

Anna Bisaga

Uniwersytet Opolski
e-mail: abisaga@uni.opole.pl

SYSTEMOWE ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W ROLNICTWIE WARUNKIEM PRZECIWDZIAŁANIA KRYZYSOM ŻYWNOŚCIOWYM I EKONOMICZNYM

SYSTEMIC RISK MANAGEMENT IN AGRICULTURE AS A CONDITION OF PREVENTING FOOD AND ECONOMIC CRISES

DOI: 10.15611/pn.2017.499.03

JEL Classification: Q01, Q18, R11

Streszczenie: Celem opracowania jest identyfikacja instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie, akceptowanych i oczekiwanych przez użytkowników towarowych gospodarstw rolnych w Opolskiem w związku z modernizacją WPR. W opracowaniu wykorzystano metody dedukcyjne i indukcyjne. Przeprowadzono badania literaturowe oraz porównawczą analizę instytucjonalną. Materiał empiryczny zebrano w 2014 r. metodą wywiadu kwestionariuszowego w 100 gospodarstwach. Na podstawie badań stwierdzono, że trwająca modernizacja gospodarstw rolnych tworzy nowe rodzaje niepewności. Wdrożenie zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych musi być wspomagane innowacjami instytucjonalnymi w zarządzaniu ryzykiem dochodowym, technologicznym, przyrodniczo-klimatycznym oraz instytucjonalnym i jest to warunek dalszego zrównoważonego rozwoju rolnictwa.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, zarządzanie ryzykiem, modernizacja rolnictwa, instytucje.

Summary: The present work aims to identify instruments of risk management in agriculture – ones which are accepted and expected by users of commercial agricultural holdings based in Opole Province in connection with the modernization of the CAP. The author makes use of deductive and inductive methods in the study. Apart from that she carries out a review of the literature of the subject as well as runs a comparative institutional analysis. The empirical material was collected with the use of questionnaire-based interviews conducted in 100 farms in the year 2014. On the basis of the findings it was concluded that the modernization of agricultural holdings, which is currently under way, has created new types of uncertainty. The implementation of risk management in agricultural holdings must be supported with institutional innovations in management of profit, technological, nature-climatic and institutional risks and this is the condition behind further sustainable development of agriculture.

Keywords: sustainable development, risk management, modernization of agriculture, institutions.

1. Wstęp

Na podstawie obserwacji następstw kryzysów ekonomicznych i kryzysów żywnościowych w XX i XXI w. stawiana jest teza, że każdy większy kryzys o charakterze globalnym był poprzedzony zwyżką cen produktów rolnych [Alston, Beddow, Pardey 2009]. Uzasadnienia tej zależności poszukuje się w dwóch obszarach problemowych:

- definiowania tzw. kwestii agrarnej,
- zarządzania ryzykiem w rolnictwie jako zespołu instrumentów wykorzystywanych w zarządzaniu gospodarstwem rolnym do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, zarówno w produkcji żywności, jak i w zapewnieniu bezpieczeństwa gospodarczego i ograniczaniu negatywnego wpływu rolnictwa na przyrodę.

Kwestia agrarna dotyczy wkładu rolnictwa w rozwój gospodarki narodowej, sprzeczności pomiędzy rozwojem rolnictwa o strukturach typu kapitalistycznego a biofizycznymi ograniczeniami zasobów naturalnych wykorzystywanych w rolnictwie oraz wpływu nakładów kapitału na kierunki i tempo jego rozwoju [Moore 2010, s. 396]. W tym obszarze analitycznym należy wyjaśnić, dlaczego struktury organizacyjne w rolnictwie pozostają, w ujęciu dynamicznym, nieadekwatne do kształtujących się struktur gospodarczych, co jest traktowane jako przyczyna spowolnienia rozwoju [Wilkin 1986, s. 14], a niekiedy jako źródło kryzysów ekonomicznych [Alston, Beddow, Pardey 2009]. Zdaniem J.D. van der Ploega [2009] kwestię agrarną można traktować także jako szczególny przypadek kryzysu o charakterze globalnym, którego wyróżnikami są: niewystarczająca produkcja rolna, niedożywienie w skali globalnej, marginalizacja rodzinnych gospodarstw rolnych i wykluczenie społeczne rodzin rolniczych.

W rolnictwie, podobnie jak w innych sektorach gospodarki, procesy modernizacyjne dokonują się w różnych wymiarach i są uwarunkowane instytucjonalnie. Innowacje instytucjonalne decydują o wyborze i przebiegu realizowanych ścieżek modernizacyjnych. Przyjmowane rozwiązania instytucjonalne, mające na celu ułatwienia w podejmowaniu decyzji dotyczących zarządzania gospodarstwem rolnym, okazały się jednak źródłem różnych typów ryzyka i zagrożeń wywoływanych ubocznymi efektami modernizacji. Głównie występują one jako negatywne efekty zewnętrzne industrializacji rolnictwa. Model rolnictwa, który ma zastąpić rolnictwo industrialne, musi w swej istocie zakładać zarządzanie typami ryzyka powstającymi w gospodarstwach rolnych na skutek ich modernizacji i dzięki temu przeciwdziałać kryzysom żywnościowym, a w konsekwencji kryzysom ekonomicznym.

Celem teoretycznym opracowania jest uzasadnienie tezy, że konkurencyjność instytucjonalna jest warunkiem doskonalenia zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Celem badań empirycznych jest identyfikacja instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie akceptowanych i oczekiwanych przez użytkowników towarowych gospodarstw rolnych w Opolskiem w związku z modernizacją WPR. Dane pierwotne zebrano metodą wywiadu kwestionariuszowego w 2014 r. w 100 gospodarstwach

o intensywnym i średnio intensywnym systemie produkcji, w gminach reprezentatywnych dla rolnictwa województwa opolskiego. Opinie rolników pozwalają na stwierdzenie, że trwająca modernizacja gospodarstw tworzy nowe rodzaje niepewności, a budowanie odpornego sektora rolnego musi być wspomagane innowacjami instytucjonalnymi w zarządzaniu ryzykiem dochodowym, technologicznym, przyrodniczo-klimatycznym oraz instytucjonalnym. Jest to warunek dalszego zrównoważonego rozwoju rolnictwa.

2. Konkurencyjność instytucjonalna warunkiem doskonalenia zarządzania ryzykiem w rolnictwie

Ryzyko jest zobiektywizowaną niepewnością wystąpienia niepożądanego zdarzenia. Ryzyko zmienia się wraz z niepewnością, nie zaś ze stopniem prawdopodobieństwa [Willett 1951, s. 6]. Na zmiany w identyfikowaniu niepewności we współczesnym świecie największy wpływ ma globalizacja, jako sprzężenie zwrotne procesów modernizacyjnych w gospodarce, organizacji bądź samoorganizacji społeczności terytorialnych, instytucjach i kulturze. Zmusza ona do poszukiwania pola znaczeniowego ryzyka nie tylko w racjonalności ukierunkowanej na cel (racjonalności instrumentalnej), ale również w obszarze współrzędzenia (*governance*) i racjonalności komunikacyjnej [Bisaga 2011, s. 125-139], które wymagają refleksyjności instytucjonalnej i odwoływania się do wiedzy eksperckiej w kwestii zarówno pozytywnych, jak też negatywnych efektów zewnętrznych indywidualnych i zbiorowych działań gospodarczych.

Instytucje pierwszego etapu modernizacji (prostego uprzemysłowienia), które w większości nadal obowiązują, były zakorzenione w strukturach społecznych opierających się na racjonalności instrumentalnej. Ich skuteczność wymagała erozji lub likwidacji instytucji zapewniających trwałość społeczeństw tradycyjnych, np. prawa o ubogich, co pozwoliło przyspieszyć procesy uprzemysłowienia gospodarki i powstanie nowoczesnej siły roboczej [Polnayı 2010, s. 181-195]. Efekty uboczne prostego uprzemysłowienia powstające w środowisku, gospodarce, społeczeństwie i kulturze sprawiły, że ten typ modernizacji musiał stać się przedmiotem kolejnego jej etapu: modernizacji modernizacji [Beck, Giddens, Lash 2009, s. 25]. Zasadniczy problem obecnego etapu modernizacji tkwi w konkurencji pomiędzy instytucjami powołanymi na potrzeby pierwszego jej etapu a instytucjami, które mają zapewnić ich modernizację i ewolucyjny rozwój.

Problem ten jest szczególnie drażliwy w rolnictwie, które ze względu na przymus żywnościowy jest powszechnie traktowane przez ekonomistów jako typ gospodarki zależnej. Zależność ta jest definiowana z jednej strony przez struktury kierowania w łańcuchach żywnościowych, w których gospodarstwa rolne są instytucjonalnymi cenobiorcami, z drugiej – jako zależne od instrumentów redystrybucyjnych polityki rolnej, które równoważą obowiązujące rozwiązania instytucjonalne na rynkach rolnych. W tej sytuacji zapewnienie przedsiębiorczego rozwoju obszarów wię-

skich i odbudowa znaczenia rolnictwa we wzroście gospodarczym wymaga ponownej definicji (redefinicji) zasobów pozostających w rozporządzeniu gospodarstw rolnych, głównie kapitału naturalnego (Zielona infrastruktura – COM (2013) 0249) oraz nowych metod ich mobilizacji, restrukturyzacji i dywersyfikacji, co wywołuje nowe rodzaje niepewności, a jednocześnie prowadzi do poszukiwania nowych instrumentów zarządzania ryzykiem.

Zreformowana WPR, wdrażając rozwiązania instytucjonalne zapewniające zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, w miarę ujawniania się nowych obszarów niepewności, ciągle redefiniuje swój stosunek do zarządzania ryzykiem w rolnictwie, uwzględniając procesy modernizacyjne inicjowane w różnych kontekstach funkcjonowania gospodarstw rolnych i na różnych terytoriach w przestrzeni globalnej. WPR musi też odpowiedzieć na pytanie, jak stosowane instrumenty zarządzania ryzykiem, służące budowaniu rolnictwa produktywnego (indyustrialnego), zastąpić skutecznie instrumentami zarządzania ryzykiem zapewniającymi trwałość wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji rodzinnych gospodarstw rolnych na poziomie lokalnym i regionalnym UE oraz dla przyszłych pokoleń.

Zarządzanie ryzykiem w rolnictwie, w związku z jego orientacją na zrównoważony rozwój, zostało podjęte w UE w 2001 r. i pozwoliło na sformułowanie opinii, że rolnicy powinni przejąć odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem, które wcześniej było domeną polityki. Postulowano też, aby nowe instrumenty były oparte na mechanizmach rynkowych, takich jak: ubezpieczenia czy rynek terminowy [Pawłowska-Tyszko 2016].

Nowe narzędzia w obszarze zarządzania ryzykiem w rolnictwie (COM (2005) 74) miały dotyczyć:

- ubezpieczeń od klęsk żywiołowych,
- funduszy wspólnego inwestowania związanych z podziałem ryzyka w ramach grupy producentów w łańcuchach żywnościowych,
- zagwarantowania podstawowego zabezpieczenia dochodu na wypadek sytuacji kryzysowych.

Operacjonalizacja tych narzędzi w perspektywie planowania 2014-2020 znajduje się w art. 36 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013...], w którym podjęto próbę przekształcenia instytucji redystrybucyjnych w rozwojowe. W artykule 5 przywołanego rozporządzenia zarządzanie ryzykiem w rolnictwie zostało uznane za działanie priorytetowe Unii w zakresie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

3. Stosunek rolników z Opolskiego do instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie

Wdrażanie systemów zarządzania ryzykiem w rolnictwie wymaga odpowiedzi na pytanie, czy rolnicy gotowi są do podejmowania działań związanych z zarządzaniem ryzykiem, czy też oczekują wsparcia *ex post* przez instrumenty redukujące

niepewność i skutki procesów modernizacyjnych przewidziane w WPR i politykach krajowych? Opinie użytkowników towarowych gospodarstw rolnych dotyczące instytucji podnoszących bezpieczeństwo gospodarowania w rolnictwie przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Ranking instytucji/czynników zwiększających poczucie bezpieczeństwa w prowadzeniu gospodarstwa rolnego

Instytucja/czynnik:	Ranking
• system kontraktacyjny	2
• niższe koszty kredytów	4
• ceny gwarantowane	1
• udział w grupie producentów	5
• specjalizacja	5
• ubezpieczenie upraw i zwierząt (od nieurodzaju, klęsk żywiołowych, epidemii)	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań w województwie opolskim.

Na pierwszych miejscach w rankingu znalazły się instytucje związane ze wsparciem cen produktów rolnych (ceny gwarantowane – 1 miejsce) i z organizacją rynków rolnych (system kontraktacyjny – 2 miejsce). Na kolejnych miejscach znajdują się już jednak instytucje, których funkcjonowanie zależy od decyzji producentów rolnych i ich umiejętności zarządzania gospodarstwem rolnym: ubezpieczenie upraw i zwierząt od nieurodzaju, klęsk żywiołowych, epidemii (3 miejsce w rankingu) oraz niższe koszty kredytów – ryzyko finansowe (4 miejsce). Bezpieczeństwo finansowe jest zasadniczym warunkiem gotowości rolników do działań modernizacyjnych. W Polsce rozwiązania dotyczące funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych i finansowych w rolnictwie są regulowane w sposób administracyjny. Ogranicza to możliwość kreowania innowacji instytucjonalnych zapewniających udział rolników w zarządzaniu ryzykiem, na jakie, w ich przekonaniu, narażone są obecnie gospodarstwa rolne. Rolnicy z województwa opolskiego gotowi są uczestniczyć w stowieniu takich instytucji (zob. tab. 2).

Otwartość na nowe instytucje jest wynikiem procesów modernizacyjnych dokonujących się w gospodarstwach rolnych, które skutkują upraszczaniem struktury produkcji i pogłębiającą się specjalizacją. Wsparciem dla tych procesów były dopłaty obszarowe jako instrument zarządzania ryzykiem dochodowym. Pogłębiające się procesy specjalizacji wywołują jednak nowe rodzaje ryzyka, które nie mogą być zrekomensowane przez wsparcie bezpośrednie. Głównie są to zagrożenia klimatyczne, dlatego 95% respondentów jest gotowych do uczestnictwa w Funduszu Ubezpieczeń Wzajemnych na wypadek klęsk żywiołowych. W warunkach zrównoważonej intensyfikacji rolnictwa rośnie znaczenie ryzyka technologicznego, stąd postulat powołania funduszy inwestycyjnych (72% wskazań) i podkreślenia znaczenia wiedzy jako instrumentu zarządzania ryzykiem.

Tabela 2. Stosunek rolników z województwa opolskiego do wybranych innowacji instytucjonalnych zarządzania ryzykiem w rolnictwie

Innowacja instytucjonalna	Stopień akceptacji		
	tak	nie	brak zdania
Fundusz ubezpieczeń wzajemnych na wypadek klęsk żywiołowych	95	2	3
Fundusz ubezpieczeń wzajemnych dochodów rolniczych	62	30	8
Fundusze poręczeniowo-pożyczkowe	55	37	8
Fundusze inwestycyjne	72	22	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań w województwie opolskim.

Nowe obszary niepewności w zarządzaniu gospodarstwem rolnym wzmacniają potrzebę krajowej polityki rolnej jako komplementarnego narzędzia wobec WPR – 93% respondentów widzi potrzebę rozwoju krajowej polityki rolnej. Tematyzację obszarów krajowej polityki rolnej w opinii badanych rolników i zdarzeń wywołujących niepewność przedstawiono w tab. 3.

Analiza obszarów problemowych, które w opinii badanych są istotne dla krajowej polityki rolnej, pokazuje, że związane z nimi rodzaje niepewności, warunkujące procesy modernizacyjne w gospodarstwach rolnych, dotyczą prawidłowo zdefiniowanych praw własności oraz wyspecjalizowanej infrastruktury finansowej i rzeczowej. Ciekawe, że rolnicy w tym kontekście nie widzą dużego ryzyka w braku

Tabela 3. Kwestie do rozwiązania w ramach krajowej polityki rolnej w opinii badanych rolników

Obszar problemowy	Wskazania w %*
• przenoszenie praw własności	33
• określenie i monitorowanie górnej granicy wielkości gospodarstw rolnych	33
• określenie i przestrzeganie warunków dzierżawy	21
• ochrona polskiej ziemi przed wykupem przez cudzoziemców	83
• określenie gospodarstw priorytetowych dla rozwoju polskiego rolnictwa	27
• określenie form i warunków kredytowania rolnictwa	61
• budowanie infrastruktury rynkowej (np. giełdy towarowe, domy składowe)	34
• ochrona pozycji przetargowej rolników w kanałach dystrybucji	33
• rozbudowa infrastruktury na obszarach wiejskich	57
• zabezpieczenie swobodnego dostępu polskiej żywności do innych rynków	42
• zabezpieczenie korzystnych dla rolników warunków ubezpieczeń społecznych	42
• współfinansowanie ubezpieczeń upraw i zwierząt od zdarzeń losowych	48
• zagwarantowanie odrębnego dla rolników systemu podatkowego	31

* Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań w województwie opolskim.

uregulowań dotyczących dzierżawy, stanowiącej główne źródło restrukturyzacji obszarowej w Opolskiem. W redukcji niepewności w tym zakresie ważną rolę odgrywają zaufanie i kapitał społeczny na obszarach wiejskich. Znaczącym obszarem niepewności dla ankietowanych są też typy ryzyka instytucjonalnego: zarówno te związane z organizacją rynków rolnych, jak też fiskalne oraz dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych. Nowe instytucje wdrażane w organizacji rynków rolnych w UE nie są znane rolnikom i dopiero będą stanowione przez politykę krajową, a bez tego doskonalenie zarządzania ryzykiem w rolnictwie staje się domeną administracji rządowej. Brak systemu ewidencji dochodów rolniczych nie pozwala na reformę systemu fiskalnego i ubezpieczeń społecznych, ale głównie uniemożliwia rozwój instytucji zarządzania ryzykiem dochodowym.

Podkreślana w literaturze awersja rolników do ryzyka wynika z siły instytucji prostej modernizacji, dla których nowe instytucje nie stanowią, na razie, skutecznej przeciwwagi. W procesie modernizacji powoływane są głównie instytucje o charakterze redystrybucyjnym kosztem instytucji doskonalących zarządzanie trwałością gospodarstw rolnych, nie tylko w płaszczyźnie racjonalności instrumentalnej, ale także społecznej i środowiskowej.

4. Zakończenie

Modernizacja industrialnych form rolnictwa w kierunku zrównoważonego rozwoju wywołuje niepewność i wiele zdarzeń generujących ryzyko technologiczne, finansowe i instytucjonalne. Ten typ modernizacji potęguje też niepewność w tradycyjnych gospodarstwach chłopskich. Struktury długiego trwania w rolnictwie muszą bowiem zostać zastąpione zarządzaniem, które w sposób refleksyjny, wynikający z zaufania do wiedzy eksperckiej, ma zapewnić trwałość wszystkich zasobów pozostających we władaniu gospodarstw rolnych.

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować następujące wnioski:

1. Nowe rodzaje ryzyka – typy niepewności generowane przez różne ścieżki modernizacyjne, inicjowane w gospodarstwach rolnych, pozwalają stwierdzić, że użytkownicy tych gospodarstw są zainteresowani zarządzaniem ich bezpieczeństwem i w ten sposób przeciwdziałać kryzysom żywnościowym.

2. Zagwarantowanie trwałości wielu dóbr publicznych odtwarzanych i doskonalonych w procesie produkcji rolnej jest normatywną zasadą zarządzania gospodarstwem rolnym na obecnym etapie jego modernizacji.

3. Powstanie wspólnot ryzyka wiąże się z niepewnością, która jest skutkiem wdrażania określonych ścieżek modernizacyjnych w konkretnej przestrzeni o określonych warunkach: glebowych, klimatycznych, fitosanitarnych, weterynaryjnych, logistyczno-marketingowych i finansowych. Wspólnoty ryzyka mogą stanowić podstawę do tworzenia innowacji instytucjonalnych regulujących podział ryzyka w produkcji rolnej, stosowanych technologiach i dochodach gospodarstw rolnych. W związku z tym zasadne wydaje się powołanie Towarzystwa Rolnego Ubezpieczeń

Wzajemnych (TRUW), a także rozpatrzenie możliwości tworzenia funduszy ubezpieczeń wzajemnych na poziomie lokalnym. Środki na te cele zostały zagwarantowane w PROW 2014-2020. Eksperyment z powołaniem TRUW jest konieczny i powinien być dobrze przygotowany.

4. Ryzyko instytucjonalne rolnicy z województwa opolskiego postrzegają nie tylko w zmianach WPR, ale głównie w krajowej polityce rolnej i matrycy instytucjonalnej, regulującej prawa własności i funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych.

5. Dyskusja o kształcie dopłat bezpośrednich jest podstawą zmiany paradygmatu WPR. W matrycy instytucjonalnej tej polityki niemożliwa jest ich konkurencja ze środkami finansowymi przeznaczanymi na zarządzanie ryzykiem w rolnictwie. Ograniczenie wysokości dopłat bezpośrednich we wszystkich krajach UE może zapewnić środki na nowe instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie, które powinny być wyodrębnione.

Literatura

- Alston J., Beddow J., Pardey P., 2009, *Agricultural research, productivity, and food prices in the long run*, Science, vol. 325 (5945), no. 4, s. 1209-1210.
- Beck U., Giddens A., Lash S., 2009, *Modernizacja refleksyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bisaga A., 2011, *Endogenizacja rozwoju warunkiem przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym na przykładzie badań w rolnictwie regionu opolskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 231, s. 125-139.
- Moore J.W., 2010, *The end of the road? Agricultural revolutions in the capitalist world-ecology*, Journal of Agrarian Change, vol. 10, no. 3, s. 389-413.
- Pawłowska-Tyszko J., 2016, *Nowe instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie krajów członkowskich UE a rozwój zrównoważony*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 436, s. 199-208.
- Ploeg van der J.D., 2009, *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, Earthscan, London.
- Polnayı K., 2010, *Wielka transformacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejskie Fundusz Rolnych na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [COM (2013) 1305].
- Wilkin J., 1986, *Współczesna kwestia agrarna*, PWN, Warszawa.
- Willett A.H., 1951, *The Economic Theory of Risk Insurance*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.