniem monitorowania danych pozyskiwanych z różnych źródeł. Dane te obejmują:

- identyfikację samej transakcji i mierników jej oceny;
- dane identyfikujące produkt w postaci Globalnego Numeru Jednostki Handlowej (ang. Global Trade Item Number – GTIN);
- dane dotyczące uczestników (aktorów) transakcji w łańcuchu dostaw za pomocą Globalnego Numeru Lokalizacyjnego (ang. Global Location Number – GLN).

Oprócz monitorowania danych, spójność i przezroczystość wymiany danych pomiędzy uczestnikami łańcucha i sieci dostaw żywności stanowi istotę ich systemów informacyjnych. Polega ona na tym, że wymiana informacji pomiędzy aktorami łańcuchów dokonuje się w określonej sekwencji, poczynając od rejestrowania i gromadzenia danych, poprzez budowę modelu analizy danych, pozwalającego na ich

⁵ Transparency in the Food Chain, Situation, Expectations, Barriers and Research Needs (2010), Bruksela.

przetwarzanie, jako podstawy do podejmowania decyzji przez ich uczestników. Standardem informacyjnym pozwalającym na zapewnienie kompatybilności podstawowych danych o produktach i usługach partnerów biznesowych jest model Globalnej Synchronizacji Danych (ang. Global Data Synchronization – GDS). Systemem, który umożliwia wykorzystanie Globalnego Standardu GS1, jest system wymiany danych (ang. Electronic Data Interchange – EDI), bazujący na Internecie (ang. Web. EDI).

4 GŁÓWNI INTERESARIUSZE PLATFORMY ŚLEDZENIA I MONITOROWANIA ŻYWNOŚCI

(Projekt przygotowany w ramach 7 Programu Ramowego pt. „Quality and integrity in food a challenge for chain communications and research” realizowany w latach 2009-2011)⁶

Celem budowy Platformy Śledzenia i Monitorowania Żywności jest śledzenie przejrzystości jako kluczowego czynnika kompetencji, służącej wielowymiarowym interesom uczestników łańcuchów żywnościowych. Dla realizacji celów przygotowania takiej platformy zadania zostały ograniczone do: „potrzeb konsumentów i polityki w obszarze ubezpieczenia jakości żywności oraz spójności łańcucha”⁷.

Dlatego też potrzeby informacyjne powinny być identyfikowane ze względu na konsumentów żywności i jej producentów oraz w celu formułowania polityki w obszarze bezpieczeństwa i jakości żywności oraz ochrony środowiska naturalnego. Sygnały (informacje) dotyczące przejrzystości będą komunikowane za pomocą formalnych systemów informacyjnych, co stworzy konieczność współpracy pomiędzy różnymi obszarami geograficznymi i kulturowymi Europy.

4.1 Znaczenie problemu przejrzystości dla rynku żywności

Aby zrealizować koncepcję przejrzystości, należy określić zadania i scenariusze (sposoby) ich realizacji dla poszczególnych uczestników łańcucha żywnościowego, generujących informacje na temat bezpieczeństwa i jakości produktów i procesów oraz zmian zachodzących w otoczeniu: ekologicznym, społecznym oraz w zakresie etyki. Przejrzystość obejmuje: procesy ją kreujące oraz równoległe bilans interesów uczestników łańcucha żywnościowego. W pierwszym rozumieniu przejrzystość generuje zbiór miar, umożliwiających tworzenie wiarygodności przez klientów i konsumentów i przekazywanie informacji jako podstawy decyzji. Informacje te dotyczą: specyfiki produktów, procesów, uczestników łańcucha żywnościowego, otoczenia produkcji, bazy prawnej i kulturowej przetwórstwa, których analiza umożliwia redukcję bądź wzrost ryzyka zafałszowania żywności.

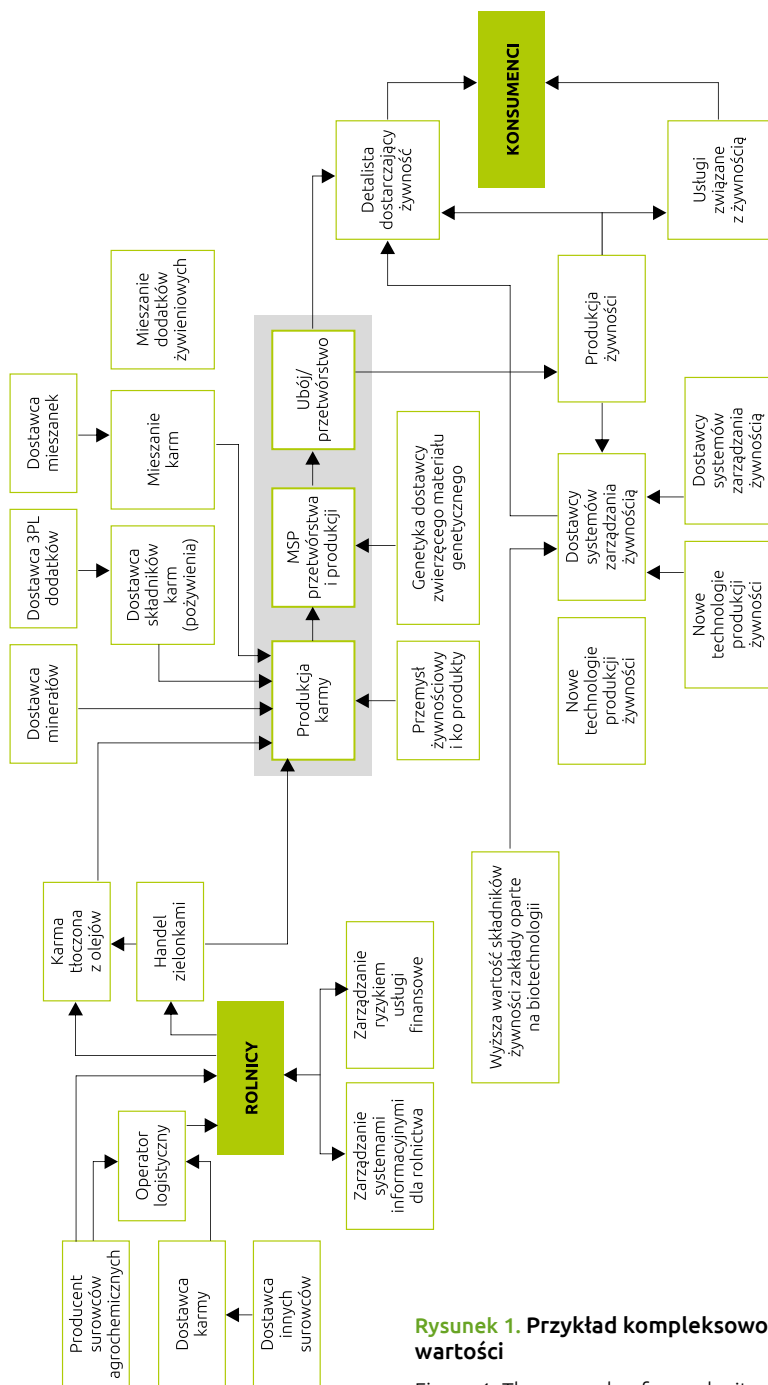
⁶ W imieniu Komisji Europejskiej prof. dr Gerhard Schiefer z Uniwersytetu w Bonn zorganizował wspólnie z Europejską Platformą „Transparency in Food” w Brukseli, Belgia.

⁷ Transparency in the Food Chain, Situation, Expectations, Barriers and Research Needs (2010), Bruksela.

W drugim rozumieniu realizacja założeń przezroczystości odbywa się poprzez tworzenie lub brak informacji dla podejmowania decyzji przez klientów i konsumentów. Budowany jest wiarygodny bilans potrzeb uczestników łańcucha żywnościowego, umożliwiający traktowanie ich jako twórców przezroczystości. Pojęcie przezroczystości należy do jednego z najbardziej złożonych i niedookreślonych pojęć, co wynika ze złożoności produktów żywnościowych, procesów wytwarzania oraz zmienności organizacji sektora żywnościowego, roli MSP i braku odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej, która wspomogłaby uzyskanie wyższego poziomu przezroczystości, dzięki któremu wzrośnie wartość żywności w łańcuchu funkcjonującym w skali regionalnej lub globalnej. Aby stworzyć przezroczystość, należy skorzystać z odpowiednich sygnałów integrujących informacje w wiadomości, które będą źródłem zaufania uczestników łańcucha, a dzięki temu – źródłem przezroczystości. Budowa takiego systemu uzależniona jest od wdrożenia zasad śledzenia informacji w działalności wszystkich uczestników łańcucha wartości, a przede wszystkim od przyjętego poziomu współpracy i wykorzystania infrastruktury technologii – IT, umożliwiającej zbieranie, przetwarzanie oraz przesyłanie informacji do detalu i konsumenta. Otóż stan infrastruktury informacyjnej jest podstawowym czynnikiem sukcesu dla rozwoju i wdrożenia koncepcji przezroczystości.

4.2 Interesariusze przezroczystości w łańcuchu żywnościowym

Interesariusze tworzą oddzielne grupy, które są zainteresowane budową własnej, zróżnicowanej przezroczystości i są rozmieszczeni na różnych etapach budowy wartości łańcucha żywnościowego. Dane tworzące przezroczystość muszą zawierać informacje o charakterze: ekonomicznym (obejmujące elementy jakościowe), społecznym (zawierające elementy bezpieczeństwa żywnościowego) oraz etycznym (dotyczące handlu zwierzętami i ich zdrowia). Różnice pomiędzy interesariuszami ograniczają się do różnicy interesów grup uczestniczących w tworzeniu wartości żywności oraz różnic w poziomie komunikowania się z klientami. Możemy wyróżnić następujące grupy interesariuszy: społeczeństwo jako całość, zainteresowane informacjami na temat bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony środowiska naturalnego, umożliwiające tworzenie nowych regulacji prawnych, konsumentów zainteresowanych przezroczystością żywności jako ostatecznych jej odbiorców oraz przedsiębiorstw przetwórstwa i handlu żywnością, którzy muszą znać zmieniające się potrzeby konsumentów sektora, a które są im dostarczane za pomocą odpowiednich informacji. Realizacja koncepcji przezroczystości mniej zależy od sposobów gromadzenia informacji, a bardziej od bilansu interesów uczestników łańcucha wartości. Zbieranie i przetwarzanie informacji stanowi źródło dla prognozowania przyszłych działań w kreowaniu kosztów, czy określaniu poziomu konkurencyjności poszczególnych interesariuszy łańcucha wartości. W konsekwencji interesariusze są gotowi do przekazywania informacji innym uczestnikom, gdy uzyskują więcej korzyści. Dlatego też w długim okresie zrównoważony rozwój żywnościowego zależeć będzie od zbilansowania zróżnicowanych interesów interesariuszy, które wymagają odpowiednich zasad wymiany informacji, umożli-



Rysunek 1. Przykład kompleksowości łańcucha wartości

Figure 1. The example of complexity of the value chain

Źródło: Strategic Research Agenda on Transparency in the Food Chain. Toward 2020. Transparent_Food, University of Bonn, Bonn, Niemcy 2012, s. 12.

liwiających realizację zasad przezroczystości przez politykę państwa reprezentującego interes publiczny, konsumentów, dystrybutorów żywności, przetwórców, rolnictwo i jego otoczenie, zabezpieczające w środki do produkcji rolniczej i pozarolniczej (por. rys. 1.).

4.2 Rola państwa w realizacji interesu publicznego

Przepływ odpowiedniej informacji z wartości łańcuchów żywności do konsumenta, bazujący na przezroczystości i śledzeniu, stanowi integralną część w kreowaniu europejskiego zaufania do żywności przez konsumentów i mieszkańców, a także warunek niezbędny do efektywnego działania europejskiego rynku żywności. Brak odpowiedniego przepływu informacji doprowadził do kryzysu zarządzania ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego w latach 90. Skutkiem tego było opracowanie dyrektywy Parlamentu Europejskiego 178/2002, która powołała do życia Europejską Agencję Bezpieczeństwa Żywnościowego i jej odpowiedniki w krajach członkowskich Unii, a także opracowała Ogólne Zasady Prawa Żywnościowego UE. Legalizują one wprowadzenie śledzenia do zarządzania łańcuchami żywnościowymi w UE. Zapotrzebowanie na śledzenie wynika z konieczności efektywnego przepływu informacji wzdłuż łańcucha żywnościowego, a przezroczystość zwiększa wymagania na temat wiedzy o procesach produkcji żywności, wpływając na wartość dodaną produktu w zakresie cech wewnętrznych produktu żywnościowego. Certyfikat i oznakowanie mogą realizować cele polityki publicznej w sferze ochrony otoczenia naturalnego oraz zasobów odnawialnych, zmian klimatycznych, wykorzystania energii, bezpieczeństwa żywnościowego, zdrowia publicznego i wartości żywieniowych oraz standardów społecznych i etycznych.

Decydenci odpowiedzialni za politykę publiczną oraz agencje odpowiadające za efektywne działania łańcuchów żywnościowych oznakowują jakość określającą warunki wyprodukowania i obrotu żywności w taki sposób, aby realizować cele prawa unijnego. Kontrola żywności jest bardzo złożona i stanowi symbiozę wymiany wiedzy pomiędzy prywatnymi i publicznymi instytucjami gwarantującymi przezroczystość.

Produkcja i konsumpcja karmy zwierząt, z których produkowana jest żywność, mają istotny wpływ na otoczenie społeczne. W raporcie z 2006 roku Wpływ otoczenia produktów, wykonanym przez Centrum Wspólnych Badań Komisji Europejskiej, stwierdzono, że „żywność i napoje wraz z transportem i magazynowaniem są najważniejszymi obszarami odpowiedzialnymi za ich wpływ na otoczenie w UE”

Analiza foresightowa „Zrównoważona produkcja i konsumpcja w zasobach globalnych”, prezentowana przez Stały Komitet Badań Rolniczych, przedstawiła szereg zasad, na których łańcuchy żywności powinny bazować, aby spełniać wspomniane wyżej warunki. Dotyczą one (s. 14):

1. wysokiego poziomu jakości życia wszystkich interesariuszy, biorących udział w łańcuchach żywnościowych;
2. eliminowania pozostałości (odpadów) po konsumpcji;

3. zachowania i środków umożliwiających zmniejszanie strat zasobów naturalnych.

OECD w swoim raporcie „Zielona Strategia Wzrostu dla Żywności i Rolnictwa”, z czerwca 2011 roku, umieściło stwierdzenie, że: „główną zmianą w polityce i praktyce rolnej jest zaspokajanie potrzeb (żywieniowych), a więc aby wzrastająca populacja ludności globu była żywiona bez eksploatowania zasobów rzadkich lub aby nie powodowała dewastacji środowiska naturalnego”. Internalizacja kosztów zewnętrznych spowoduje kształtowanie się właściwego poziomu cen, tj. ich wzrost, co umożliwi zrównoważony rozwój rolnictwa, produkcji żywności i jej konsumpcji.

Szybkie włączenie w obszar polityki zrównoważonej produkcji i konsumpcji żywności wskazuje na kompleksowość i symbiozę polityki opartej na wiedzy, przez związki pomiędzy publicznymi a prywatnymi uczestnikami. Wdrażanie polityki żywnościowej w łańcuchach dostaw kształtowane jest od poziomu relacji między rządowymi instytucjami, np. kształtowanie zasad handlu przez WTO (ang. World Trade Organization), określonych na konferencji w Kyoto, do lokalnych instytucji publicznych określających standardy i instrumenty tej polityki.

Polityka kształtowana przez instytucje publiczne musi współdziałać z prywatnym sektorem obejmującym: prywatnych producentów, stowarzyszenia handlu, organizacje naukowe i eksperckie, instytucje niedochodowe, społeczne stowarzyszenia, za pomocą standardów i instrumentów pozwalających na realizację celów publicznych.

4.3 Konsument i społeczeństwo

Rozwój społeczny stanowi fundament dla jego członków, ponieważ społeczne potrzeby i pragnienia przewyższają potrzeby ukierunkowane społecznie. Istotny brak zbilansowania potrzeb na informacje z ich podażą systematycznie prowadzi do braku efektywności i skuteczności. Jest to powiązane ze spadkiem szybkości zmian w otoczeniu, spadkiem kompleksowości, wzrostem predykcijności zmian, w działaniach strategicznych i ich odpowiednim wzrostem dotyczącym działań operacyjnych. Wzrost przezroczystości następuje po wzroście społecznych i konsumenckich żądań, które tworzą schemat społecznych i rynkowych, strategicznych i operacyjnych działań. Przezroczystość jest bazą wspomagającą konsumentów w ich dążeniach do tego, aby żywność była bezpieczna, osiągalna, o oczekiwanej jakości i różnorodności.

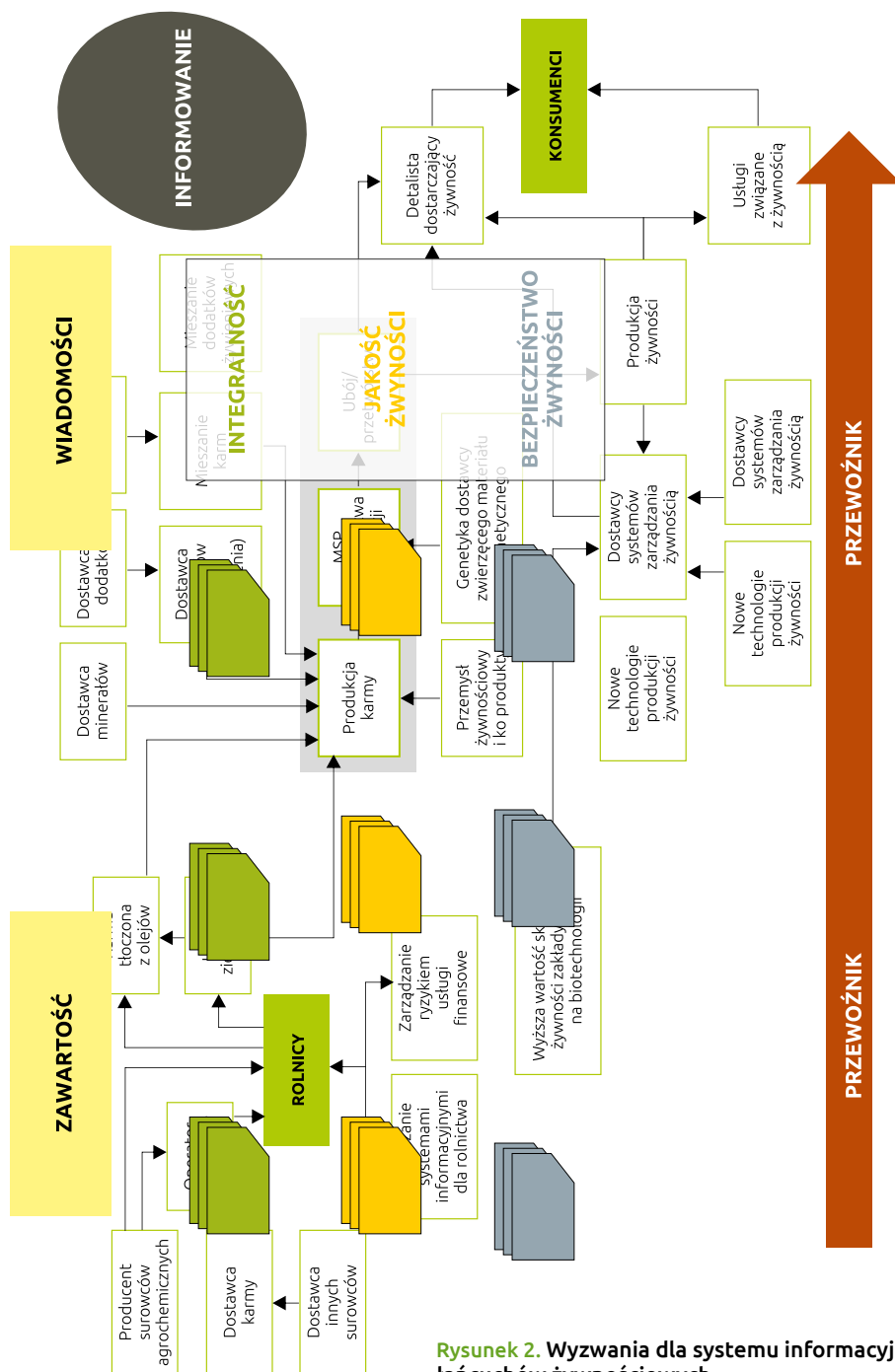
4.3.1 Rolnicy jako interesariusze w łańcuchu żywnościowym

Tak jak przezroczystość w przetwórstwie i handlu żywnością powiązana jest z interesami konsumenta, tak przezroczystość w rolnictwie generuje informacje niezbędne dla przezroczystości na szczeblu konsumenta, ale też pośrednie – w przewidywaniu tej przezroczystości. W Europie Południowej i Środkowej mamy do czynienia z dominującą liczbą gospodarstw rolnych małych i mikro (Włochy, Grecja, Węgry, Polska), w których liczba zatrudnionych jest ograniczona, a gospodarstwa te stosują pra-

cochłonne techniki wspomagające przezroczystość w rolnictwie. Rolnicy wykorzystują technologie o niskim poziomie kontrolowalności otoczenia, stosując wiele ryzykownych praktyk w produkcji żywności, które prowadzą do zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Aby zbierać informację od rolników, upowszechniane są techniki powodujące konieczność zgodności działań rolników z wymogami polityki rolnej lub wymogami konsumentów. Są to: cross compliance, dobre praktyki rolnicze, zintegrowane zarządzanie plonami. Warunkami wstępnymi dla uzyskania dopłat staje się dokumentacja otoczenia, która umożliwiła dostarczanie przez rolników informacji niezbędnej do oceny spójności dokumentacji i narzędzi komunikacji z potrzebami względem tej dokumentacji. Ważnym aspektem dla rolników staje się zgodność informacji przez nich generowanych z potrzebami innych interesariuszy. Doświadczenie uczy, że jakość działania rolników związana jest z ich udziałem w produkcji i finalnej konsumpcji żywności. Dobre praktyki monitorowania mają miejsce, gdy możemy zidentyfikować: kierunek ruchu produktów oraz ich jakość. W celu realizacji założeń przezroczystości stosuje się różne instrumenty oddziaływania na rolników. Stanowią oni początkowe ogniwo wielu równoległych łańcuchów żywnościowych, koncentrujących się na specyficznych grupach produktów – mięsie, warzywach lub zbożach. Są więc lepiej zorientowani w różnicach w żądaniach dotyczących przewidywanej informacji w zakresie: zawartości (cech), postaci i harmonogramów dostaw żywności do konsumentów. Rolnicy stanowią „wąskie gardło” w tworzeniu przezroczystości. Ich zaawansowanie w przygotowanie przezroczystości jest warunkiem wstępnym uzyskania przezroczystości całego łańcucha dostaw.

4.3.2 Producenci żywności jako interesariusze w łańcuchu żywnościowym

Europejski przemysł produkcji żywności to największy sektor działalności przemysłowej o całkowitych przychodach sięgających 1 biliona euro, w którym pracuje 4,2 mln osób (Transparency In the Food Chain 2012, s. 17). Przetwórstwo jest głównym pośrednikiem pomiędzy rolnictwem a handlem i usługami w zakresie konsumpcji żywności. Na skutek publikacji w 2000 roku Białej Księgi w zakresie Bezpieczeństwa Żywnościowego nastąpiły zmiany w zarządzaniu przetwórstwem żywności, a w szczególności w sferach techniki i organizacji, polegające na ich adaptacji do nowych regulacji europejskich dotyczących ochrony środowiska naturalnego. Zmiany te dotyczą 95% zakładów, tj. małych i mikro. Dlatego też przetwórstwo odgrywa istotną rolę jako jeden z czynników realizacji zasad przezroczystości wielu łańcuchów żywnościowych. Przemysł przetwórczy, wraz z handlem i innymi instytucjami usługowymi (oznakowanie i promocja) towarzyszącymi produkcji żywności, uważany jest za główne źródło innowacji: produktowych, procesowych i organizacyjnych. Nie o wszystkich informuje się konsumentów, zwłaszcza o tych, które nie generują wartości dodanej do produktu lub nie wiążą się z usługą świadczoną klientom. Wiadomości uzyskiwane na podstawie gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji docierają do konsumentów poprzez transmisję wzdłuż łańcucha żywnościowego w dół do jego źródeł, a następnie przetwarzane na sygnały (por. rys. 2.).



Rysunek 2. Wyzwania dla systemu informacyjnego łańcuchów żywnościowych

Figure 2. Challenges for the food chain information system

Źródło: Strategic Research Agenda on Transparency in the Food Chain. Toward 2020. Transparent _ Food, University of Bonn, Bonn, Niemcy 2012, s. 17.

Gdy informacja jest niewidoczna dla konsumentów, pozostaje ona informacją techniczną i gromadzona jest przez producenta. Producent żywności jest pierwszym etapem w procesie integracji surowców i składników oraz opakowań i ich oznakowania, staje się zatem integratorem informacji, co umożliwia kalkulacje m.in. kosztów produkcji. Aby umożliwić przezroczystość w sferze dostaw, muszą być spełnione – w szerokim tego słowa znaczeniu – warunki zrównoważonego rozwoju przetwórstwa żywności i rozwoju zrównoważonego, opartego na zaufaniu i relacjach bilansujących różne interesy uczestników realizacji przezroczystości w łańcuchu żywnościowym.

4.3.3 Handel jako interesariusz w łańcuchu żywnościowym

Handel stanowi ostatni etap w tworzeniu wartości żywności w łańcuchu przed dostawą do konsumenta oraz dostawy informacji niezbędnej dla rynku. Konsumentom żądają od handlu informacji niezbędnych dla ich decyzji rynkowych (zakupowych). Handel stara się być zawsze przygotowany na potrzeby dotyczące informacji zgłaszanych przez konsumentów w zakresie ich potrzeb, w szczególności w warunkach nie oczekiwanych sytuacji. W relacji handel–konsument można określić kilka zasad. Z perspektywy konsumenta zapotrzebowanie na informację ma charakter ciągniony (ang. *pull*) – informacja jest przez niego poszukiwana. Informacja dostarczana do konsumenta towarzyszy aktowi kupna i sprzedaży produktów i usług i jest gromadzona oraz przetwarzana w bazach danych. Handel zainteresowany jest w zapewnieniu bezpieczeństwa i jakości żywności realizowanej w procesie zakupu w czasie realizacji zamówienia. Gdy bilans władzy pomiędzy uczestnikami łańcucha żywnościowego jest zapewniony, wtedy możliwe staje się zdefiniowanie żądań jakościowych na określony czas oraz wymagań, jakie muszą spełniać dostawy surowców. To od modelu organizacji informacji w łańcuchu żywnościowym, w tym przypadku w handlu i ich dopływu od dostawców surowców, zależy możliwość otrzymywania w sposób stabilny informacji o cechach produktów. Sytuacja ulega zmianie, gdy producenci są integratorami łańcucha żywnościowego, co powoduje zmianę modelu organizacji informacji polegającego na wysyłaniu żywności (ang. *push*) do handlu, który przeprowadza analizę cech produktów i zaopatruje konsumentów w produkty o zmiennej informacji nt. aktualności ich cech. W Europie dominuje pierwszy model organizacji informacji w łańcuchu żywnościowym.

5 KONCEPCJA EUROPEJSKIEJ PLATFORMY ŚLEDZENIA I MONITOROWANIA ŻYWNOCI – STRUKTURA, WYZWANIA I OCZEKIWANIA

Aby określić wyzwania dotyczące przezroczystości łańcuchów żywnościowych, wykorzystano wiele różnych podejść, poczynając od analizy wielopoziomowej, a kończąc na analizie najlepszych praktyk. Poniżej zastosowano wielopoziomową strukturę analizy przezroczystości łańcucha żywnościowego przedstawioną na rys. 3. Obej-

muje ona dwie części: górną (poziom 3. i 4.) – dotyczącą odbiorców przezroczystości oraz dolną (poziom 1. i 2.) – powiązań uczestników łańcucha wartości w procesach produkcji i dystrybucji żywności.

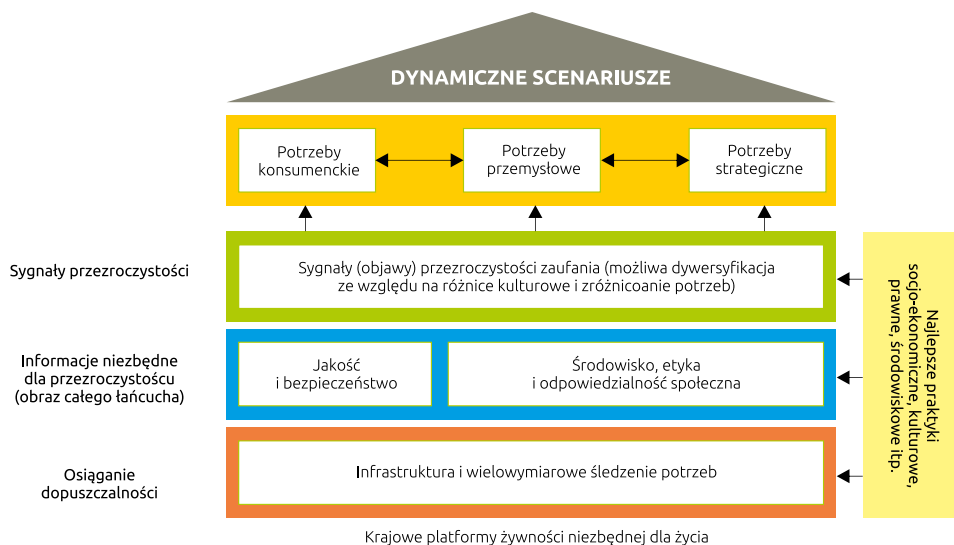
6 STRUKTURA PLATFORMY ZE WZGLĘDU NA POTRZEBY INFORMACYJNE

Spełnienie potrzeb informacyjnych w zakresie przezroczystości powinno rozpocząć się od identyfikacji stanu aktualnego, co pozwoli sformułować harmonogram przyszłych potrzeb, pozwalających poprawić stan przezroczystości w sektorze żywnościowym w przyszłości. Zasady opisujące wielopoziomowe podejście do realizacji złożonej koncepcji przezroczystości, w której każdy poziom koncepcji platformy identyfikuje inne potrzeby komunikacyjne, zostały przedstawione na rys. 3. Obejmują one wszystkie źródła informacji, łącznie tworzące całkowity łańcuch wartości od źródeł produkcji do finalnego konsumenta. Organizacyjny schemat wielopoziomowego systemu komunikacji wspierania przyszłych użytkowników przezroczystego łańcucha dostaw żywności pokazano na rys. 3., na którym można wyodrębnić – jak wyżej wspomniano – 4 poziomy informacji⁸:

- pierwszy, najniższy poziom dotyczy infrastruktury komunikacyjnej; spełnia wymogi w zakresie potrzeb śledzenia towarów i informacji; zawiera techniczne, organizacyjne oraz zarządcze wymagania, umożliwiające rozwój przezroczystości na podstawie przyjętych komunikacyjnych standardów;
- drugi poziom służy zbieraniu informacji dotyczących bezpieczeństwa, jakości żywności i spójności łańcucha; umożliwia zbiór, agregację i przetwarzanie i informacji w celach komunikacyjnych;
- trzeci poziom obejmuje transformację informacji dla zaspokajania potrzeb przezroczystości uczestników łańcucha żywnościowego – konsumentów, producentów – realizujących politykę ekologiczną i społeczną;
- ostatni – czwarty – poziom charakteryzuje potrzeby uczestników łańcucha żywnościowego, tj. konsumentów, producentów, kreatorów i uczestników polityki zrównoważonego rozwoju, na podstawie jednego z wyżej wymienionych modeli przetwarzania informacji w Europie.

Specyfikacja poszczególnych poziomów platformy będzie wspierana doświadczeniami najlepszych praktyk z otoczenia socjoekonomicznego, kulturowego oraz prawnego, co umożliwi szerokie uczestnictwo w tworzeniu i wykorzystaniu Narodowych Platform Technologicznych.

⁸ Transparency in the Food Chain, Situation, Expectations, Barriers, and Research Needs, Bruksela, 2010, Uniwersytet w Bonn, Niemcy, s. 6.



Rysunek 3. Koncepcja Europejskiej Platformy Monitorowania Żywności

Figure 3. The concept of the European Union Monitoring Food Platforms

Źródło: Transparency in the Food Chain, Situation, Expectations, Barriers, and Research Needs, Bruksela, 2010, Uniwersytet w Bonn, Niemcy, s. 6.

6.1 Wyzwania i oczekiwania względem platformy monitorowania i śledzenia żywności

Wyzwania i oczekiwania względem sygnałów przezroczystości generowanych przez 3. poziom platformy (por. rys. 3.) uzależnione są od stanu i zmienności potrzeb oraz aktualnych i zmiennych możliwości ich generowania przez uczestników łańcuchów żywnościowych w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności względem konsumentów oraz sposobów integrowania z potrzebami pozostałych interesantów względem otoczenia, społecznej i etycznej odpowiedzialności oraz technologii i infrastruktury służącej śledzeniu i monitorowaniu informacji (poziomy 2. i 1. z rys. 3.).

Integracja stanu infrastruktury i instrumentów w zakresie bezpieczeństwa, jakości żywności oraz odpowiedzialności względem otoczenia, społeczeństwa i etyki, z potrzebami informacyjnymi dla przezroczystości i zaufania w całych łańcuchach żywnościowych, będzie realizowana za pomocą najlepszych praktyk realizowanych w otoczeniu społecznym etycznym i prawnym (integracja poziomu 3. i 4. z poziomami 1. i 2. z rys. 3.).

6.2 Rola informacji w budowie zaufania na rynku żywności

6.2.1 Wpływ bezpieczeństwa na przezroczystość łańcucha żywnościowego

Informacje wpływające na przezroczystość, a przez to na zaufanie konsumentów, dotyczą bezpieczeństwa i jakości żywności oraz odpowiedniej działalności względem otoczenia, społeczeństwa i zachowań etycznych.

Na podstawie międzynarodowych doświadczeń stwierdzono, że zmiany warunków produkcji surowców, takie jak: żniwa, proces zaopatrzenia w składniki dla produkcji rolnej, konserwacja, przetwarzanie i pakowanie, powodują generowanie nowych możliwości ryzyka. Powstały nowe techniki wykrywania ryzyka, np. wykrywania zanieczyszczeń i skażeń chemicznych i fizycznych żywności powodujących skutki chorobowe, czyli czynników prowadzących do zmniejszenia zaufania konsumentów. Powstające nowe technologie umożliwiają przedłużenie okresu życia żywności (ang. *shelf life*) czy ograniczają ilość dodatków w jej produkcji. Informacja na ten temat przekazywana konsumentom daje określoną wiedzę dotyczącą wpływu tych czynników na bezpieczeństwo żywności w procesie jej produkcji i handlu.

Po ukazaniu się Białej Księgi Dotyczącej Bezpieczeństwa Żywnościowego w 2000 roku wszystkie przepisy prawne dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego były publikowane w postaci rozporządzeń unijnych. W tym celu powołano Biuro dotyczące Żywności i Weterynarii (ang. Food and Veterinary Office). Jego powstanie zwiększyło przezroczystość w publikacjach w Internecie. Przykładem tego może być upowszechnienie zasad HACCP przez krajowe instytucje powołane do wdrażania ustawodawstwa unijnego w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego.

Gdy produkty żywnościowe przechodzą przez nowoczesne, oznakowane łańcuchy, muszą spełniać wymogi bezpiecznej żywności. Rygory te dotyczą zgodności z wymogami bezpieczeństwa, co powoduje także zmniejszanie ryzyka rozprzestrzeniania się zakażeń pomiędzy państwami. Niestety, związane jest to z dodatkowymi kosztami ponoszonymi przez dostawców. Zróznicowanie wymogów konsumenckich w zakresie bezpieczeństwa prowadzi do dodatkowych kosztów ponoszonych przez nabywców.

Powstają więc dwa sektory gospodarki żywnościowej: jeden tradycyjny oparty na łańcuchach, w którym biorą udział rynki rolnicze, zwłaszcza o charakterze lokalnym, o dużej różnorodności i o zróżnicowanym zakresie działania w wielu krajach Unii. Zjawisko to możemy nazwać występowaniem równoległych gospodarek (ang. *parallel economy*) – jest ono odbierane różnie przez różne grupy konsumentów. Część z nich akceptuje, że produkowana i dystrybuowana żywność nie przechodzi przez rynki sformalizowane, tj. nie jest objęta kontrolą bezpieczeństwa. Na obszarach wiejskich żywność jest lokalnie produkowana i przyjmowana jako żywność tradycyjna lub naturalna. Odbiera się ją jako żywność o wyższych walorach smakowych i żywieniowych niż żywność produkowana na rynkach formalnych. Istnienie w zurbanizowanych terenach infrastruktury kuchni regionalnych i dostawy żywności z różnych kuchni świata, zwiększa ryzyko związane z bezpieczeństwem żywnościowym na obu rynkach – tradycyjnym i formalnym – i ich wzajemną synchronizację.

6.2.2 Wpływ jakości na przezroczystość łańcuchów żywnościowych

Jakość żywności – jako podstawowy czynnik sukcesu na rynku – stwarza także możliwość gwarantowania najwyższej jakości dla każdego z uczestników łańcucha. Kompleksowość charakteryzuje łańcuch żywnościowy (por. rys. 1.) składający się z wielu etapów: od dostawy surowców i półproduktów dla rolnictwa poczynając, na dostawie finalnych produktów do konsumenta kończąc. Sektor żywnościowy obejmuje wiele różnorodnych produktów i procesów ich wytwarzania, jak i wiele regulacji prawnych w zakresie jakości żywności, które nie uwzględniają różnic kulturowych.

Jakość żywności jako podstawa decyzji konsumenckich, której wytwarzanie jest tak zróżnicowane przez dodatki, technologie i wieloetapowość procesu jej powstawania, że zależy od czaso- i kosztochłonnych technik i procedur wytwarzania, których udział wzrasta. Wynika to z konieczności stosowania nowych technik pomiaru cech jakościowych żywności, które zwiększają koszty ich wytworzenia, ale także wrażliwości konsumenta na nowe wyzwania. Grupy cech jakościowych, według klasyfikacji Baryłko-Piekielej z 1975 roku, tworzą kategorie związane z chemicznymi, fizycznymi, żywieniowymi, sensorycznymi atrybutami jakości znajdujących się w procesach produkcji i zakupu surowców, produkcji i pakowaniu żywności, jej dystrybucji i sprzedaży. Rozszerzony pakiet cech produktów i procesów wymaga nowymi mierników i narzędzi analitycznych kontroli. Wytwarzanie nowych produktów i powstawanie nowych procesów ich produkowania umożliwia redukcję słabości wynikających ze zmian procesów technologicznych (termicznych), takich jak: strata określonych walorów odżywczych, pozwala na omijanie składników toksycznych, alergicznych, mikrobów i wirusów, przy czym nie wpływa to na jakość i bezpieczeństwo żywności. Akceptacja ze strony konsumentów wynika także z niewystarczającej ich wiedzy na temat nowych procesów technologicznych. Powoduje to konieczność określenia obszarów przyszłych badań:

- lepszej komunikacji i integracji jako podstawy zaufania w łańcuchach żywnościowych;
- powrotu do tradycyjnych technologii wytwarzania, często wykorzystywanych w różnych częściach Europy, które powodują konieczność ich modyfikacji ze względu na jakość;
- zintegrowanie tradycyjnych i nowych technologii: produkcji, magazynowania, pakowania i handlu, ze względu na zmianę atrybutów jakościowych;
- konieczność opracowania odpowiednich metod analitycznych i nowych protokołów ich pomiaru; generowanie informacji zwiększających poziom przezroczystości.

Metody te powinny być wykorzystywane do mierzenia poprawy jakości, która w warunkach wzrostu odległości transportu, przy wzroście konsumenckich wymagań jakościowych, powinna znaleźć odzwierciedlenie w standardach jakościowych i odpowiednich przepisach prawa.

6.2.3 Przejroczystość a integralność mierzona ocenami środowiskowymi, społecznymi i etycznymi

Wpływ czynników etycznych, społecznych i środowiskowych na budowę zaufania w łańcuchach żywnościowych jest istotny, ale dotąd nie mierzony. Minimalizacja negatywnego wpływu i wzrost pozytywnego wpływu czynników etycznych, społecznych i środowiskowych na budowę zaufania w łańcuchach żywnościowych staje się istotny i wiąże się z decyzjami zakupowymi. Informowanie o tych wartościach ma znaczenie dla procesów przejroczystości. Zmienność tych procesów opartych na śledzeniu i monitorowaniu (ang. *tracking & tracing*) wraz z czytelną, prostą i aktualną informacją, musi być prezentowana w sposób efektywny.

Przejroczystość budowana jest oddzielnie dla firm i dla konsumentów. W pierwszym przypadku przejroczystość adresowana jest dwustronnie: od firmy do konsumenta za pomocą oznakowania żywności z informacjami o jej cechach. W przypadku relacji firmy do firmy przekazywane są informacje zabezpieczające odpowiednie standardy umożliwiające produkcję towarów do dalszego przetworzenia. Przykładem może być GlobalG.A.P., który zabezpiecza spełniające standardy Dobrej Praktyki Rolniczej surowce produkowane u rolnika, redukując zły wpływ otoczenia na działania rolnicze, np. wpływ chemicznych środków i zabezpieczając zdrowotne i bezpieczne warunki pracy czy dobrostan zwierząt.

W Unii Europejskiej wdrożono zintegrowaną politykę względem produktu (ang. Integrated Product Policy – IPP), która pozwala eliminować wpływ otoczenia na produkty poprzez obserwowanie wszystkich faz cyklu życia i podejmowanie działań, gdy jest to najbardziej efektywne. Zasady te wzięto pod uwagę w opracowywaniu Zrównoważonej Polityki Produkcji i Konsumpcji oraz Zrównoważonej Polityki Przemysłowej (ang. Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industry Policy – SCP/SIP). Plan ten realizuje dziesięcioletni Program dotyczący Otoczenia Narodów Zjednoczonych (ang. United Nations Environmental Program). Podstawowym założeniem, pozwalającym określić wpływ otoczenia na produkt czy usługę, jest zapewnienie firmie przewagi konkurencyjnej na rynku, poprzez poprawę przejroczystości w łańcuchu żywnościowym. W grudniu 2010 roku zaproponowana została metodologia kwantyfikowania wpływu otoczenia na produkty w ramach ich cyklu życia, umożliwiająca wspieranie procesu znakowania produktów. Wykorzystano ją w 2012 roku w zmodyfikowanej wersji Planu Działania SCP/SIP. Należy podkreślić, że zarówno prywatne, jak i publiczne instytucje dokonują wysiłków, aby wszyscy uczestnicy łańcuchów żywnościowych mogli, bazując na cyklu życia produktów, podejmować decyzje na podstawie informacji dotyczących aspektów środowiskowych, społecznych i etycznych. Ze względu na utrzymanie zaufania w długim horyzoncie czasu należy zachować spójność pomiędzy tym, czego oczekują interesariusze, a aktualnym poziomem wpływu środowiskowego, społecznego i etycznego oddziaływania na łańcuchy żywnościowe. Aby określić poziom wpływu wybranych społecznych, etycznych i środowiskowych czynników na integralność łańcuchów żywnościowych, powinny być zrealizowane trzy zadania:

1. określenie dopuszczalnych wskaźników oceny stopnia zintegrowania z operacyjnym poziomem wskaźnika śledzenia, oddzielnie dla relacji firma–firma oraz firma–klient;
2. ocena kosztów budowy zbierania danych i ich udziału względem korzyści płynących z aktualnego sposobu zbierania danych w łańcuchu żywnościowym;
3. koncepcje gwarantujące zachowanie poziomu zintegrowania w różnych typach łańcuchów żywnościowych.

6.3 Informacje służące budowaniu zaufania oraz technologie tworzące infrastrukturę związaną ze śledzeniem i monitorowaniem łańcuchów żywnościowych

Aby wygenerować sygnały przekształcane w informacje, tworzące zaufanie w łańcuchach żywnościowych ze względów środowiskowych, społecznych i etycznych (por. poziom 3. na rys. 3.), należy zapewnić innowacyjne zmiany w kierunku tworzenia zrównoważonych łańcuchów, a następnie zrównoważonego systemu żywnościowego, tj. systemu równoważącego środowiskowo, społecznie i etycznie, a także ekonomicznie. Informacja ta transmitowana na wiele sposobów powinna być zrozumiała dla odbiorców, powinna też znaleźć odzwierciedlenie w polityce publicznej, określając zmiany zachowań konsumentów. Mierzalność poprawy poziomu zrównoważenia ułatwia kształtowanie się procesu zrównoważonej przezroczystości. Przepływ informacji zwiększy zrozumienie społeczne zrównoważonych cech żywności i ułatwi zakupy. Sygnały te występują w formie oznakowania lub certyfikatów i są kierowane do określonych grup konsumentów B2C lub do dużych producentów i detalistów B2B, dostarczając bardziej szczegółowych informacji o produktach. Przekaz takich informacji społeczeństwu i konsumentom powoduje dalszą ich transformację, z uwzględnieniem potrzeb występujące w relacjach B2B i B2C, a także B2B2C. Istotne są także opinie i wymiana informacji w relacjach pomiędzy konsumentami C2C oraz konsumentami a instytucjami pozarządowymi, zwłaszcza grupami specjalistów (weterynarzy, dietetyków i żywieniowców), jako niezależnymi bądź powiązаныmi ze sobą instytucjami. Zrozumienie tych powiązań informacyjnych, jak i wpływu interesariuszy łańcuchów żywnościowych na poziom integracji, oparte jest na systemie certyfikatów wykorzystywanych przez podstawowych aktorów, którymi są detaliści, catering, producenci żywności. Lepsze zrozumienie i interpretacja informacji przez określone grupy konsumentów umożliwiają lepszą interpretację sygnałów na temat integracji oraz informacji środowiskowych, społecznych i etycznych. Nowe formy technologii informacyjnych powodują, że informacja z łańcuchów żywnościowych staje się bardziej akceptowalna społecznie i przez konsumentów. Przyszłe aplikacje tych technologii wzmocnią przezroczystość i umożliwią realizację koncepcji równoważonego łańcucha żywnościowego w relacjach B2B i B2C.

6.3.1 Technologie informacyjne tworzące infrastrukturę służącą śledzeniu i monitorowaniu łańcuchów żywnościowych

Dla ułatwienia zarządzaniem wewnątrz i pomiędzy uczestnikami łańcucha żywnościowego wykorzystywane są technologie informacyjne, wspomagane przez techniki śledzenia i monitorowania (ang. tracking & tracing) oraz systemy zapewniania jakości, adaptowane i stosowane w sektorze żywnościowym. Zachodzące w sposób dynamiczny zmiany w łańcuchach żywnościowych powodują, że wymiana informacji dotycząca rekonfiguracji aktorów w łańcuchu i powiązań między nimi nie ma charakteru liniowego, a strukturę sieciową⁹. Zmiany w śledzeniu i monitorowaniu wpływają na przezroczystość łańcucha, jak i wielu łańcuchów żywnościowych. Oczekiwania interesariuszy oraz prawne regulacje pozwalają wyznaczyć infrastrukturę wspomagającą przezroczystość, z uwzględnieniem różnych rodzajów i funkcjonalności produktów oraz metod, standardów i technologii wykorzystanych w ich wytwarzaniu.

Duże korporacje ponadnarodowe, choć ich liczba jest mała, mają istotny udział w procesie produkcji żywności. Natomiast największą liczbę stanowią – na różnych etapach produkcji – mali producenci, w szczególności jeśli chodzi o zaopatrzenie w surowce do produkcji u rolników oraz w wyspecjalizowanych sklepach detalicznych. Wykorzystanie metod śledzenia i monitorowania zależy od potrzeb i motywacji, a przede wszystkim ich pozycji w łańcuchu. Na sposób wykorzystania tych technik mają istotny wpływ cechy produktów i sposoby ich wytwarzania.

Wielu problemów można ominąć, wykorzystując najlepsze praktyki. Największe kłopoty mogą wystąpić na etapie zaopatrywania rolników w surowce, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie przy definiowaniu Referencyjnych Jednostek Śledzenia (ang. *Traceability Reference Unit* – TRU). Koncepcja ta dotyczy grupy produktów o identycznych właściwościach. Status TRU umożliwia znakowanie, a przez to załadunek do kontenerów tych surowców, co umożliwia ich identyfikację za pomocą technologii informacyjnych. Pozyskiwanie informacji niezbędnych do realizacji koncepcji TRU może się odbywać z wykorzystaniem dobrych praktyk rolniczych. Zbudowanie takiego modelu informacyjnego umożliwi określenie sposobu przekazania odpowiedzialności na podstawie informacji z przeszłości. Podstawowe informacje dotyczące śledzenia i monitorowania powinny być zgodne z regulacjami Unii Europejskiej, a w szczególności dyrektywy 178/2002.

⁹ Jedno z wielu stowarzyszeń International Network for Information Technology in Agriculture – INFITA (Międzynarodowa Sieć Technologii Informacyjnych w Rolnictwie) tworzy sieć stanowiącą podstawę współpracy między krajowymi i międzynarodowymi organizacjami i stowarzyszeniami w dziedzinie badań i wykorzystania technologii informacyjnych w rolnictwie, produkcji żywności i w środowisku. Motywu platformy jest wprowadzenie innowacji do systemu żywnościowego w zakresie: produkcji, organizacji (procesów wewnętrznych, logistyki i marketingu), technologii zarządzania, w tym elastyczności i szybkości dostosowania się do niespodziewanie zmieniających się warunków. Systemu innowacji i dynamiki w łańcuchu pokarmowym i koncentruje się m.in. na:

- systemach i standardach jakości w przedsiębiorstwach;
- organizacyjnych systemach informatycznych (np. do zarządzania łańcuchem lub śledzenia ruchu i pochodzenia);
- zarządzaniu ryzykiem regionalnych lub globalnych systemów logistycznych;
- system żywnościowy tworzący dynamiczną współzależność wymaga wielodyscyplinarności.

Technologie internetowe znajdują szczególne zastosowanie w technicznym wykorzystaniu systemów śledzenia i monitorowania. W oparciu o ogólne standardy i protokoły technologie te są adoptowane do różnych obszarów sektora żywnościowego. Określić należy następujące problemy: zidentyfikowanie działań, protokołów używanych do identyfikacji, zasad łączenia i znakowania wymienianych danych. Dla każdego z tych obszarów istnieje wiele technologii w wyborze funkcjonalności danych i powstałych z nich informacji.

Ze względu na niską jednostkową wartość produktów żywnościowych i zysk z nich osiągany, jedynym sposobem sukcesu wdrażania takich systemów śledzenia i monitorowania są niskie ich koszty. Problem dotyczy w szczególności małych i średniej wielkości uczestników łańcuchów żywnościowych. Zastosowanie technik satelitarnych i szeroko- pasmowego Internetu powinno pomóc w rozwiązaniu tych problemów. Szczególnie istotnym ograniczeniem jest czas, ponieważ zbieranie i przetwarzanie danych w formie papierowej w MSP tworzy duże potencjalne możliwości ich zaoszczędzenia w przypadku rezygnacji z tej formy.

7 DOBRE PRAKTYKI W INTEGRACJI INTERESARIUSZY RYNKU ŻYWNOŚCIOWEGO – SYSTEM RASFF (RAPID ALERT SYSTEM FOR FOOD AND FEED)

Koncepcja przezroczystości, choć należy do jednej z najbardziej złożonych i rozytnych koncepcji w sektorze żywnościowym, ze względu na szereg przyczyn stanowi jedną z bardziej obiecujących. Koncepcja przezroczystości pozwala na:

- zrównoważony rozwój;
- gwarantuje jakość i bezpieczeństwo żywności;
- dostarcza konsumentom informacji umożliwiających właściwe decyzje zakupowe;
- pozwala na identyfikację zrównoważonych mechanizmów środowiskowych.

Powyższe czynniki wpływają na atrakcyjność koncepcji przezroczystości w zarządzaniu łańcuchami żywnościowymi, umożliwiającej poprawę i wybór najbardziej optymalnego poziomu przezroczystości na podstawie dostępu informacji. Realizacją tego celu służy metoda najlepszych praktyk, wykorzystująca bechmarking łańcuchów dostaw rozumiany jako proces ciągłego poszukiwania, pomiaru i adaptacji rozwiązań służących sprawności i efektywności tych łańcuchów zgodnie z oczekiwaniami klientów i na podstawie wzorców w najlepszych ich ogniwach i w konkurencyjnych związkach partnerskich (10, s. 102).

Takie rozumienie bechmarkingu łańcuchów dostaw pozwala na jego wykorzystanie ze względu na oczekiwania konsumentów, rozwiązań stosowanych przez najlepszych liderów oraz jako wzorca obowiązującego w konkurencyjnych łańcuchach dostaw. Metoda najlepszych praktyk polega na ciągłym uczeniu się i ulepszaniu swo-

jej działalności opartej na właściwie dobranym procesie, jego przyjęciu i testowaniu, a także realizacji całości projektu. Najlepsze praktyki mogą być wykorzystane w dalszym rozwoju istniejących systemów lub rozwijaniu nowych o wyższym poziomie wyników. Najlepsze praktyki powinny spełniać cztery zasady: mieć charakter metodycznego postępowania opartego na benchmarkingu; być powszechnie i w sposób jawny stosowane, wykorzystując określone mierniki mierzące „dobroć” dopasowania do wybranej praktyki-rozwiązania (Kasprzak 2005, s. 58), a więc optymalizować poziom przezroczystości, czyli właściwego doboru informacji.

Biorąc pod uwagę czynniki ekonomiczne (stan zatrudnienia, wartość dodaną), ekologiczne (obszar upraw), etyczne (dobrostan zwierząt, wolny handel) i ich znaczenie w agrobiznesie, jeden z celów określa się jako wykorzystanie dobrych praktyk w budowie przezroczystości łańcuchów żywnościowych z punktu widzenia konsumentów i innych interesariuszy. Analiza wybranych dobrych praktyk umożliwiła (Gwlllynck i in., Moldar, Van Lembergen, Bozic, Sebok, Bercheli, Homolka 2011, *Transparent Food Selected Best Practice-Case Studies*, Bonn, s. 6):

- pomoc w lepszym zrozumieniu koncepcji przezroczystości;
- dostarczenie użytecznych przykładów dla różnych obszarów przezroczystości (ubezpieczenie zrównoważenia);
- ilustrację złożoności w budowie przezroczystości;
- dostarczenie przykładów dobrych praktyk dla badania przezroczystości w łańcuchach żywnościowych;
- określenie za pomocą doświadczeń dobrych praktyk poziomu optymalnych przezroczystości, który może być zrealizowany bardziej efektywnie w sytuacji wystąpienia koniecznych do rozwiązania problemów;
- opracowanie użytecznych przykładów, poprawiając średni wynik przezroczystości dla istniejącego systemu przezroczystości;
- opracowanie użytecznych przykładów dla wszystkich interesariuszy wewnątrz łańcucha żywnościowego pomocnych w budowie nowego systemu przezroczystości.

W ten sposób skupiamy się na opracowaniu przezroczystości dla wszystkich interesariuszy, tworząc politykę publiczną opartą na zasadach zrównoważonych względem środowiska, społeczności i etyki. Pomimo inwentaryzacji najlepszych praktyk w tworzeniu łańcuchów żywnościowych, powstaje problem efektywnego wdrażania lub ulepszania najlepsze praktyk. Niestety, istnieje „luka badawcza”, wynikająca z braku dostatecznej informacji, umożliwiającej udzielenie odpowiedzi na kilka pytań.

1. **Pytania związane z rozwojem „optymalnych” systemów przezroczystości**, tj. o odpowiedniej ilości informacji. Europejskie systemy działające na rynkach wewnętrznym i zewnętrznym pełnią funkcję systemu opartego na doskonałej konkurencji, w którym obowiązuje zasada doskonałości informacyjnej. W praktyce przyjmujemy optymalny poziom konkurencji, a nie konkurencję doskonałą dla wszystkich interesariuszy podejmujących decyzje, co oznacza możliwość uwzględnienia zróżnicowanych, często będących w konflikcie, interesów aktorów rynku żywnościowego. Pojawia się wówczas konieczność budowy systemów o optymal-

- lizowanej przezroczystości, w których interesariusze otrzymują niezbędny, czyli optymalny, poziom informacji.
2. **Pytania dotyczące rozumienia kosztów i przychodów systemów przezroczystości.** Jest to zgodne z pojmowaniem przez interesariuszy przezroczystości systemu, co stanowi warunek budowy efektywnego i konkurencyjnego systemu zarządzania nim. Jest to związane z koniecznością uzyskiwania przychodów i ponoszenia kosztów dostarczania informacji, tj. kodowania i przesyłania, wyboru i interpretacji.
 3. **Pytania dotyczące generowania wielocelowych systemów przezroczystości.** Ma to miejsce w warunkach zrównoważonego systemu, realizującego wiele celów: ekonomicznych (optymalny poziom cen), ekologicznych (nasylenie żywności węglem) czy też etycznych bądź społecznych. Prowadzi to do rozmycia wielocelowego systemu przezroczystości.
 4. **Pytania dotyczące identyfikacji systemów referencyjnych dla przyszłych scenariuszy.** Przyszła przezroczystość zależy zarówno od oczekiwań interesariuszy, jak i możliwości wykorzystania technologii zbierania i przesyłania informacji wewnątrz łańcucha żywnościowego i względem konsumentów. Bazy danych budowane na podstawie danych zbieranych wcześniej, w celu spełnienia przyszłych oczekiwań związanych z przezroczystością, wiążą się z danymi zbieranymi na określonych etapach łańcuchów, włączając w to konsumentów. Aby tego dokonać, należy określić referencyjny informacyjny proces, który będzie mógł być wykorzystany w budowie wariantów scenariuszy w przyszłych najlepszych praktykach, co powinno ułatwiać komunikację pomiędzy uczestnikami łańcucha żywnościowego w podejmowaniu przyszłych decyzji inwestycyjnych.

7.1 RASFF jako przykład instytucji monitorowania i kontroli zanieczyszczeń żywności w UE

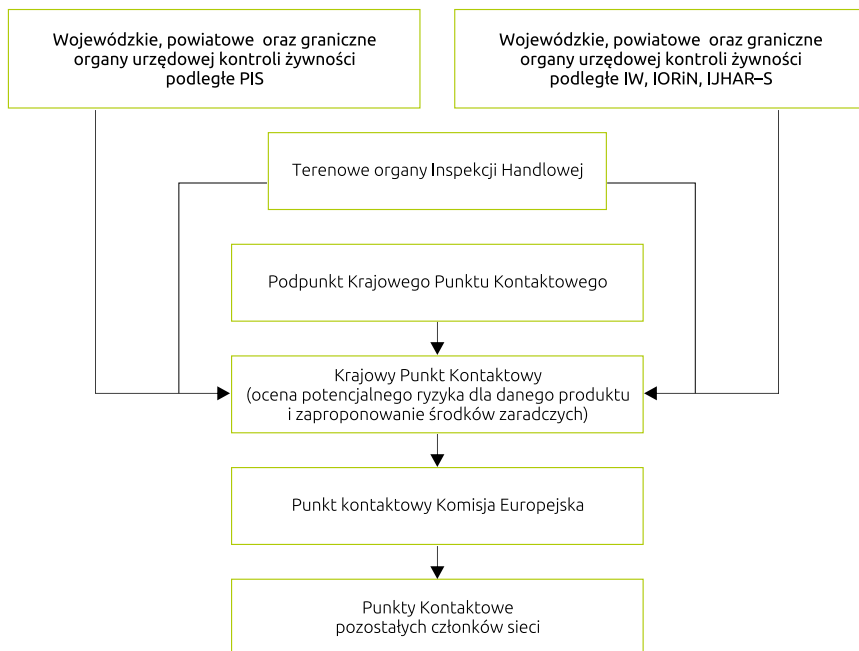
System RASFF odgrywa kluczową rolę w przepływie zdrowej i bezpiecznej żywności na terenie Europy. System ma charakter wymiany informacji na temat produktów konsumpcyjnych, funkcjonuje od 1978 roku, ale jako system RASFF funkcjonuje od 2002 roku i obejmuje obecnie 27 członków Unii Europejskiej. Podstawą do stworzenia tego systemu było rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego.

Procedura systemu RASFF przedstawiona na rys. 4. składa się z czterech etapów.

- Etap 1:** pobieranie powiadomień z wojewódzkich, powiatowych, granicznych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) oraz organów urzędowej kontroli żywności: Inspekcji Weterynaryjnej (IW), Inspekcji Ochrony Roślin i Nasion (IORiN), Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHAR-S), a także terenowych organów Inspekcji Handlowej.
- Etap 2:** zbieranie danych z wyżej wspomnianych organów i przekazywanie ich do utworzonych w tym celu Podpunktów Krajowego Punktu Kontrolnego

z podziałem na powiadomienia informacyjne i alarmowe przesyłane wyżej do Krajowego Punktu Kontaktowego.

- Etap 3:** ocena w Krajowym Punkcie Kontaktowym potencjalnego ryzyka dla badanego produktu z propozycją środków zaradczych.
- Etap 4:** przekazanie odpowiednich powiadomień do określonych instytucji Komisji Europejskiej, a za ich pośrednictwem – do pozostałych uczestników systemu RASFF.



Rysunek 4. Działanie systemu RASFF ze szczególnym uwzględnieniem Polski

Figure 4. The operation of the RASFF system with special regard to Poland

Źródło: Buczyńska M., Sadowska T., Gadowska J. (2014), System wczesnego ostrzegania dotyczący żywności i pasz, *Problemy Higieny i Epidemiologii*, s. 333.

O znaczeniu systemu RASFF dla ochrony żywności na terenie Unii Europejskiej świadczy liczba powiadomień (2337), jaka w 2013 roku została sformułowana, na podstawie której dokonano 1443 powiadomień granicznych. Głównymi przyczynami były organizmy patogenne (774) oraz pikrotoksyny (452).

PODSUMOWANIE

Aby prace nad poprawą przezroczystości postępowaly, należy skoordynować badania służące budowie przezroczystości, jak również określić inwestycje nastawione na podnoszenie przezroczystości przez poszczególnych uczestników. Inwestycje te powinny osiągnąć taki poziom, aby zrealizować zamierzenia dotyczące osiągnięcia poziomu przezroczystości całego sektora, co jest równoznaczne z osiągnięciem określonego poziomu jego zrównoważenia. Instrumenty umożliwiające poprawę tego stanu mogą mieć charakter wewnątrzsektorowy, polegający na realizacji polityki w sposób skoordynowany, bądź poprzez instytucje zewnętrzne – wspomagające, które realizują proces za pomocą określonych procedur. Szczegółowe wnioski zawierają się w kilku punktach.

1. Powstanie zwartego i aktualnego stanu wiedzy w obszarze przezroczystości żywności wykorzystywanego przez europejskich uczestników, tworzących całkowity łańcuch wartości – od źródeł produkcji do finalnego konsumenta – z uwzględnieniem wielopoziomowego systemu komunikacji wspierania przyszłych użytkowników przezroczystego łańcucha dostaw żywności.
2. Stworzenie strategicznego harmonogram badań zawierającego kompendium aktualnej wiedzy pozwalającej na określanie różnic potrzeb różnych uczestników Platformy, wyposażonych w najlepsze praktyki, pozwalające omijać bariery. Stworzą one Europejską Platformę Śledzenia i Monitorowania Żywności dla rozbudowy infrastruktury przezroczystości na poziomie narodowym.
3. Powstanie schematu „informacyjnego kręgosłupa”, który pozwoli zidentyfikować i zintegrować istniejące rozwiązania, umożliwiające przygotowanie Europejskiej Platformy Śledzenia i Monitorowania Żywności, opartej na infrastrukturze przezroczystości.
4. Budowa Europejskiej Platformy Przezroczystości dla uczestników tworzących całkowity łańcuch wartości żywności – od źródła produkcji do finalnego konsumenta – oparta powinna być na doświadczeniach najlepszych praktyk.

Uczestnicy i interesariusze wdrażający politykę w zakresie jakości i bezpieczeństwa żywnościowego, przedsiębiorstwa przetwórstwa żywności, ich przedstawiciele – stowarzyszenia i instytucje reprezentujące konsumentów – powinni brać czynny udział we wspólnych inicjatywach, aby poprawiać poziom przezroczystości w sektorze. Działania nie mogą ograniczyć się tylko do decyzji poszczególnych podmiotów i ich czynności koordynacyjnych. Powinny być poprzedzone określeniem właściciela informacji, co prowadziłoby do ich wymiany na zasadach zrównoważonych. Chociaż poziom rozwoju rynku informacji jest niski, to informacje dołączane do produktów tworzą ich wartość dodaną i rynkową odpowiedniość pomiędzy wszystkimi uczestnikami żywnościowego łańcucha wartości. Integracja wiedzy na temat uczestników łańcuchów żywnościowych, obejmujących konsumentów, producentów żywności, instytucje reprezentujące interesy konsumentów, przemysłu i politykę zrównoważonego rozwoju, umożliwi stworzenie narzędzia badawczego mającego w przyszłości

istotny wpływ na budowę i funkcjonowanie Europejskiej Platformy śledzenia i Monitorowania Żywności.

Literatura

Baryłko-Piekielna N. (1975), Zarys analizy sensorycznej żywności, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa.

Buckowska M., Sadowski T., Gadomska (2014), System wczesnego ostrzegania dotyczący żywności i pasz RASFF, „Problemy Higieny i Epidemiologii”, s. 550-555.

Gwlllynck X., Moldar A., Van Lembergen K., Bozic M., Sebok A., Bercheli A., Homolka F. (2011), Transparent Food Selected Best Practice -Case Studies, Uniwersytet Bonn, Bonn, Niemcy.

Kowalczyk S. (2009), Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej Warszawa.

Luning P.A., Marcelis W.J., Jongen W.M.F. (2002), Food Quality Management. A Techno Managerial Approach, Wageningen Pers, Wageningen, Holandia.

Szymanowski W. (2008), Zarządzanie łańcuchami dostaw żywności w Polsce. Kierunki zmian, Difin, Warszawa.

Transparency in the Food Chain, Situation, Expectations, Barriers and Research Needs (2010), Bruksela.

Strategic Research Agenda on Transparency in the Food Chain. Toward 2020, Transp_Food (2012), University of Bonn, Bonn, Niemcy.

AUTOR

Wacław Szymanowski, prof. zw. dr hab.
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: waclaw.szymanowski@uwm.edu.pl

