



Złożenie pracy online:  
2019-05-26 13:47:05  
Kod pracy:  
10344/37503/CloudA

Bartłomiej Orzeł  
(nr albumu: 24171 )

Praca magisterska

## **Ocena skutków regulacji zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce**

### **Evaluation of the impact of a banning breeding fur animals in Poland**

Wydział: Wydział Nauk Społecznych i Informatyki

Kierunek: Zarządzanie

Specjalność: zarządzanie firmą

Promotor: dr Dariusz Woźniak

Serdeczne podziękowania za wszelką pracę włożoną w pomoc nad przygotowaniem niniejszej pracy składam dla moich rodziców, dla Pana Promotora dra Dariusza Woźniaka oraz dla Pana Prezydenta dra Krzysztofa Pawłowskiego.



## Streszczenie

Podczas trwania 8 kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniesione zostały dwa projekty ustaw, które miały na celu wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych. Celem niniejszej pracy było opracowanie oceny skutków regulacji zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce za pomocą analizy kosztów i korzyści. Do przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści wykorzystane zostały narzędzia statystyczne, a także oficjalny, rządowy formularz oceny skutków regulacji. Ponadto praca wykazuje niedoskonałości rynkowe, które zostały ujawnione na fermach, oraz niedoskonałości państwa, które udało się zidentyfikować podczas procesu tworzenia regulacji zakazujących hodowli zwierząt futerkowych.

## Słowa kluczowe

norki, zwierzęta futerkowe, zakaz zwierząt futerkowych, ocena skutków regulacji



## Abstract

During the 8th term of office of the Sejm of the Republic of Poland, two draft bills were submitted, aimed at introducing a ban on breeding fur animals. The aim of this thesis was to develop an assessment of the effects of the regulation of the ban on breeding fur animals in Poland using a cost-benefit analysis. The statistical tools as well as the official governmental regulatory impact assessment form were used to carry out the cost-benefit analysis. In addition, the work shows market imperfections, which were revealed on the fur farms, and imperfections of the government, which were identified during the process of creating regulations prohibiting fur animal breeding.

## Keywords

minks, fur animals, fur bans, evaluation of the impact of regulation



## Spis treści

Wstęp.....	2
Hodowla zwierząt futerkowych w Polsce i na świecie.....	3
1.1. Przedstawienie charakterystyki zwierząt hodowanych na futra ( <i>lisy, norki, szynszyle</i> ).....	3
1.2. Hodowla zwierząt futerkowych na świecie.....	5
1.3. Hodowla zwierząt futerkowych w Polsce.....	11
1.4. Analiza obowiązujących regulacji prawnych.....	14
1.5. Perspektywy rozwoju hodowli zwierząt futerkowych w Polsce i na świecie.....	20
Ocena skutków regulacji oraz zawodności rynków – ujęcie teoretyczne.....	25
2.1. Definicja oraz funkcje państwa.....	25
2.2. Zawodności rynku, zawodności państwa – ujęcie teoretyczne.....	29
2.2.1. Zawodności rynku.....	29
2.2.2. Zawodności państwa.....	31
2.2.3. Państwo czy rynek?.....	33
2.3 Ocena skutków regulacji.....	34
2.3.1. Analiza kosztów i korzyści.....	35
3. Ocena skutków regulacji potencjalnego wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce.....	44
3.1. Próby wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce.....	44
3.1.1. Próby wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce oraz ich uzasadnienia.....	44
3.1.2. Zakaz hodowli zwierząt futerkowych w Europie.....	51
3.2. Niedoskonałości rynkowe, a niedoskonałości państwa w zakresie hodowli zwierząt futerkowych.....	53
3.2.1. Niedoskonałości rynkowe w zakresie hodowli zwierząt futerkowych.....	53
3.2.2. Niedoskonałości państwa w zakresie zakazu hodowli zwierząt futerkowych.....	56
3.3. Analiza kosztów i korzyści wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych.....	59
Zakończenie.....	71
Spis literatury.....	73
Spis tabel, rysunków i wykresów.....	79
Załączniki.....	81

## Wstęp

Wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych jest tematem obecnym w debacie publicznej od kilku lat i z pewnością obecnej nadal w ciągu obecnych kilku lat. Podczas debaty na temat zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce obie strony w sprawie (które są pojmowane tutaj jako hodowcy zwierząt na futra i zwolennicy zakazu hodowli) przedstawiały argumenty przemawiające za daną racją. Argumentacja hodowców opierała się głównie na przedstawianiu danych ekonomicznych, zaś argumentacja zwolenników zakazu głównie na kwestiach etycznych i moralnych, które nie podlegają ocenie przez nauki ekonomiczne. Każda ze strony w dyskusji musiała się jednak odnosić do argumentów drugiej strony (hodowcy odpowiadali na argumenty etyczne, zwolennicy zakazu na argumenty ekonomiczne), zaś rolę bezstronnego arbitra w tej sprawie powinno podjąć państwo (a w praktyce władza ustawodawcza – Sejm i Senat RP). Poniższa praca jest próbą podsumowania oraz oceny wiarygodności danych ekonomicznych podawanych przez obie strony sporu, a także przez wnioskodawców poselskich projektów zakazu hodowli, próbą wskazania zawodności rynku i państwa w zakresie hodowli zwierząt na futra oraz proponowanego zakazu, a także analizy kosztów i korzyści projektu w oparciu o formularz oceny skutków regulacji wykorzystywany w rządowym procesie legislacyjnym.



# 1. Hodowla zwierząt futerkowych w Polsce i na świecie

## 1.1. Przedstawienie charakterystyki zwierząt hodowanych na futra (*lisy, norki, szynszyle*)

Zgodnie z obowiązującą ustawą o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich do zwierząt gospodarskich zaliczane są następujące typy zwierząt futerkowych<sup>1</sup>.

- lis pospolity (*Vulpes vulpes*),
- lisy polarny (*Alopex lagopus*)
- norka amerykańska (*Mustela vison* vel. *Neovison vison*),
- tchórz (*Mustela putorius*),
- jenot (*Nyctereutes procyonoides*),
- nutria (*Myocastor coypus*),
- szynszyla (*Chinchilla lanigera*),
- królik (*Oryctolagus cuniculus*)

Według zapisów ww. ustawy zwierzęta są utrzymywane w celu produkcji surowca dla przemysłu futrzarskiego, mięsnego i włókienniczego. Zgodnie z danymi organizacji FurEurope w Polsce hodowanych było w 2016 roku 8 640 000 zwierząt na futra, z czego 8 500 000 stanowiły norki amerykańskie, 50 000 lisy, 10 000 jenoty oraz 80 000 szynszyle<sup>2</sup>. Udział pozostałych gatunków zwierząt w hodowli zwierząt futerkowych w Polsce jest marginalny lub (jak w przypadku królika) futro jest produktem ubocznym, a nie podstawowym produktem uzyskiwanym w ramach hodowli, w związku z czym nie dotyczy go projektowany przez ustawodawcę zakaz hodowli. W związku z tym rozpatrywane będą wyłącznie gatunki zwierząt, których liczba więcej niż 0,5 promila ogólnej liczby hodowanych zwierząt. Są to:

Norka amerykańska – Jak wskazują w swojej publikacji Kowalska, Piórkowska i Gugolek norka Amerykańska została sprowadzona do Europy w latach 20. XX wieku z Ameryki

<sup>1</sup> Ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071330921/U/D20070921Lj.pdf> (dostęp 25.05.2019)

<sup>2</sup> Fur Europe Annual Report

Północnej<sup>3</sup>. Jak wskazuje Dariusz Graszka-Petrykowski, do Polski pierwsze norki amerykańskie trafiły w latach 30. XX wieku. Norka amerykańska, uciekająca z hodowli – jako bardziej agresywna i silniejsza - zaczęła wypierać z ekosystemu norkę europejską, a niektóre z państw prowadziły nawet politykę wprowadzania jej do ekosystemu. Dziko żyjące populacje norki amerykańskiej można zaobserwować m.in. w Rosji, krajach skandynawskich, Irlandii, Czechach, Niemczech, Danii, Słowacji, na Białorusi czy Ukrainie<sup>4</sup>. Pierwsze próby udomowienia norki amerykańskiej podjęto w XX wieku. Jak wskazuje Trybuski (1930) pierwsza ferma powstała w 1873 roku w Kanadzie. Jak wskazują Kowalska, Piórkowska i Gugolek pierwsza ferma nerek amerykańskich powstała w Polsce w roku 1928, a do wybuchu II Wojny Światowej funkcjonowało ich kilkadziesiąt<sup>5</sup>. Z kolei możemy przeczytać w publikacji Zalewskiego i Brzezińskiego, pod koniec XX wieku wytwarzano w Polsce 200 tysięcy skór norczych rocznie<sup>6</sup>.

Lis – Mięsożerne zwierzę drapieżne należące do rodziny psowatych. Jak wskazują w swojej pracy Dorota Kowalska i Małgorzata Piórkowska - na świecie występuje (według różnych szacunków) około 35 do 45 różnych gatunków lisów. Różnice pomiędzy poszczególnymi gatunkami lisa dotyczą przede wszystkim wielkości ciała, a także okrywy włosowej. Jedynie dwa gatunki – lis polarny (*Alopex lagopus* L.) i lis pospolity (*Vulpes vulpes* L.) oraz odmiany mutacyjne oraz mieszańce tych gatunków są wykorzystywane w chowie klatkowym. Jak dodają w dalszej części swojej pracy Piórkowska i Kowalska pierwsze próby hodowli lisów miały miejsce w II połowie XIX wieku. Warto zwrócić uwagę na ogromną dynamikę hodowli lisów w I połowie XX wieku - w roku 1910 w Kanadzie i USA funkcjonowało zaledwie 16 ferm lisów, zaś w roku 1929 już 5 tysięcy. Według Piórkowskiej i Kowalskiej pierwsze fermy lisie zaczęły w Polsce powstawać w okresie międzywojennym, jednak aż do lat 60 nie była ona szczególnie popularna. Autorki wskazują, że okres rozwoju hodowli lisów w Polsce trwał od lat 60 do lat 80 XX wieku<sup>7</sup>.

---

3 D. Kowalska, M. Piórkowska, A. Gugolek, Wybrane zagadnienia dotyczące dobrostanu, żywienia i użytkowania nerek hodowlanych, INSTYTUT ZOOTECHNIKI PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY, Kraków 2016 [http://www.izoo.krakow.pl/czasopisma/monografie/2016\\_norki\\_hodowlane.pdf?ver=3](http://www.izoo.krakow.pl/czasopisma/monografie/2016_norki_hodowlane.pdf?ver=3)

4 Norka amerykańska, [http://cepl.sggw.pl/publikacje/ssaki/norka\\_a.htm](http://cepl.sggw.pl/publikacje/ssaki/norka_a.htm) (dostęp 22.02.2019)

5 D. Kowalska, M. Piórkowska, A. Gugolek, Wybrane zagadnienia dotyczące dobrostanu, żywienia i użytkowania nerek hodowlanych, INSTYTUT ZOOTECHNIKI PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY, Kraków 2016

6 J.w.

7 D. Kowalska, M. Piórkowska, Charakterystyka populacji hodowlanych i dziko żyjących lisów pospolitych, „Wiadomości Zootechniczne”, Kraków 2014, R. LII, s. 117–121  
[https://wz.izoo.krakow.pl/files/WZ\\_2014\\_2\\_art14.pdf](https://wz.izoo.krakow.pl/files/WZ_2014_2_art14.pdf) (dostęp 25.05.2019)



Szynszyła – jak wskazują w swojej pracy Paweł Bielański oraz Dorota Kowalska to nazwa rodzajowa dla dwóch gatunków zwierząt, które żyją współcześnie: szynszyli małej (*Chinchilla lanigera*) oraz szynszyli górskiej (*Chinchilla chinchilla* lub *Chinchilla brevicaudata* – jest ona określana również jako Bolivian chinchilla, Peruvian chinchilla lub Royal chinchilla). Przydatność okrywy włosowej tych zwierząt została oceniona wysoko już w roku 1591. Z czasem ubiór wykonany z futra szynszyli stał się dobrem luksusowym. Gospodarka łowiecka na przestrzeni ostatnich 200 lat doprowadziła niemal do wybicia i wyginięcia populacji żyjących na wolności szynszyli. Pierwsze próby hodowli klatkowej szynszyli zostały podjęte w Chile w XVIII wieku, jednak zakończyły się one fiaskiem. Dopiero w latach 20 XX wieku udało się utworzyć pierwszą hodowlę tych zwierząt, co uznawane jest za początek nowoczesnej hodowli. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden fakt wskazany przez Bielańskiego i Kowalską – oceniają oni że klatkowa hodowla szynszyli, która pociągnęła za sobą udomowienie tak naprawdę uchroniła ten gatunek zwierząt przed całkowitym wyginięciem. W ocenie tych autorów jest to potwierdzenie tezy, że hodowla klatkowa może stanowić ochronę gatunku i możliwość jego przetrwania<sup>8</sup>.

## 1.2. Hodowla zwierząt futerkowych na świecie

Jak wskazuje zrzeszająca europejskie związki przemysłu futrzarskiego organizacja Fur Europe, w samym tylko 2016 roku na świecie wyprodukowano łącznie 75 milionów skór norczych, które były warte 2,44 mld dolarów, a także 15,25 mln skór z lisów, których wartość oscylowała wokół 1 miliarda dolarów<sup>9</sup>.

W roku 2012 Europa była największym producentem skór futerkowych na świecie, wyprzedzając Azję, której całość zapewniały Chiny (patrz tabela 1). Dane dotyczące chińskiej produkcji futer są jednak dostępne z opóźnieniem. Według portalu Business of Fashion Chiny wyprodukowały w 2014 roku 35 milionów skór z norek, co w konsekwencji oznaczałoby, że

---

8 P. Bielański, D. Kowalska, Szynszyła beżowa – polska odmiana mutacyjna, „Wiadomości Zootechniczne”, Kraków 2013, R. LI, 59–63 [https://wz.izoo.krakow.pl/files/WZ\\_2013\\_1\\_art07.pdf](https://wz.izoo.krakow.pl/files/WZ_2013_1_art07.pdf),

9 World Fur Trade is Booming Despite China Slowdown, <https://www.fureurope.eu/news/world-fur-trade-is-booming-despite-china-slowdown/> (dostęp 22.02.2019)



Chiny są według najbardziej aktualnych danych największym na świecie producentem naturalnych futer, wyprzedzając Danię oraz Polskę<sup>10</sup>.

**Tabela 1: Udział poszczególnych regionów świata w produkcji skór futerkowych w roku 2012**

Kontynent/Państwo	Udział w światowej produkcji
Europa	46 procent
Azja (Chiny)	37 procent
Ameryka Północna	10 procent
Rosja	4 procent
Ameryka Południowa, Australia, Afryka	3 procent

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wpływ ekonomiczny branży hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę Polski, PwC

Jak zostało już wcześniej wspomniane, a co można zaobserwować w tabeli 2, największym producentem naturalnych futer w Europie była w roku 2016 Dania (17 147,5 tys. sztuk), przed Polską (8 640 tys. sztuk) oraz Finlandia (4 390 tys sztuk). Dania, Polska, Finlandia oraz Holandią (4 mln sztuk, gdzie został wprowadzony zakaz hodowli z okresem przejściowym do 2024 roku<sup>11</sup>, w związku z czym produkcja jest wygaszana) odpowiadają za 82 procent europejskiej produkcji futer<sup>12</sup>.

Podstawę hodowli zwierząt futerkowych w Europie stanowią norki amerykańskie (około 93 procent europejskiej produkcji skór) oraz lisy (około 6 procent europejskiej produkcji skór). Za około 92 procent produkcji skór z lisa odpowiada jedno państwo - Finlandia.

10 Chiny światowym liderem branży futrzarskiej. <http://www.farmer.pl/fakty/swiat/chiny-swiatowym-liderem-branzy-futrzarskiej,75352.html> (dostęp 22.02.2019)

11 Zakaz hodowli zwierząt na futra w Holandii, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zakaz-hodowli-zwierzat-na-futra-w-Holandii-4040071.html> (dostęp 22.02.2019)

12 Prawne i ekonomiczne aspekty zakazu hodowli zwierząt futerkowych, <https://instytutpir.pl/wp-content/uploads/2017/11/IPiR-PRAWNE-I-EKONOMICZNE-ASPEKTY-ZAKAZU-HODOWLI-ZWIERZĄT-FUTERKOWYCH-publicacja.pdf> (dostęp 22.02.2019)

**Tabela 2: Produkcja skór w poszczególnych krajach Europy w 2016 r**

Państwo	Liczba ferm	Produkcja skór				Łącznie
		Norki	Lisy	Jenoty	Szynszyle	
Belgia	19	160 000	0	0	0	<b>160 tys.</b>
Bośnia i Herc.	50	0	0	0	9 000	<b>9 tys.</b>
Bułgaria	3	100 000	0	0	0	<b>100 tys.</b>
Czechy	10	20 000	500	0	0	<b>20 500</b>
Dania	1533	17 100 000	2 500	0	45 000	<b>17 147,5 tys.</b>
Estonia	40	46 000	15 000	0	6 000	<b>67 tys.</b>
Finlandia	914	1 940 000	2 300 000	150 000	0	<b>4 390 tys.</b>
Francja	13	140 000	0	0	0	<b>140 tys.</b>
Grecja	98	1 400 000	0	0	0	<b>1 400 tys.</b>
Hiszpania	54	750 000	0	0	0	<b>750 tys.</b>
Holandia	185	4 000 000	0	0	0	<b>4 mln</b>
Irlandia	3	150 000	0	0	0	<b>150 tys.</b>
Islandia	30	174 000	0	0	0	<b>174 tys.</b>
Litwa	131	1 500 000	1 500	0	6 000	<b>1 507,5 tys.</b>
Łotwa	8	500 000	5 000	0	3 000	<b>508 tys.</b>
Niemcy	13	130 000	0	0	2 000	<b>132 tys.</b>
Norwegia	340	700 000	110 000	0	0	<b>810 tys.</b>
Polska	1144	8 500 000	50 000	10 000	80 000	<b>8 640 tys.</b>
Rumunia	153	245 000	0	0	13 000	<b>258 tys.</b>
Serbia	52	0	0	0	15 000	<b>15 tys.</b>
Słowacja	1	4 500	0	0	0	<b>4 500</b>
Szwecja	80	1 000 000	0	0	0	<b>1 mln</b>
Węgry	200	0	0	0	14 000	<b>14 tys.</b>
Włochy	30	160 000	0	0	0	<b>160 tys.</b>
<b>Suma</b>	<b>5104</b>	<b>38 719 500</b>	<b>2 484 500</b>	<b>160 000</b>	<b>193 000</b>	<b>41 557 tys.</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Fur Europe Annual Report

Jak można zauważyć na Wykresie 1 na przestrzeni lat 1983-2014 produkcja naturalnych futer, a także ich cena podlegała fluktuacjom, jednak od roku 1999 produkcja, poza dwoma latami wyjątku – 2007 i 2008 – ulegała stałemu wzrostowi. Jest to związane przede wszystkim z bogaceniem się społeczeństwa rosyjskiego, a nade wszystko chińskiego.

Jak wskazują publikacje portalu Farmer.pl Chiny są obecnie największym producentem odzieży i akcesoriów z wykorzystaniem futer naturalnych. Jak dodaje autor Chiny są również największym na świecie konsumentem finalnych produktów futrzarskich. Jest to spowodowane znacznym wzrostem zamożności obywateli chińskich. Według



Międzynarodowej Federacji Futrzarskiej cały przemysł w handlu detalicznym osiąga roczne obroty na poziomie 40 miliardów dolarów. Gro z tego stanowi konsumpcja na rynku chińskim<sup>13</sup>. W roku 2012 Chińczycy kupili aż 85 procent wszystkich skór podczas jednej z akcji Copenhagen Fur w roku 2012<sup>14</sup>. Organizacja *Society for the Prevention of Cruelty to Animals* ocenia, że Chiny odpowiadają za 80 procent światowego handlu futrami<sup>15</sup>.

Znaczna większość obrotu skórami futerkowymi na świecie odbywa się w wyspecjalizowanych w tym zakresie domach aukcyjnych rozlokowanych na całym świecie. Ich profilem jest głównie łączenie sprzedających oraz kupujących surowe skóry futerkowych zwierząt hodowlanych lub dzikich. Jedna aukcja trwa kilka dni, odbywają się one kilka razy do roku. Trzy największe domy aukcyjne na świecie to:

**Kopenhagen Fur** (Kopenhaga, Dania) – najstarszy w Europie, bo powołany przez Duńskie Stowarzyszenie Zwierząt Futerkowych w 1930 roku dom aukcyjny. DSZF jest obecnie zarówno właścicielem, jak i zarządcą Copenhagen Fur. W ciągu każdego roku w domu aukcyjnym organizowanych jest pięć aukcji. Podczas nich oferowanych jest prawie 30 milionów skór – podstawę oferty stanowią skóry norek, ale dostępne są również skóry lisów, szynszyli, fok i karakułów<sup>16</sup>. Jest to główny rynek zbytu dla polskich hodowców zwierząt na futra.

**North American Fur Auction** (Toronto, Kanada) – jest największym domem aukcyjnym w Ameryce Północnej i jednocześnie najstarszym na świecie, gdyż rozpoczęcie jego działalności jest datowane na rok 1670 r., czyli powstanie Hudson's Bay Company (HBC). W latach późniejszych do HBC dołączały inne spółki zajmujące się obrotem skórami futerkowymi. Obecna nazwa - North American Fur Auction – obowiązuje od roku 1987. Podobnie jak w przypadku aukcji europejskich, aukcje odbywają się kilka razy do roku. NAFA oferuje skóry norek, lisów a także mniej

---

13 Chiny światowym liderem branży futrzarskiej. <http://www.farmer.pl/fakty/swiat/chiny-swiatowym-liderem-branzy-futrzarskiej,75352.html> (dostęp 22.02.2019)

14 Danish mink industry toasts a Chinese chill, <https://www.reuters.com/article/denmark-fur/danish-mink-industry-toasts-a-chinese-chill-idUSL5E8NK7G420121221> (dostęp 22.02.2019)

15 Fur Faces Opposition in Chinese Fashion Industry, <https://jingdaily.com/fur-china/> (dostęp 22.02.2019)

16 <http://www.kopenhagenfur.com> (data dostępu: 20.01.2019 r.)

popularnych w Europie zwierząt - sobola, kojota, bobra, szopka, rysia, wydry i innych<sup>17</sup>.

**Saga Furs Oyj** (Helsinki, Finlandia) – dom aukcyjny został założony przez Fiński Związek Hodowców Zwierząt Futerkowych w roku 1938. Dawniej nosił nazwę Finnish Fur Sales. Rocznie organizowanych jest podobna ilość międzynarodowych aukcji co w Kopenhagen Fur - cztery do pięciu. W odróżnieniu od Kopenhagen Fur większość ofert dotyczy skór lisich (w których Finlandia jest europejskim liderem), a w dalszej na których oferowane są głównie skóry lisów oraz norek i jenotów. Saga Furs Oyj jest jedynym domem aukcyjnym, zajmującym się pośrednictwem sprzedaż futer, notowanym na giełdzie<sup>18</sup>.

Pozostałe domy aukcyjne zajmujące się handlem skórami futerkowymi.

- **Sojuzpushnina** (siedziba: Moskwa, Rosja; same aukcje odbywają się w Sankt Petersburgu) – Sojuzpushnina prowadzi swoją działalność od roku 1930. Głównym przedmiotem jego działalności jest handel skórami soboli oraz zwierząt dzikich – aukcje odbywają się dwa lub trzy razy do roku. Zwierzęta hodowlane są mniejszym priorytetem dla tego domu aukcyjnego<sup>19</sup>.
- **American Legend** (Seattle, USA) – dom aukcyjny American Legend powstał w roku 1898. Aukcje odbywają się dwa lub trzy razy w roku – do obrotu dopuszczane są skóry norek amerykańskich oraz lisów<sup>20</sup>.
- **Fur Harvesters Auction Inc.** (North Bay, Kanada) - dom aukcyjny, który wyspecjalizował się w sprzedaży skór zwierząt dzikich<sup>21</sup>.

---

17 <http://www.nafa.ca> (data dostępu: 20.01.2019 r.)

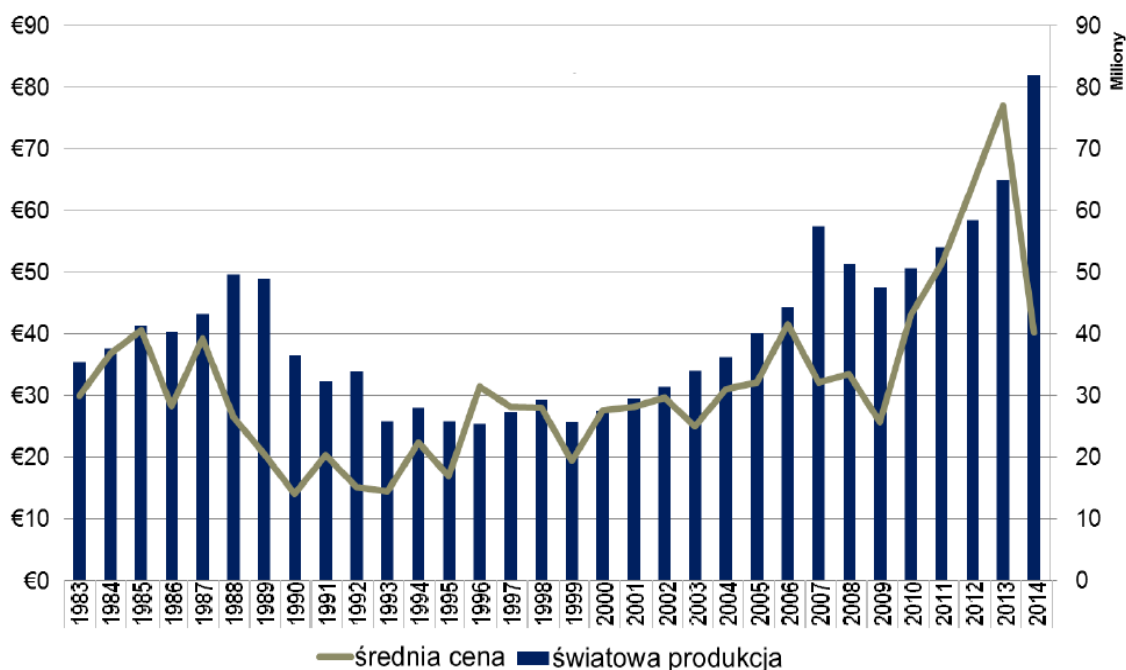
18 <http://www.sagafurs.com> (data dostępu: 20.01.2019 r.)

19 <http://www.sojuzpushnina.ru> (data dostępu: 20.08.2017 r.)

20 <http://www.alcbusiness.com> (data dostępu: 20.08.2017 r.)

21 <https://www.furharvesters.com> (data dostępu: 20.08.2017 r.)

**Wykres 1: Średnia cena i roczna produkcja skór norczych w latach 1983-2014**



Źródło: S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017

Skóra futerkowa jest produktem narażonym na spore fluktuacje cenowe, gdyż to głównie czynniki zewnętrzne kształtują cenę – elastyczność hodowców w zakresie regulacji cen jest niska<sup>22</sup>. W pracy naukowej „Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce” zespół pod kierownictwem dra inż. Stanisława Łapińskiego wymienia trzy istotne czynniki kształtowania się cen futer naturalnych. Pierwszym istotnym czynnikiem wpływającym na cenę uzyskiwaną przez producentów skór futerkowych są warunki klimatyczne – chłodniejsze zimy są czynnikiem wpływającym na zwiększenie popytu na futra, a co za tym idzie na zwiększenie jego ceny<sup>23</sup>.

Kolejnym czynnikiem wskazywanym przez zespół dra Łapińskiego jest moda oraz dochód rozporządzalny i światopogląd klientów<sup>24</sup>. Kampanie społeczne przeciwko noszeniu futer

22 Wywiad z Jackiem Podgórskim

23 S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017

24 S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017



naturalnych, wykorzystujące znane postaci życia publicznego, oddziałują na popyt na futra naturalne, a co za tym idzie skóry futerkowe w sposób jednoznacznie negatywny<sup>25</sup>.

Ostatnim, wymienionym przez Łapińskiego, czynnikiem kształtującym cenę finalną, a na który znaczny wpływ ma sam hodowca zwierząt, a nie czynniki zewnętrzne, jest jego jakość (nie jest to produkt standaryzowany, dlatego mogą się zdarzyć duże odchylenia jakości). Jak wskazuje zespół pod kierownictwem dra Łapińskiego – futra są klasyfikowane pod kątem koloru, typu oraz płci w przypadku nerek. Kolejnym etapem jest ocena długości oraz jakości i barwy. Skóry o takich samych parametrach są łączone w tak zwane loty, dopiero w takiej formie trafiają na licytację<sup>26</sup>.

Branża futrzarska podjęła działania w zakresie certyfikacji ferm pod kątem „dobrostanu zwierząt oraz szeroko rozumianej transparentności branży futerkowej”. WellFur będzie międzynarodowym certyfikatem nadawanym fermom hodującym zwierzęta na futra – jest on popierany przez trzy największe domy aukcyjne – Kopenhagen Fur, Saga Furs oraz NAFA. Począwszy od roku 2020 domy aukcyjne nie będą oferować do obrotu skór norki amerykańskiej i lisa z ferm, które nie posiadają ww. certyfikatu<sup>27</sup>.

### 1.3. Hodowla zwierząt futerkowych w Polsce

Tak jak zostało wspomniane w podrozdziale 1.1 początki hodowli zwierząt futerkowych w Polsce początków XX wieku – wtedy to powstały pierwsze w Polsce fermy lisów i nutrii – zaś pierwsza ferma norki amerykańskiej powstała w roku 1928<sup>28</sup>.

Jak wskazuje zespół dra Łapińskiego, Polska była jednym z pionierów hodowli zwierząt na futra w Europie, jednak uwarunkowania historyczne spowodowały spadek popularności tego

---

25 Wywiad z Jackiem Podgórskim

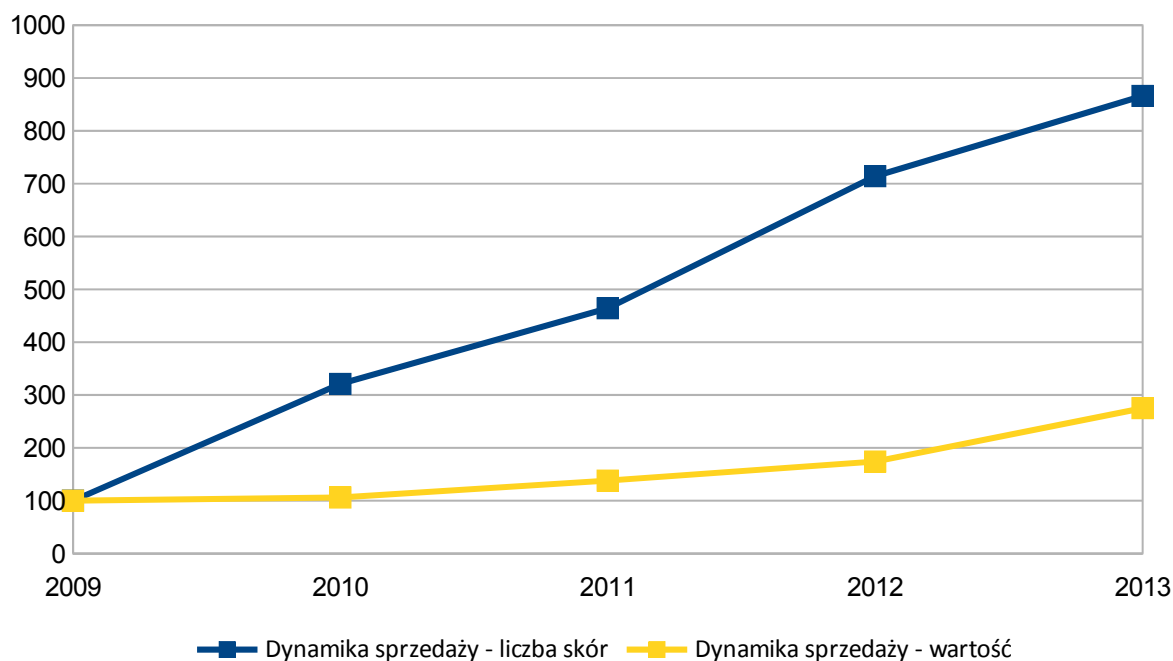
26 S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017

27 4.000 European fur farms to be WellFur certified by 2020, <http://www.fureurope.eu/news/4-000-european-fur-farms-to-be-welfur-certified-by-2020/> (data dostępu: 22.02.2019 r.)

28 D. Kowalska, M. Piórkowska, A. Gugolek, Wybrane zagadnienia dotyczące dobrostanu, żywienia i użytkowania nerek hodowlanych, INSTYTUT ZOOTECHNIKI PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY, Kraków 2016

rodzaju działalności. Rozkwit branży hodowli zwierząt na futra w Polsce nastąpił dopiero w latach 90. XX wieku, a jego szczególne nasilenie miało miejsce po roku 2005<sup>29</sup>.

**Wykres 2: Dynamika wartości hodowli i sprzedaży skór futerkowych w Polsce (rok 2009=100)**



Źródło: S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych

Na wykresie 2 można zaobserwować znaczną dynamikę wzrostu produkcji skór futerkowych na przestrzeni lat 2009-2013, a także wzrost wartości wolumenu sprzedaży skór futerkowych.

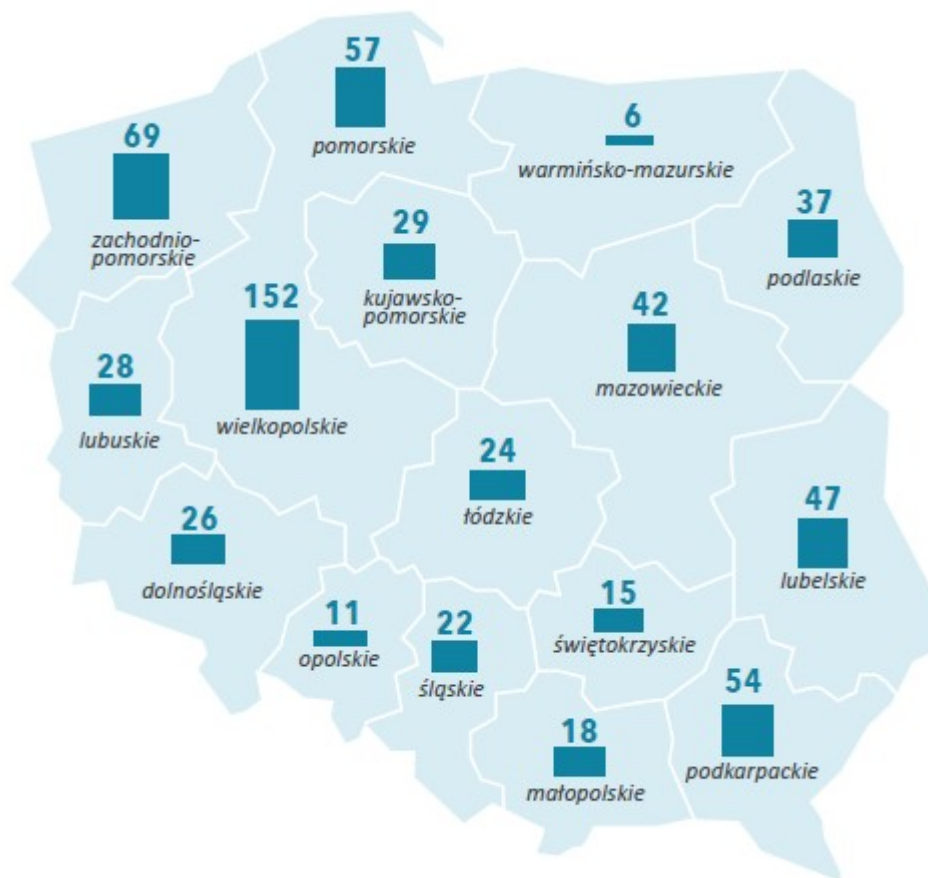
W 2016 roku funkcjonowało w Polsce 1144 ferm zwierząt futerkowych, z czego 730 ferm stanowiły fermy mięsożernych zwierząt futerkowych<sup>30</sup>. Jak można zauważyć na rysunku numer 1 rozkład hodowli zwierząt futerkowych w Polsce jest nierównomierny. Największa ilość hodowli zwierząt futerkowych znajduje się w województwach: wielkopolskim, zachodniopomorskim i mazowieckim, zaś najmniej w warmińsko-mazurskim i opolskim.

29 S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017

30 M. Szołucha, P. Palutkiewicz, I. Szewczyk, ZNACZENIE hodowli zwierząt futerkowych w POLSCE, Instytut Inicjatyw Gospodarczych i Konsumentckich Instigos, Warszawa 2017



**Rysunek 1: Hodowle zwierząt futerkowych w podziale na województwa**



Źródło: M. Szołucha, P. Palutkiewicz, I. Szewczyk, ZNACZENIE hodowli zwierząt futerkowych w POLSCE, Instytut Inicjatyw Gospodarczych i Konsumenckich Instigos, Warszawa 2017

Aż 92 procent ankietowanych przez Instytut Instigos hodowców wskazuje, że w swojej działalności nigdy nie skorzystało ani nie korzysta w tym momencie z zagranicznych źródeł finansowania<sup>31</sup>.

Jak można zauważyć na podstawie danych pochodzących od organizacji Fur Europe – podstawę polskiego przemysłu futrzarskiego stanowi hodowla norek, która dostarcza rocznie około 8,5 miliona skór (około 98,4 procent rocznej produkcji skór futerkowych w Polsce) – jak już zostało wspomniane w poprzednich podrozdziałach Polska jest trzecim na świecie producentem skór norczych (po Chinach i Danii). Produkcja skór szynszyli wynosi w Polsce około 80 000 sztuk rocznie (0,9 procenta rocznej produkcji skór futerkowych w Polsce), zaś produkcja skór lisów 50 000 sztuk rocznie (ok 0,5 procenta rocznej produkcji skór

31 M. Szołucha, P. Palutkiewicz, I. Szewczyk, ZNACZENIE hodowli zwierząt futerkowych w POLSCE, Instytut Inicjatyw Gospodarczych i Konsumenckich Instigos, Warszawa 2017

futerkowych w Polsce). Produkcja skór pozostałych zwierząt stanowi w okolicach 1 promila produkcji i jest pomijalna statystycznie.

Jak wskazuje w swojej pracy zespół dra Łapińskiego warunki klimatyczne oraz naturalne występujące w Polsce są warunkami, które sprzyjają hodowli zwierząt na futra w Polsce. Zespół dra Łapińskiego ocenia, że 95 procent produkcji futer przeznaczanych jest na eksport, co przynosi przychody w kwocie około 1,5 miliarda złotych rocznie<sup>32</sup>.

#### **1.4. Analiza obowiązujących regulacji prawnych**

Hodowla zwierząt na futra jest rodzajem działalności co do której (podobnie jak do pozostałej działalności wytwórczej w rolnictwie), nie stosuje się przepisów ustawy prawo przedsiębiorców. Jak wskazuje artykuł 6 wyżej wymienionej ustawy:

„Przepisów ustawy nie stosuje się do: 1) działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego(...)”

Ustawa o prawo przedsiębiorców nie definiuje jednak w dalszych rozdziałach pojęcia działalności wytwórczej w rolnictwie. Jak wskazywał w swoim raporcie Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju tożsamy zapis znajdował się w uchylonej przez ustawę prawo przedsiębiorców ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, która również nie definiowała rzeczonoego pojęcia<sup>33</sup>.

Jak wskazuje Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju termin „działalności rolniczej” jest definiowany przez dwie ustawy – ustawę o podatku od towarów i usług oraz ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Artykuł 2 ust. 2 ustawy o podatku osobowym od osób fizycznych wskazuje, iż w pojęciu „działalności rolniczej mieści się m.in.:(...) produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego (...)” Jak wskazuje w dalszej analizie IPiR - w ramach takiej definicji działalności rolniczej, przytoczona ustawa wskazuje także tak

---

32 S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017

33 <https://instytutpir.pl/2017/11/06/prawne-ekonomiczne-aspекty-zakazu-hodowli-zwierzat-futerkowych/>

zwane działą specjalne produkcji rolnej, do których należą m.in.: (...) hodowla i chów zwierząt futerkowych (...).

Podstawowym aktem prawnym regulującym status hodowli zwierząt futerkowych w Polsce jest wspomniana już ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Art 2. pkt 3. rzeczony ustawy określa, które zwierzęta futerkowe są traktowane jako zwierzęta gospodarskie – lisa pospolitego (*Vulpes vulpes*), lisa polarnego (*Alopex lagopus*), norkę amerykańską (*Mustela vison*), tchórza (*Mustela putorius*), jenota (*Nyctereutes procyonoides*), nutrię (*Myocastor coypus*), szynszylę (*Chinchilla lanigera*) i królika (*Oryctolagus cuniculus*), utrzymywanych w celu produkcji surowca dla przemysłu futrzarskiego, mięsnego i włókienniczego

W artykule 2 podpkt. 4 wyżej wymieniona ustawa definiuje hodowlę zwierząt jako „zespół zabiegów zmierzających do poprawienia założeń dziedzicznych (genotypu) zwierząt gospodarskich, w zakres których wchodzi ocena wartości użytkowej i hodowlanej zwierząt gospodarskich, selekcja i dobór osobników do kojarzenia prowadzony w warunkach prawidłowego chowu”. Zgodnie z artykułem 1 przedmiotowej ustawy, reguluje ona również sprawy z zakresu prowadzenia ksiąg hodowlanych i rejestrów, a także prowadzenia nadzoru nad hodowlą i rozrodem zwierząt gospodarskich. Zgodnie z artykułem 13 pkt 1 ustawy obowiązkiem jest prowadzenie księgi i rejestru hodowlanego odrębnie dla każdego gatunku zwierząt futerkowych<sup>34</sup>.

Jak wskazuje w swojej analizie Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju założenie fermy zwierząt futerkowych jest stosunkowo skomplikowaną i czasochłonną procedurą. Możliwość ulokowania fermy musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a właściciel fermy musi, na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r., wystąpić o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a następnie uzyskać w ramach tej decyzji zgodę podmiotów uprawnionych - regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz wójta gminy<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071330921/U/D20070921Lj.pdf> (dostęp 25.05.2019)

<sup>35</sup> Prawne i ekonomiczne aspekty zakazu hodowli zwierząt futerkowych,

<https://instytutpir.pl/wp-content/uploads/2017/11/IPiR-PRAWNE-I-EKONOMICZNE-ASPEKTY-ZAKAZU->



Wymogi, które przyszy hodowca musi spełnić, przy wnioskowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, są wymienione w art. 74 ust. 1 rzeczony ustawy. Wśród nich kluczowe są zwłaszcza dwa pierwsze punkty rzeczony ustępu:

„1) w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko - raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 - kartę informacyjną przedsięwzięcia;

2) w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - kartę informacyjną przedsięwzięcia”.

Wyżej wymienione pojęcia definiowane są w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>36</sup> – do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zaliczana jest chów i hodowla zwierząt w liczbie równej lub większej 210 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP), zaś do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczana jest chów lub hodowla zwierząt w liczbie większej lub równej 60 DJP lub 40 DJP – a) jeśli działalność będzie prowadzona w odległości mniejszej niż 100m od terenów<sup>37</sup>:

- Mieszkaniowych
- Innych zabudowanych (z wyłączeniem cmentarzy i grzebowisk dla zwierząt)
- Zurbanizowanych niezabudowanych
- Rekreacyjno-wypoczynkowych (wyłączeniem kurhanów, pomników przyrody oraz terenów zieleni nieurządzonej niezaliczonej do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych)

---

HODOWLI-ZWIERZĄT-FUTERKOWYCH-publicacja.pdf (dostęp 22.02.2019)

36 Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20102131397/O/D20101397.pdf> (dostęp 22.02.2019)

37 Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów u budynków <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010380454/O/D20010454.pdf> (dostęp 22.02.2019)

b) Prowadzonych na terenie lub w otulinach parków narodowych, krajobrazowych, rezerwatów przyrody, na terenie obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000, użytków ekologicznych oraz zespołach przyrodniczo krajobrazowych<sup>38</sup>

Współczynnik przeliczania DJP wynosi dla nerek – 0,0025, dla lisów 0,025, a dla szynszyli 0,001. Oznacza to w praktyce, że DJP wynosi dla nerek 400 sztuk, dla lisów 40 sztuk, a dla szynszyli 1000 sztuk. W praktyce takie wymogi oznaczają, że każda ferma zwierząt futerkowych spełnia kryteria przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Dopiero po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przyszły właściciel potencjalnej fermy może rozpocząć procedurę ubiegania się o decyzję o pozwoleniu na budowę<sup>39</sup>.

Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju wśród pozostałych istotnych aktów prawnych regulujących hodowlę zwierząt na futra wymienia dwie ustawy:

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z zapisami tej ustawy przy samej budowie fermy hodowca musi uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych (art. 75 ust. 1 ustawy). Sama ochrona środowiska jest definiowana przez art. 13 rzeczonyj ustawy: „rozumie się przez to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:
  - a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
  - b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
  - c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”

---

38 Ustawa o ochronie przyrody,  
[prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040920880/U/D20040880Lj.pdf](http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040920880/U/D20040880Lj.pdf) (dostęp 22.02.2019)  
39 M. Szołucha, P. Palutkiewicz, I. Szewczyk, ZNACZENIE hodowli zwierząt futerkowych w POLSCE, Instytut Inicjatyw Gospodarczych i Konsumentckich Instigów, Warszawa 2017

Zgodnie z art. 140 ww. ustawy właściciel fermy jest obowiązany zapewnić przestrzeganie wymagań ochrony środowiska m.in. poprzez odpowiednią organizację pracy, szkolenie pracowników oraz powierzanie funkcji z tym związanych osobom posiadającym kwalifikacje, a także podejmowanie działań w celu wyeliminowania szkód w środowisku.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Zapisy tej ustawy wskazują, że powiatowi lekarze weterynarii prowadzą rejestr hodowli zwierząt futerkowych<sup>40</sup>. Każda z hodowli jest zobowiązana spełniać wymogi rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej. Zgodnie z ww. rozporządzeniem zwierzęta futerkowe muszą być karmione minimum raz dziennie paszą dostosowaną do gatunku, masy, stanu fizjologicznego oraz wieku, zwierzęta muszą mieć również stały dostęp do wody. Zwierzęta muszą być przetrzymywane w sposób niepowodujący cierpienia, zapewniająca swobodę ruchu oraz stały kontakt wzrokowy z innymi zwierzętami<sup>41</sup>.

Rozporządzenie wskazywało również m.in. minimalne wymiary klatek dla zwierząt futerkowych. I tak<sup>42</sup>:

- dla nerek i tchórzy utrzymywanych w systemie dwóch sztuk w klatce minimalna wysokość klatki wynosi 0,35m, jej minimalna powierzchnia musi wynosić 0,18m<sup>2</sup>, szerokość co najmniej 0,3m, a długość 0,6m
- dla lisów i jenotów utrzymywanych w systemie dwóch sztuk w klatce minimalna wysokość klatki wynosi 0,5m, jej minimalna powierzchnia musi wynosić 1m<sup>2</sup>, szerokość co najmniej 0,8m, a długość 0,9m
- dla lisów i jenotów utrzymywanych w systemie dwóch sztuk (obowiązkowo samiec i samica) w klatce minimalna – wysokość klatki musi wynieść minimum 0,34m, szerokość 0,6m, długość 0,4m

40 [www.enorka.info/index.php/prawo](http://www.enorka.info/index.php/prawo) (dostęp 22.02.2019)

41 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa ws. minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20101160778/O/D20100778.pdf> (dostęp 22.02.2019)

42 jw



Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 września 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej w artykule 1, punkcie 3 wprowadziło dodatkowe regulacje związane z hodowlą zwierząt futerkowych. Rozporządzenie wymogło na hodowcach m.in. wyposażenie klatek w półkę spoczynkową oraz konieczność zabezpieczenia powierzchni gospodarstwa, w którym utrzymywane są zwierzęta futerkowe za pomocą podwójnego ogrodzenia – jedno z nich musi być wykonane z siatki uniemożliwiającej przedostanie się zwierząt i umieszczone w podłożu na głębokości minimum 50 centymetrów, zaś drugie musi być wykonane z litego materiału bez szczelin, a jego wysokość musi wynieść minimum 2 metry<sup>43</sup>.

Powyższe rozporządzenie dokonało również zmian w zakresie rozmiarów klatek, w których utrzymywane mogą być norki i tchórze. w systemie dwóch sztuk w klatce minimalna wysokość klatki wynosi 0,45m, jej minimalna powierzchnia musi wynosić 0,255m<sup>2</sup>, szerokość co najmniej 0,3m, a długość 0,7m z wyłączeniem domku wykotowego<sup>44</sup>.

Artykuły ww. rozporządzenia są stosowane od 1 lipca 2018 roku. Zmiany w zakresie infrastruktury hodowlanej wymuszone ww. rozporządzeniem spowodowały konieczność inwestycji przynajmniej części hodowców w nowe klatki oraz ogrodzenie gospodarstwa. Jak wskazuje Jacek Podgórski wiele tych inwestycji zostało wykonanych ze środków pochodzących z kredytów i pożyczek bankowych.

Z kolei kwestia uśmiercania zwierząt regulowana jest przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem podczas uboju zwierząt musi być obecna osoba o kwalifikacjach poświadczonych świadectwem, a powiatowy lekarz weterynarii musi zostać powiadomiony z odpowiednim wyprzedzeniem. Hodowca ma obowiązek opracować procedurę uśmiercania zwierzęcia oraz kontrolować proces ich ogłuszania<sup>45</sup>.

---

43 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej

[https://www.pzhk.pl/wp-content/uploads/Rozporzadzenie\\_Dz.U.2015.1516.pdf](https://www.pzhk.pl/wp-content/uploads/Rozporzadzenie_Dz.U.2015.1516.pdf) (dostęp 22.02.2019)

44 j.w

45 M. Szołucha, P. Palutkiewicz, I. Szewczyk, ZNACZENIE hodowli zwierząt futerkowych w POLSCE, Instytut Inicjatyw Gospodarczych i Konsumentkich Instigów, Warszawa 2017

## 1.5. Perspektywy rozwoju hodowli zwierząt futerkowych w Polsce i na świecie

Jak zostało już wspomniane w podrozdziale 1.2 popyt na skóry futerkowe zależy jest od wielu czynników, wśród których najważniejsze to: warunki klimatyczne oraz moda.

Jak wskazywał w wywiadzie Michał Kowalewski, klimatolog z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie obserwujemy i w następnych latach nadal będziemy obserwować tendencję do przesuwania się zim w czasie, a także łagodnienia ich<sup>46</sup>. Są to warunki niesprzyjające popytowi globalnemu na futra naturalne, który rośnie wraz ze spadkiem temperatury w miesiącach zimowych. Jak jednak wskazuje dyrektor Instytutu Gospodarki Rolnej Jacek Podgórski naturalne futro coraz częściej wykorzystywane jest jako dodatek odzieżowy, a nie główny materiał do produkcji, w związku z czym fluktuacje popytowe i cenowe związane ze zmianami temperatur będą coraz słabiej odczuwalne<sup>47</sup>.

Drugim wspomnianym czynnikiem jest moda na wykorzystywanie naturalnych skór futerkowych (czy to jako pełnych futer czy dodatków odzieżowych). Wspomniane już kampanie społeczne dotyczące wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt na futra są prowadzone równoległe z kampaniami zachęcającymi projektantów, domy mody oraz firmy odzieżowe do wycofania ze swojej oferty nie tylko futer, ale także wszystkich materiałów odzwierzęcych.

Organizacje pozarządowe osiągają w tym zakresie znaczące sukcesy, gdyż duża ilość projektantów oraz marek odzieżowych wycofuje się z wykorzystywania naturalnych futer w ramach swojej działalności. Już ponad 300 firm odzieżowych i projektantów mody przystąpiło już do kampanii „Sklepy Wolne od Futer” (firmy podpisały pisemne zobowiązanie do niewykorzystywania futer naturalnych w żadnej formie). Wśród nich należy wymienić marki takie jak między innymi<sup>48</sup>:

- ZARA,

---

46 Co z tą pogodą? Klimatolog: Zimy będą krótsze, łagodniejsze, będą się zaczynać później. Do tego silne wiatry i deszcze...

[http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15232714,Co\\_z\\_ta\\_pogoda\\_\\_Klimatolog\\_\\_Zimy\\_beda\\_krotsze\\_ze\\_lagodniejsze\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15232714,Co_z_ta_pogoda__Klimatolog__Zimy_beda_krotsze_ze_lagodniejsze_.html) (dostęp 25.05.2019)

47 Wywiad z Jackiem Podgórskim

48 <https://jutrobedziefutro.pl/moda/> (dostęp 22.02.2019)



- Marks & Spencer,
- Topshop,
- H&M,
- Asos.

Wśród marek i projektantów, którzy również zrezygnowali z wykorzystywania futer naturalnych (brak informacji czy firmy dołączyły do akcji „Sklepy Wolne od Futer”) organizacja Viva! wymienia również marki takie jak:

- Vivienne Westwood,
- Tommy Hilfiger,
- Calvin Klein,
- Hugo Boss,
- Giorgio Armani (marki Giorgio Armani, Armani Collezioni, Emporio Armani, AJ Armani Jeans, A/X Armani Exchange, Armani Junior i Armani Casa).

Oprócz marek zagranicznych udział w akcji „Sklepy wolne o futra” biorą udział również sklepy i projektanci polscy. Są to<sup>49</sup>:

- Risk Made In Warsaw,
- Mohito,
- Solar,
- Colorshake,
- Prosto.,
- Alexandra K,
- BOHO,
- Elade,
- Evokaii,
- Folk Design,
- HEROESQUE,
- Hultaj Polski,
- Kozacki Mops,
- KULTA,
- Landebahn,

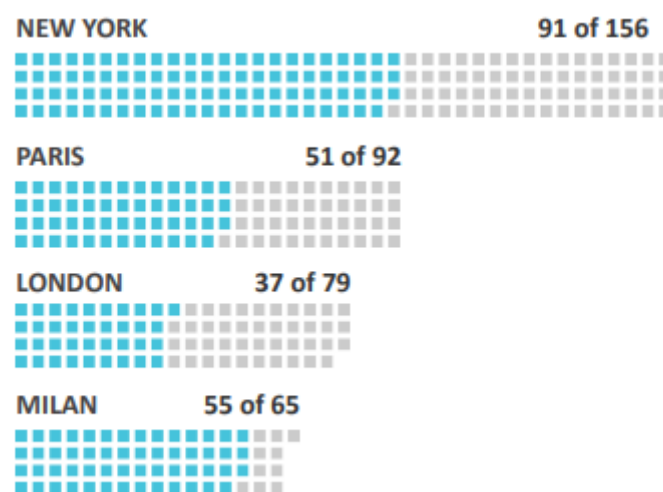
---

49 <https://jutrobedziefutro.pl/moda/> (dostęp 22.02.2019)

- LPP (Reserved, Tallinder, Mohito, Cropp, House, Sinsay)
- Luka Bandita,
- Mimiś, Ninety Eight Clothing,
- NENUKKO,
- Oak Bags,
- Piekuo,
- Slogan,
- Such a Sucz,
- Vegemoda,
- Wisłaki,
- YES TO DRESS.

Mimo wspomnianych wyżej sukcesów organizacji pozarządowych w zakresie ograniczania popytu na skóry futerkowe statystyki dotyczące wykorzystywania futer naturalnych podczas pokazów mody wyglądają korzystnie dla branży hodowli zwierząt na futra.

**Rysunek 2: Futra na największych światowych pokazach mody w kolekcji Jesień/Zima 2016**



Źródło: M. Szolucha, P. Palutkiewicz, I. Szewczyk, ZNACZENIE hodowli zwierząt futerkowych w POLSCE, Instytut Inicjatyw Gospodarczych i Konsumenckich Instigos, Warszawa 2017

Raport Zachodniego Ośrodka Badań Społecznych i Ekonomicznych „Ocena sytuacji branży hodowli zwierząt futerkowych i jej wpływu na polską gospodarkę” jest próbą spojrzenia na perspektywę rozwoju hodowli zwierząt futerkowych w szerokim kontekście.

W publikacji Mikołaj Iwański ocenił, że warunki prowadzenia hodowli zwierząt futerkowych uległy w ciągu ostatnich dwóch dekad znacznym przeobrażeniom. Jako ryzyka dla dalszego rozwoju hodowli zwierząt na futra Iwański wskazuje model popytu na skóry futerkowe, mający strukturę monopsonu – oznacza to, że popyt na produkt jest silnie skoncentrowany, zaś podaż jest bardzo mocno rozproszona. W ocenie Iwańskiego powoduje to dużą wrażliwość na szoki zewnętrzne, takie jak np. wahania walut, a także powoduje asymetrię w zakresie możliwości kształtowania warunków transakcji na tym rynku.

W ocenie Iwańskiego należy zwrócić uwagę na zmniejszanie się podaży na rynku pracy w regionach, gdzie notowane jest największe zagęszczenie hodowli zwierząt na futra, a co za tym idzie problemy ze znalezieniem pracowników lub konieczność wzrostu wynagrodzeń – jest to skazywane jako warunki ograniczające możliwości ekspansji branży.

W publikacji ZOBSiE jako czynnik mający negatywny wpływ na funkcjonowanie branży hodowli zwierząt na futra jest uszczelnienie nadzoru weterynaryjnego oraz z zakresu ochrony środowiska, a także wejście w życie tzw. ustawy odorowej. Jak jednak wskazuje Jacek Podgórski hodowla zwierząt na futra nie powoduje większych problemów odorowych niż hodowla bydła czy trzody chlewnej. Ponadto istnieją kwestie sporne dotyczące możliwości pomiaru uciążliwości zapachowych. W ocenie Podgórskiego uszczelnienie nadzoru weterynaryjnego nie wpłynie negatywnie na rozwój samych hodowli, gdyż już teraz podlegają one kontroli weterynaryjnej, pozwoli zaś „oczyścić rynek z pseudohodowli” na których panują złe warunki sanitarne.

Iwański w swojej pracy wskazuje również na konflikt z procesami suburbanizacji terenów wiejskich – działalność hodowli zwierząt futerkowych wiąże się w jego ocenie ze spadkiem atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej danego regionu. Kolejnym czynnikiem wskazywanym w raporcie ZOBSiE jest osiągnięcie bariery wzrostu wydajności produkcji.

Mikołaj Iwański w swojej analizie porównuje rozwój hodowli zwierząt futerkowych do masowego importu powypadkowych starych samochodów – aktywności gospodarczej, która w czasach dekonunktury ekonomicznej pozwala uzyskać zatrudnienie, ale z biegiem lat staje się „kłopotliwa”. W ocenie Iwańskiego „skala kosztów ukrytych – społecznych, środowiskowych, związanych z zagrożeniem sanitarnym czy społecznym już w obecnym

momencie stanowi dużą barierę rozwoju”. Autor nie podaje jednak nawet szacunkowych wyliczeń tych kwot.

Jako kolejną barierę rozwoju hodowli zwierząt futerkowych w Polsce Iwański wskazuje niski poziom innowacyjności procesu produkcji, a także ograniczenia w zakresie instytucji. Raport ZOBSiE wskazuje, że jest to spowodowane niechęcią ze strony instytucji finansowych w zakresie finansowania tego typu inwestycji, co ma wynikać z „negatywnej prognozy dla branży”. Oznacza to, że jest to bariera powodowana tylko i wyłącznie skutkami dyskusji wokół wprowadzenia zakazu, nie zaś braku perspektyw rynkowych dla hodowli oraz produktów<sup>50</sup>.

Mimo powyższych wątpliwości przedstawianych przez Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych w rankingu Eksportowe TOP50 2016 banku BZ WBK branża hodowli zwierząt futerkowych znalazła się zdaniem ekspertów na 3. miejscu najbardziej perspektywicznych gałęzi polskiej gospodarki<sup>51</sup>.

---

50 M. Iwański, Makroekonomiczny wpływ hodowli zwierząt futerkowych na polską gospodarkę w: M. Iwański, J. Urbański, Ocena sytuacji branży hodowli zwierząt futerkowych i jej wpływu na polską gospodarkę, Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych, Gorzów Wielkopolski 2018 <http://www.zobsie.pl/images/raport%20fermy%20zwierzt%20futerkowych%20-%20min.pdf>

51 BZ WBK: Eksport wzrosł o 6,9% w tym roku, największy potencjał ma 50 branż, <https://finanse.wp.pl/bz-wbk-eksport-wzrosnie-o-6-9-w-tym-roku-najwiekszy-potencjal-ma-50-branz-6115749731083905a> (dostęp 22.02.2019)

## 2. Ocena skutków regulacji oraz zawodności rynków – ujęcie teoretyczne

### 2.1. Definicja oraz funkcje państwa

Podstawą do rozważań w tym podrozdziale są: definicja oraz poszczególne funkcje państwa rozpatrywane w zakresie ingerencji państwa w procesy gospodarczo-społeczne, jako katalizatora procesów pomiędzy osobami zamieszkującymi oraz poszczególnymi podmiotami gospodarczymi działającymi na obszarze danego państwa. Klasyczna definicja państwa według Georga Jellinka zakłada, państwo składa się ze wspólnego terytorium, społeczeństwa oraz władzy. Rozwinięcie koncepcji Jellinka zawiera się w definicji zaproponowanej przez Mariusza Gulczyńskiego:

„Państwo jest przymusową organizacją, wyposażoną w atrybuty władzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład, zapewniający zasiedlającej jego terytorium społeczności, składającej się ze współzależnych grup o zróżnicowanych interesach, warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów”<sup>52</sup>.

Z kolei Dudek w swojej definicji wskazuje jako cel i sens istnienia państwa dobro człowieka, rozumiane zarówno jako wymiar indywidualny, jak i społeczny-zbiorowy. Jak dodaje: „punktem wyjścia w kształtowaniu państwa jest człowiek jako istota społeczna, który dąży do zaspokajania potrzeb materialnych i duchowych łączy się z innymi ludźmi, tworząc grupy społeczne zarówno niesformalizowane (rodzina, plemię, naród), jak i sformalizowane (partie polityczne, państwa, organizacje międzynarodowe)”.

Z dwóch powyższych definicji można wysunąć wniosek, że jednym z celów państwa jest zapewnianie dobra człowieka, a tym samym poszczególnych grup społecznych oraz jego ochrona przed zagrożeniami wewnętrznymi. Musi przy tym uwzględniać zróżnicowane interesy grup społecznych, z jednoczesnym uwzględnieniem ich siły ekonomicznej. To prowadzi do konkluzji, że wspomniana w definicji Gulczyńskiego władza zwierzchnia w procesie podejmowania decyzji musi więc uwzględniać interes ekonomiczny różnych grup

---

52 M.Gulczyński, Nauka o polityce. Wyd. Druktur, Warszawa 2007

oraz interes państwa jako całości. Oczywiście, nie wynika jednak z tego, że czynniki ekonomiczne są jedynymi, które powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji przez władzę – byłaby to koncepcja zbliżona do idei anarchii wolnościowej Murraya Rothbarda. Podstawowym celem państwa według przytoczonych wyżej definicji jest zapewnienie ładu społecznego w oparciu o przesłanki ekonomiczne.

W tym momencie warto dokonać przeglądu funkcji państwa ze względu na cele, które ma realizować w ramach stosunków wewnętrznych, aby mieć świadomość gdzie interes ekonomiczny może być ograniczany względem innych czynników, aby ochraniać ład społeczny. Oniszczyk jako wewnętrzne funkcje państwa, regulujące wewnętrzną sferę stosunków społecznych wskazuje<sup>53</sup>:

- Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego – państwo może ograniczać interes ekonomiczny, aby zapewnić bezpieczeństwo publiczne. Przykładem ograniczenia interesów ekonomicznych w celu zapewnienia ładu społecznego oraz bezpieczeństwa jest przywołany już wcześniej przykład zakazu produkcji narkotyków.
- Ochrona mienia i zdrowia obywateli – państwo tworzy takie regulacje prawne, które mają na celu ochronę obywateli przed utratą zdrowia lub życia, a także przed przewłaszczeniem ich majątku. Przykładem ograniczenia interesów ekonomicznych w celu zapewnienia ochrony zdrowia obywateli są przepisy ograniczające obrót pozaklasowymi kotłami grzewczymi.
- Zabezpieczenie występującego w państwie systemu własności – państwo ma obowiązek utrzymywać ład ekonomiczny oraz społeczny. Regulacje prawne w tym zakresie muszą dotyczyć ochrony mienia – przykładem mogą być tutaj regulacje dotyczące ochrony własności intelektualnej.

Podane powyżej funkcje mogą prowadzić do ograniczenia w procesie decyzyjnym wpływu czynników ekonomicznych względem innych czynników (bezpieczeństwo wewnętrzne, ochrona własności prywatnej, ochrona zdrowia).

---

53 J.Oniszczyk, Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 401



Wśród funkcji państwa pojawia się również funkcja gospodarczo-organizatorska. Sagan i Serzhanova określają ją jako tworzenie warunków do rozwoju działalności gospodarczej, a także organizację życia gospodarczego na obszarze danego państwa. Funkcja ta zawiera się w tworzeniu przepisów prawnych oraz w powoływaniu instytucji, które zajmują się obrotem gospodarczym<sup>54</sup>. Dudek, Husak, Kowalski i Lis wskazują, że w odniesieniu do gospodarki wyróżnia się dwie postawy przyjmowane przez państwo. Może ono ograniczyć się jedynie do stworzenia ram prawnych i warunków niezbędnych do odpowiedniego funkcjonowania systemu gospodarczego (państwo liberalne) lub być „moderatorem” oraz aktywnym uczestnikiem obrotu gospodarczego jednocześnie (państwo konserwatywne)<sup>55</sup>. Jest to o tyle istotne rozróżnienie, że pozwala danemu państwu ocenić narzędzia oraz możliwości ingerencji w procesy rynkowe.

W zakresie produkcji skór futerkowych Rzeczpospolita Polska ograniczyła się jedynie do stworzenia (lub implementacji prawa unijnego) ram prawnych dla tego typu działalności (bez aktywnego uczestnictwa podmiotów o kapitale publicznym), w związku z czym jedyny sposób regulacji rynku skór futerkowych jest sposobem bezpośrednim, poprzez uregulowania prawne (nie ma możliwości korzystania przez przedsiębiorstwa państwowe z funkcji regulatora np. poprzez zmianę w systemie produkcji).

Funkcja państwa można rozpatrywać również ze względu na działania wobec systemów społecznych:

- **Funkcja adaptacyjna** – dostosowanie się działalności państwa oraz jego organów do zmian zachodzących w rzeczywistości w wymiarze ekonomicznym, kulturowym czy socjalnym<sup>56</sup>
- **Funkcja regulacyjna** – polega na wpływaniu państwa na procesy społeczne oraz zasady życia społecznego<sup>57</sup>

---

54 S.Sagan, V.Serzhanova, Nauka o państwie współczesnym. LexisNexis, Warszawa 2013, s. 70-73

55 D.Dudek, Z.Husak, G.Kowalski, W.Lis, Konstytucyjny System Organów Państwa, C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 7

56 K.Sidorkiewicz, Współczesne ujęcie funkcji państwa, „Studia Elbląskie” 2010, nr 11, s. 215-229

57 K.Wojtaszczyk, E.Marciniak, W.Jakubowski, Podstawy nauk politycznych, Aspra, Warszawa 2002, cyt. za: A.Urbaneck, Państwo jako podmiot bezpieczeństwa – aspekty teoretyczne i praktyczne, w: Acta Pomerania, op. cit., s. 23

- **Funkcja innowacyjna** – polega na inicjowaniu przemian społecznych i nowych procesów w państwie<sup>58</sup>

Warto zwrócić uwagę na powyższe funkcje państwa, ponieważ w zakresie ewentualnego wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych można mówić, obok funkcji regulacyjnej, również o wypełnieniu funkcji adaptacyjnej, związanej z przemianami kulturowo-społecznymi w Europie Zachodniej (poseł Joanna Lichocka: „To barbarzyństwo. Większość krajów europejskich, większość krajów cywilizowanych, rezygnuje z takich hodowli”<sup>59</sup>). Jest to o tyle niebezpieczne w zakresie podejmowania decyzji przez władzę, że wypełnienie funkcji adaptacyjnej w oparciu o zmiany kulturowo-społeczne w krajach trzecich może prowadzić do zatarcia w procesie decyzyjnym czynników obiektywnych.

Według teorii państwa od władzy zwierzchniej wymagane jest opieranie się na obiektywnych przesłankach w procesie podejmowania decyzji mających zapewnić ład społeczny. Już jeden z najważniejszych teoretyków państwa Georg Hegel stwierdził, że urzędnik powinien odnosić się do obywatela uczciwie, łagodnie, ale także w sposób „wolny od namiętności mąjących umysł”. Za naruszenie obyczajów stanu urzędniczego uważał pozbawienie zainteresowania sprawą, znudzenie oraz zdenerwowanie, a przede wszystkim odwołanie decyzji lub rozstrzygnięcie jej na niekorzyść obywatela<sup>60</sup>. Z kolei według definicji biurokracji Webera jest ona również bezosobowa, czyli powinna w pełni eliminować czynniki osobiste, irracjonalne oraz emocjonalne<sup>61</sup>. Jak wskazuje Elżbieta Inglot-Brzęk, urzędnik w procesie podejmowania decyzji powinien się kierować ponad wszystko zasadą „sine ira et studio”, czyli obiektywnie, bez stronniczości, gniewu oraz przychylności dla jednej ze stron<sup>62</sup>.

---

58 J. Oniszczyk, *Współczesne państwo w teorii i praktyce*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 130-131

59 Posłanka PiS: hodowla zwierząt na futra to barbarzyństwo, <https://www.agropolska.pl/aktualnosci/polska/poslanka-pis-hodowla-zwierzat-na-futra-to-barbarzynstwo,4819.html> (dostęp 20.03.2019)

60 S. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1999, s. 69 cyt. Za: E. Inglot-Brzęk, *Zmiana w organizacji biurokratycznej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, nr 15, s. 376

61 M. Weber, *Gospodarka i Społeczeństwo*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 693-726, cyt. Za: E. Inglot-Brzęk, *Zmiana w organizacji biurokratycznej*, op. cit., s. 376

62 E. Inglot-Brzęk, *Zmiana w organizacji biurokratycznej*, op. cit., s. 376



W świetle powyższego, aby oceniać wpływ regulacji prawnych w sposób obiektywny, niezbędne jest opieranie się w procesie podejmowania decyzji również na wnioskowaniu ekonomicznym, jednakże z uwzględnieniem zapewnienia ładu społecznego oraz niwelowania zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych. Stąd w systemie podejmowania decyzji administracyjnych niezbędne jest stworzenie możliwie jednolitego i przejrzystego systemu oceny wpływu regulacji na życie społeczno-gospodarcze państwa, opierającego się na określonych czynnikach. W Polsce wyniki oceny wpływu przedstawiane są w ocenie skutków regulacji.

## 2.2. Zawodności rynku, zawodności państwa – ujęcie teoretyczne

### 2.2.1. Zawodności rynku

Dyskusja na temat uczestnictwa państwa w polityce gospodarczej państwa trwa od wielu lat, a wokół tej osi toczą się spory pomiędzy przedstawicielami poszczególnych szkół ekonomicznych. Tak jak zostało już wspomniane we wcześniejszych rozdziałach koncepcje dotyczące ingerencji państwa w system społeczno-gospodarczy można w uproszczeniu podzielić na koncepcje państwa liberalnego oraz państwa konserwatywnego. Wśród ekonomistów, jak zauważył Milton Friedman, panuje jednak konsensus, że niedoskonałości rynków są faktem, bez względu na to czy owi ekonomiści reprezentują szkołę monetarną czy keynsistowską<sup>63</sup>.

Joseph Stiglitz w „Ekonomii sektora publicznego” wskazał sześć form niedoskonałości rynku, które w jego ocenie są przyczynami nieefektywności rynków w rozumieniu Pareto<sup>64</sup>:

- Zawodność konkurencji – Konkurencja doskonała zapewnia efektywność w rozumieniu Pareto, jednak tworzenie się różnego rodzaju monopolii (również tych naturalnych) skutkuje nieefektywnością ekonomiczną wywołaną ograniczeniem produkcji, a także stratą dobrobytu

63 B.Snowdon, H.Vane, Ewolucja współczesnej ekonomii z perspektywy monetarnej, „Ekonomista” 1998, nr 10, s. 94

64 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 90–101, 150–151, 177, 254–256, 286, 297–298, 412, 430–436, 513–514, 890 cyt. Za: M.Bochenek, BRUNO S. FREY I JOSEPH E. STIGLITZ O ZAWODNOŚCI PAŃSTWA I ZAWODNOŚCI RYNKU, „Ekonomia i Prawo” 2010, nr 6, s. 76-77

- Zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych – sektor prywatny dostarcza niewystarczającą ilość lub w ogóle nie dostarcza dóbr publicznych (policja, usługi przeciwpożarowe, obrona militarna). Dobra te mają dwie cechy: niemożność wykluczenia konsumpcyjnego oraz konsumpcja nierywalizacyjna (koncepcja, która zakłada, że konsumpcja dobra nie powoduje utraty tego dobra dla drugiego konsumenta)
- Zawodność wynikająca z efektów zewnętrznych – działania podejmowane przez pojedyncze osoby lub przedsiębiorstwa, które wywierają wpływ na sytuację innych (zewnętrznych) podmiotów. Negatywne efekty zewnętrzne zakładają, że jednostki nie wypłacają odszkodowania za wyrządzanie szkód innym podmiotom, zaś pozytywne efekty zewnętrzne zakładają, że jednostki nie otrzymują rekompensaty za korzyści, które przysparzają innym jednostkom.
- Niekompletność (brak) rynków – przedsiębiorstwa nie wytwarzają wystarczającej ilości dóbr, mimo że koszt produkcji jest niższy od ceny, którą konsumenci są gotowi wydać na dane dobro.
- Zawodność wynikająca z niepełnej informacji – rynek nie zapewnia konsumentom dóbr oraz inwestorom odpowiedniej ilości informacji. Państwo nakłada więc na przedsiębiorstwa obowiązek przekazywania informacji o produkcie. Asymetria informacyjna może być również powodem powstawania innych zawodności
- Zakłócenia makroekonomiczne – jako przykłady można wymienić bezrobocie oraz nieefektywne wykorzystywanie zasobów rzeczowych. Inne przykłady to deficyt budżetowy, nierównowaga rynkowa oraz inflacja.

W ocenie Stiglitz'a przytoczone wyżej czynniki uzasadniają ingerencję państwa w mechanizmy rynkowe.



M.Czajkowski podkreśla również m.in. istnienie dóbr niepożądanych oraz pożądaných oraz sposoby ich określania. Dobra społecznie pożądane są traktowane jako przynoszące pozytywne efekty zewnętrzne, zaś niepożądane negatywne efekty zewnętrzne. Drugi aspekt oceny to negatywna społeczna ocena tej konsumpcji np. narkomania i hazard, które państwo ogranicza<sup>65</sup>.

Przemysław Leszek wskazuje jednak, że wszelkie rozwiązania dotyczące ekonomii reprezentowanej przez każdą ze szkół prowadzą do wniosku, że wymienione wcześniej zawodności rynku są powodowane otaczającą nas rzeczywistością, a teoria neoklasyczna nie uwzględniła ich w swoich rozważaniach. W dalszej kolejności prowadzi to do wniosku, że wymienione niedoskonałości, klasyfikowane jako „zawodności”, odnoszą się do abstrakcyjnego konceptu rzeczywistości, a nie jej samej jako takiej. Leszek wskazuje jednak, że nie wszystko co klasyfikujemy jako zawodności rynku wymaga interwencji państwa, jednak nie dysponujemy narzędziami, które pozwalają nam to ocenić w sposób idealny<sup>66</sup>.

### 2.2.2. Zawodności państwa

W poprzednim podrozdziale przeanalizowałem czynniki zawodności rynków, które uzasadniają przeprowadzenie interwencjonizmu państwowego. Jednak podobnie jak rynek jest narzędziem zawodnym, tak również praktyka gospodarcza pokazała, że efekty ingerencji państwa w rynki bywają nieskuteczne. W związku z czym Stiglitz w „Ekonomii sektora publicznego” wymienił również cztery czynniki związane z zawodnością państwa<sup>67</sup>.

- Ograniczony zasób dostępnej informacji – państwo, podobnie jak rynek jest zawodne z powodu braku pełnej informacji dotyczącej niektórych zjawisk. Efekty decyzji państwa oraz ich złożoność są często nieprzewidywane. Z uwagi na brak pełnej informacji nie jest możliwe realizacji programów ze środków publicznych w sposób pełni efektywny.

---

65 M.Czajkowski, Przyczyny niedoskonałości i zawodności rynków, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2005, nr 408, s. 178

66 P.Leszek, Koncepcje zawodności rynku: teoria a rzeczywistość, „Equilibrium” 2010, nr 4, s. 10-19

67 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 10-12, cyt. Za: M.Bochenek, BRUNO S. FREY I JOSEPH E. STIGLITZ O ZAWODNOŚCI PAŃSTWA I ZAWODNOŚCI RYNKU, „Ekonomia i Prawo” 2010, nr 6, s. 79

- Ograniczona kontrola nad skutkami działań państwa na prywatnych rynkach – państwo dokonujące ingerencji rynkowej nie ma możliwości pełnej kontroli nad wykorzystywaniem środków publicznych.
- Ograniczona kontrola nad biurokracją – państwo, oprócz klasycznej władzy sądowniczej, ustawodawczej i wykonawczej dysponuje szeregiem agencji państwowych. Agencje te mogą nie egzekwować obowiązujących przepisów prawa lub egzekwować je w sposób niezgodny z wolą ustawodawcy.
- Ograniczenia o charakterze politycznym – działania rządu są zależne od decyzji politycznych. Parlamentarzyści w procesie podejmowania decyzji ulegają naciskom konkretnych grup interesów, odsuwając na dalszy plan racjonalność decyzji (łamając przytoczone w pierwszym podrozdziale zasady biurokracji Webera).

Jak wskazuje Przemysław Leszek, przytoczone przez Stiglitz'a ograniczenie zasobów dostępnej informacji powoduje, że przedstawiciele władzy stanowiący prawo nie są w stanie podejmować w pełni racjonalnych decyzji. Leszek wskazuje na złożoność i dynamikę systemu rynkowego, która powoduje niepełność w wymiarze makroekonomicznym – jest to więc czynnik zawodności niezależny od państwa oraz urzędników, związany ze złożonością procesów społeczno-gospodarczych oraz ciągłej niedoskonałości narzędzi wykorzystywanych do badań ekonomicznych<sup>68</sup>.

W ocenie Przemysława Leszka prawdopodobieństwo znalezienia przez rząd rozwiązania niegorszego niż rynkowe (a więc uzasadnionego w sposób stiglitzowski) jest „stosunkowo małe”. Z kolei w wymiarze makroekonomicznym wiedza podmiotów rynkowych jest nieuchwytna, gdyż stanowi zazwyczaj wiedzę ukrytą, która może być wykorzystywana w danych okolicznościach i nie powinna mieć przełożenia na scentralizowany proces decyzyjny podmiotów państwowych<sup>69</sup>.

Leszek wskazuje też na zawodności o charakterze politycznym, których przykładami są polityczne cykle koniunkturalne (doprowadzenie do recesji tuż po wyborach, aby przed

---

68 P.Leszek, *Koncepcje zawodności rynku...*, op.cit., s. 17-18

69 Tamże, s. 17

kolejnymi wrócić na optymalną ścieżkę wzrostu gospodarczego)<sup>70</sup> czy wspomniane już poparcie dla różnych grup interesów. Friedman wskazuje, że również w sferze państwowej władzy istnieje niewidzialna ręka. Kieruje ona działaniami polityków w taki sposób, że sprzyja czyjemuś interesowi prywatnemu (nawet jeśli nie było to wcale zamierzone)<sup>71</sup>. O krok dalej idzie Frey, który ocenia, że politycy i biurokraci chcą powiększać państwową ingerencję państwa w gospodarkę, aby przyznać korzyści dobrze zorganizowanym grupom interesów. Dodaje on również, że politycy pod pozorem działalności dla dobra obywateli wprowadzają takie przepisy, które w istocie zwiększają ich władzę<sup>72</sup>.

### 2.2.3. Państwo czy rynek?

Uznawany za ojca ekonomii Adam Smith uznawał, że państwo powinno ingerować w procesy gospodarcze w stopniu minimalnym. Wielki Kryzys, który zdaniem Stiglitz jest najbardziej jaskrawym przykładem występowania niedoskonałości rynku, pokazał, że rynki mogą być nieskuteczne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia i ubóstwa w krótkim czasie<sup>73</sup>.

Wiele prób ingerencji państwa w procesy gospodarcze zakończyło się niepowodzeniem, gdyż jak możemy zauważyć na podstawie poprzednich podrozdziałów – ani rynek, ani państwo nie są wolne od niedoskonałości. Stiglitz ocenia, że rynek jest najważniejszą instytucją stymulującą wzrost gospodarczy, jednakże musi być on zorganizowany w sposób prawidłowy. Nie podaje przy tym jednak konkretnego modelu „prawidłowego zorganizowania” rynku<sup>74</sup>. W związku z tym interwencjonizm należy ograniczyć jedynie do takich przypadków, w których zawodności rynkowe są największe, a interwencja rozwiąże określone problemy<sup>75</sup>.

---

70 B. S. Frey, *Theorie und Empirie Politischer Konjunkturzyklen*, Springer, Berlin/Nowy Jork/Heidelberg 1976, cyt. Za: M.Bochenek, BRUNO S. FREY I JOSEPH E. STIGLITZ O ZAWODNOŚCI PAŃSTWA I ZAWODNOŚCI RYNKU, „*Ekonomia i Prawo*” 2010, nr 6, s. 82

71 M.Friedman, *Wolny wybór*, wyd. Panta, Sosnowiec 1994, s. 5, cyt. Za: P.Leszek, *Koncepcje zawodności rynku...*, op.cit., s. 19

72 B. S. Frey, *Theorie und Empirie...*, op.cit., s. 82

73 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 7-9, cyt. Za: M.Bochenek, BRUNO S. FREY I JOSEPH E. STIGLITZ O ZAWODNOŚCI PAŃSTWA I ZAWODNOŚCI RYNKU, „*Ekonomia i Prawo*” 2010, nr 6, s. 77-79

74 Zrób to sam, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/politykaekstra/1757450,1,zrob-to-sam.read> (dostęp 20.03.2019)

75 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego...*, op.cit., s. 79

Jak podkreśla Stiglitz interwencja państwa w system gospodarczy jest uzasadniona tylko i wyłącznie wtedy, kiedy jego działalność ograniczy zawodność rynku, zapewniając poprawę sytuacji jednego podmiotu, nie powodując jednocześnie pogorszenia sytuacji drugiego podmiotu – czyli przyniesie korzyści w rozumieniu Pareto<sup>76</sup>.

Z podobnego do Stiglitz'a założenia wyszedł Bruno Frey, który uważa, że każdy z przypadków ingerencji państwa w gospodarce powinien zostać zbadany i porównany pod kątem kosztów rynkowych oraz kosztów interwencji państwowej, a państwo powinno unikać systematycznych interwencji. Również Frey zgadza się, że podstawą funkcjonowania gospodarki są przedsiębiorstwa prywatne, a działalność państwa powinna opierać się na mechanizmie rynkowym. Należy szukać możliwości współdziałania państwa oraz rynku – takich, które będą prowadzić do wzajemnego wzmocnienia<sup>77</sup>.

### 2.3. Ocena skutków regulacji

Przytoczony w poprzednim podrozdziale postulat Freya, aby dokonywać badań kosztów funkcjonowania rynku oraz kosztów ingerencji państwowej w te rynki w każdym rozważanym wypadku interwencjonizmu znajduje swoje odzwierciedlenie we współczesnym państwie w narzędziu zwanym „oceną wpływu”.

Pod tym terminem kryje się analityczny proces wspomagający podejmowanie decyzji przez organy państwa w zakresie prowadzenia określonych regulacji prawnych. Jego podstawowym celem jest dostarczenie maksymalnie pełnej informacji na temat możliwych skutków podejmowanych działań<sup>78</sup>.

Polityka państwa jest prowadzona w oparciu o dowody (analiza dostępnej wiedzy oraz informacji, ewaluacja obowiązującego stanu prawnego oraz konsultacje publiczne projektów aktów prawnych), zaś proces oceny wpływu jest jej istotnym elementem.

Wyniki oceny wpływu przedstawiane są w ocenie skutków regulacji – dokumencie towarzyszącemu projektowi aktu prawa procedowanego przez rząd. Wprowadzono również

76 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego...*, op.cit., s. 77

77 B. S. Frey, *Theorie und Empirie Politischer Konjunkturzyklen...*, op.cit., s. 80,83

78 Ocena wpływu w rządowym procesie legislacyjnym <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html> (dostęp 20.03.2019)



formularz OSR, który porządkuje możliwe skutki interwencji państwa w rynek, a także formularz OSR ex-post, który jest zintegrowany z formularzem OSR, jednak jest elementem ewaluacji wprowadzonych przepisów prawa<sup>79</sup>.

Rozdział 2 paragraf 24 ustęp 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów jasno określa, że „przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego, o którym mowa w paragrafie 19 ust. 1, zwanego dalej „projektem aktu normatywnego”, oraz projektu założeń projektu ustawy organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Oceny dokonuje się zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Zakres dokonywania oceny ustala się „w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji”<sup>80</sup>.

W poprzednich wersjach tego aktu prawnego po słowie „skutków” znajdował się dopisek „kosztów i korzyści”, co jasno wskazuje na metodę, która powinna zostać wykorzystana przy ocenie wpływu. Tak też będzie definiowany skutek społeczno-ekonomiczny w dalszych rozdziałach pracy (jako porównanie kosztów i korzyści rozwiązania).

### **2.3.1. Analiza kosztów i korzyści**

Metoda kosztów i korzyści (ang. cost-benefit analysis, CBA) jest metodą, której korzenie sięgają już Francji w XIX wieku, ale jej największy rozkwit to czas New Dealu w Stanach Zjednoczonych, a następnie w czasach prezydentury Ronalda Reagana stała się narzędziem wymaganym przy ocenie projektów finansowanych ze środków publicznych. W Europie została upowszechniona w wyniku wymagań Komisji Europejskiej, która na jej podstawie oceniała projekty zakwalifikowane do dofinansowania i realizacji ze środków funduszy strukturalnych. Ponadto metoda ta jest wykorzystywana jako narzędzie analizy ex-post<sup>81</sup>.

---

79 <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html> (dostęp 20.03.2019)

80 Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20160001006/O/M20161006.pdf> (dostęp 20.03.2019)

81 G.Lissowski, Społeczne Aspekty Analizy Kosztów i Korzyści, „Decyzje” 2015, nr 23, s. 48-49

CBA jest metodą najczęściej wykorzystywaną przez administrację oraz instytucje publiczne do oceny efektywności proponowanych regulacji prawnych czy alokacji środków<sup>82</sup>. Warto podkreślić, że celem CBA nie jest określenie tylko przepływów finansowych, ale także kosztów środowiskowych czy ekologicznych (oraz w miarę możliwości skwantyfikowanie ich ekonomicznie).

Formularz oceny skutków regulacji zawiera szereg elementów związanych z proponowaną regulacją. Są to punkty, w których projektujący regulacje musi dokonać odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaki problem jest rozwiązywany?
2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt
3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?
4. Podmioty, na które oddziałuje projekt
5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji
6. Wpływ na sektor finansów publicznych
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu
9. Wpływ na rynek pracy
10. Wpływ na pozostałe obszary
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Do oceny skutków (kosztów i korzyści) gospodarczo-społecznych odnoszą się punkty 6-10, które szacują skutki ekonomiczne, jakie może wywołać planowana regulacja. Pozostałe

---

82 J.Dyduch, Wykorzystanie analizy kosztów i korzyści do oceny projektów inwestycyjnych, „Managerial Economics” 2011, nr. 10, s. 95



punkty są jedynie technicznym uzupełnieniem analizy kosztów i korzyści. Poniżej fragment formularza OSR, który odnosi się do punktów 6-10.

**Tabela 3 Formularz ekonomicznej oceny skutków regulacji**

<b>6. Wpływ na sektor finansów publicznych</b>												
(ceny stałe z ..... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łączni e (0- 10)
<b>Dochody ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Wydatki ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Saldo ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń												
<b>7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe</b>												
Skutki												
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)				
W ujęciu pieniężnym	duże przedsiębiorstwa											

(w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężny m	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu</b>								
nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).					tak nie nie dotyczy			
zmniejszenie liczby dokumentów zmniejszenie liczby procedur skrócenie czasu na załatwienie sprawy inne:					zwiększenie liczby dokumentów zwiększenie liczby procedur wydłużenie czasu na załatwienie sprawy inne:			
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.					tak nie nie dotyczy			
Komentarz:								



9. Wpływ na rynek pracy		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
środowisko naturalne sytuacja i rozwój regionalny inne:	demografia mienie państwowe	informatyzacja zdrowie
Omówienie wpływu		

Źródło: Rządowe Centrum Legislacji

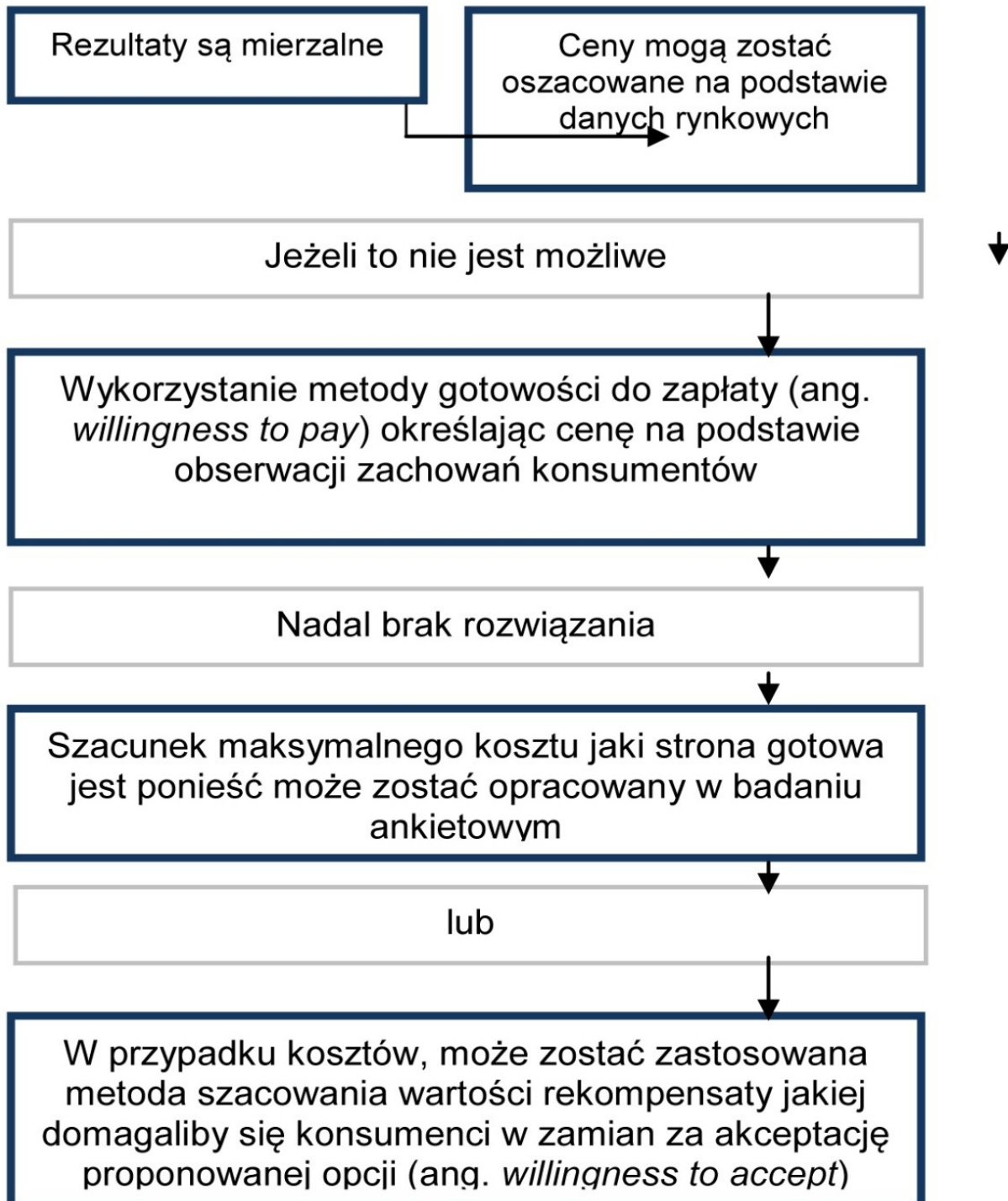
Jak możemy wyczytać w wytycznych Rządowego Centrum Legislacji analiza kosztów i korzyści powinna być oparta na cenach rynkowych, uwzględniając jednocześnie obciążenia np. podatkowe. Należy jednak pamiętać o takich zniekształceniach cenowych jak dotacje, obciążenia administracyjne czy monopole.

RCL podkreśla jednak, że należy oszacować koszty społeczne i środowiskowe, jeśli mogą stanowić one ważny składnik przeprowadzanej analizy. Jeśli korzyści i koszty są ocenione przez wnioskodawcę jako marginalne, można ograniczyć się wyłącznie do opisu.

Pierwszym krokiem w ocenie skutków społeczno-gospodarczych jest podział rezultatów na mierzalne i niemierzalne, a jeśli są mierzalne, to czy istnieje możliwość określenia korzyści i kosztów na podstawie danych rynkowych. Jeśli nie ma możliwości oceny na podstawie danych rynkowych należy zastosować metodę, która wskaże jaki maksymalny koszt jest w stanie podjąć dany podmiot, aby otrzymać korzyść. Jeśli i ta metoda nie będzie skuteczna, należy rozważyć jaki jest maksymalny koszt, który jest gotowa ponieść dana strona, z wykorzystaniem badania ankietowego. W ocenie kosztów może być zastosowana metoda szacowania rekompensaty, jakiej mogliby się domagać konsumenci w związku z akceptacją proponowanego rozwiązania.



Rysunek 3: Schemat szacowania kosztów oraz korzyści w OSR



Źródło: Rządowe Centrum Legislacji

RCL podkreśla, że szczególną uwagę w ramach oceny wpływu należy zwrócić na koszty i korzyści dla sektora MŚP, ponieważ, z powodu mniejszej zdolności do przystosowywania się do zmian z powodów organizacyjnych czy finansowych, regulacje w większym stopniu dotyczą ich niż przedsiębiorstw dużych. Odstąpienie od tzw. testu MŚP powinno być wyraźnie uzasadnione. W przypadku, w którym MŚP ponosiłyby niewspółmiernie wysokie koszty względem dużych podmiotów należy rozważyć wprowadzenie alternatywnych mechanizmów, które pozwolą sektorowi MŚP dostosowanie się do nowych regulacji prawnych.

Skutki regulacji dla sektora finansów publicznych powinny być skwantyfikowane. Jeśli jednak brak jest możliwości precyzyjnych wyliczeń należy określić skutki przybliżone. Ustawa o finansach publicznych wskazuje, że akty prawne mogące skutkować zwiększeniem wydatków budżetowych lub zmniejszeniem dochodów muszą zawierać w uzasadnieniu, oprócz wysokości, źródła finansowania, a także opis celów nowych zadań oraz mierników określających stopień ich realizacji.

RCL podkreśla, że przy szacowaniu kosztów i korzyści należy uwzględnić zmiany wartości pieniądza w czasie, jak i zmiany wartości nominalnego PKB. Co do zasady skutki projektów wieloletnich powinny być przedstawiane w cenach stałych, z wykorzystaniem prognozowanych stóp inflacji z Wytycznych Ministerstwa Finansów. Dobór narzędzi zależy jednak od podmiotu, który inicjuje zmiany prawne. W tym celu mogą być wykorzystywane chociażby relacje jednej danej do drugiej np. deficyt budżetowy do PKB (pozwalający ocenić przekroczenie kryterium konwergencji)<sup>83</sup>.

Rządowe Centrum Legislacji wskazuje również na inne aspekty związane z szacowaniem kosztów i korzyści regulacji. Wśród kluczowych należy wymienić<sup>84</sup>:

- Obiektywizm i maksymalne wyczerpanie tematu analizy
- Zawsze należy przedstawić źródło i metodologię badań
- Skutki muszą być badane w stosunku do scenariusza bazowego

83 Wyniki analizy wpływu, <https://www.rcl.gov.pl/book/239-„wyniki-analizy-wplywu”> (dostęp 20.03.2019)

84 Wyniki analizy wpływu, <https://www.rcl.gov.pl/book/239-„wyniki-analizy-wplywu”> (dostęp 20.03.2019)

- Wyniki analiz powinny być przedstawiane w sposób liczbowy. Jeśli nie jest to możliwe, należy dokonać maksymalnie pogłębionej i obiektywnej analizy jakościowej
- Czynniki takie jak wiek, płeć, wykształcenie czy lokalizacja powinny być uwzględnione przy ocenie skutków oddziaływania

RCL wskazuje również źródła informacji wykorzystywanych w celu analizy. Są to<sup>85</sup>:

- Własna wiedza i doświadczenia oraz doświadczenia i wiedza kolegów z pracy
- Zasoby informacji gromadzonych i wytwarzanych w toku działalności statutowej przez inne organy administracji publicznej
- Informacje posiadane przez podmioty inne niż administracja np. organizacje pozarządowe
- Specjalistyczna literatura, czasopisma i portale internetowe
- Pracownicy naukowcy i konsultanci zajmujący się problemami, których dotyczą proponowane regulacje
- Publikacje, strony internetowe oraz konsultacje ekspertów Głównego Urzędu Statystycznego, w razie poszukiwania danych statystycznych
- Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych.
- Dane eurostatu.

Należy podkreślić, że prowadzenie oceny skutków regulacji dotyczy tylko i wyłącznie projektów rządowych, nie dotyczą projektów poselskich, senackich, prezydenckich oraz obywatelskich<sup>86</sup>.

Należy jednak podkreślić, że zarówno sam proces Oceny Skutków Regulacji, jak i formularz RCL nie są narzędziami idealnymi. Ekonomia przechodzi dynamiczne przeobrażenia, znacznie większe znaczenie odgrywają aspekty środowiskowe i ekologiczne, czego dowodem jest Nagroda Nobla w dziedzinie ekonomii dla Paula Romera za włączenie zmian klimatu w długookresowe analizy ekonomiczne. Jak wskazuje Mariusz Haładyj istnieją bariery w

---

85 Wyniki analizy wpływu, <https://www.rcl.gov.pl/book/239-„wyniki-analizy-wplywu”> (dostęp 20.03.2019)  
86 A.Grzeszak, Z prawem na lewo, „Polityka” 2016, nr 3071, s. 43

wykorzystywaniu analizy kosztów i korzyści, a także bariery całego procesu oceny skutków regulacji. Według Haładyja są to m.in. niewystarczające kompetencje analityczne w administracji, brak lub utrudniony dostęp do danych służących kwantyfikacji skutków oraz brak automatycznej oceny skutków regulacji ex-post. Haładyj zwraca również uwagę na fakt niejednolitej oceny skutków regulacji – czyli fakt, że formularz OSR dotyczy tylko i wyłącznie projektów rządowych<sup>87</sup>.

---

87 Ocena Skutków Regulacji w Polsce – doświadczenia i wyzwania  
[https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultaktualnosci/2/10028/1/1\\_haladyj\\_mariusz.pdf](https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultaktualnosci/2/10028/1/1_haladyj_mariusz.pdf) (dostęp 01.05.2019)



### **3. Ocena skutków regulacji potencjalnego wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce**

#### **3.1. Próby wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce**

##### **3.1.1. Próby wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce oraz ich uzasadnienia**

Dyskusja na temat zakazu hodowli zwierząt na futra jest związana z istnieniem organizacji pozarządowych, które za pomocą kampanii społecznych (szerzej omówionych w podrozdziale 1.5) chcą doprowadzić do wprowadzenia zakazu hodowli za pomocą obwarowań prawnych na poziomie ustawodawcy. Projekt społeczny zakazujący hodowli zwierząt na futra wpłynął do Sejmu RP w roku 2011<sup>88</sup>.

Ostatnie dwa projekty zakazu hodowli zwierząt na futra, które wpłynęły do Marszałka Sejmu RP to:

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt wniesiony przez posłów klubu Nowoczesna 19 lutego 2016 roku. Marszałek Sejmu nie nadał projektowi dalszego biegu, a sam projekt aktu prawnego został wycofany już na etapie wstępnych konsultacji 10 marca 2016 roku. Przedstawicielem wnioskodawców była poseł Ewa Lider<sup>89</sup>.
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw wniesiony przez posłów klubu Prawa i Sprawiedliwości 6 listopada 2017 roku. Marszałek Sejmu nie nadał projektowi dalszego biegu. Przedstawicielem wnioskodawców był poseł Krzysztof Czabański.

---

<sup>88</sup> W Sejmie nie raz próbowano zakazać hodowli zwierząt na futra. Wszystkie próby kończyły się fiaskiem, <http://wyborcza.pl/7,75398,21046032,zakaz-hodowli-zwierzat-na-futra-nie-ma-szczescia-w-sejmie-proby.html> (dostęp 22.02.2019)

<sup>89</sup> Wniesione projekty ustaw <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=8&Kol=D&Typ=UST> (dostęp 22.02.2019)



Kluczowy dla hodowli zwierząt na futra był następujący punkt rzeczzonego projektu z dnia 6 listopada 2017 roku: „15) w art. 12 (ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856) – przyp. red) po ust. 4b dodaje się ust. 4c w brzmieniu: >>4c. zabrania się chowu i hodowli zwierząt, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2007r.133.921, z późn. zm.) z wyjątkiem królika (*Oryctolagus cuniculus*) hodowanych w celu pozyskiwania z nich futer<<”.

Na potrzeby niniejszej pracy warto dokonać podziału uzasadnień dwóch ostatnich projektów zakazu hodowli zwierząt futerkowych na argumenty dotyczące dobrostanu zwierząt i etyczne (co do zasady nieprzeliczone na wartości ekonomiczne) oraz argumenty o podłożu ekonomicznym lub społecznym.

Ograniczenie do jedynie dwóch projektów ustaw jest spowodowane faktem, iż są to propozycje aktów prawnych przygotowane w obecnej kadencji Parlamentu, opierające się w swoich uzasadnieniach na najbardziej aktualnych danych.

### **Uzasadnienie etyczne oraz dotyczące dobrostanu zwierząt**

Zarówno projekt autorstwa posłów Nowoczesnej, jak i posłów Prawa i Sprawiedliwości skupia się na aspekcie szeroko rozumianego „dobrostanu zwierząt”, a w obu przypadkach hodowla zwierząt na futra przedstawiana jest jako „zbędne cierpienie”. Wnioskodawcy obu projektów zwracają uwagę na aspekty życia zwierząt dziko żyjących, których nie ma możliwości zapewnienia w chowie klatkowym. Zwrócono także uwagę na sposoby uśmiercania zwierząt.

Wnioskodawcy obu projektów wskazują również na aspekty związane z aspektami bioróżnorodności środowiska naturalnego związanymi z uciezkami zwierząt z ferm futerkowych, które są zagrożeniem dla dziko żyjących populacji zwierząt w Polsce.

Wnioskodawcy projektów w uzasadnieniu podpierają się również sondażami dotyczącymi społecznego poparcia dla hodowli zwierząt futerkowych w Polsce oraz poparciem dla społecznych projektów ustaw oraz petycji związanych z zakazem hodowli zwierząt na futra.

### **Uzasadnienie ekonomiczne oraz społeczne**

Wnioskodawcy obu projektów zwrócili uwagę również na protesty mieszkańców przeciwko budowie ferm zwierząt futerkowych z ponad 100 miejscowości na przestrzeni 10 lat oraz podwyższoną obecność much spowodowaną istnieniem ferm zwierząt futerkowych, uciążliwość zapachową oraz skażenie wód gruntowych i zbiorników wodnych.

Wnioskodawcy wskazali również na liczne ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, spowodowane istnieniem ferm zwierząt futerkowych – w uzasadnieniu projektu grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości przytoczono ograniczenie możliwości prowadzenia działalności turystycznej, z zakresu rolnictwa ekologicznego czy prowadzenia przedszkola. Wskazano również na obniżenie cen oraz atrakcyjności gruntów budowlanych. Wnioskodawca projektu ustawy autorstwa grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości powołał się na przykład miejscowości Sartowice w gminie Świecie, znajdującej się w strefie Natura 2000, nie wskazując jednak żadnych danych ekonomicznych potwierdzających postawioną tezę (ferma zwierząt futerkowych w Sartowicach ostatecznie nie powstała).

Wnioskodawcy obu projektów skazali na emisję dwutlenku węgla związaną z produkcją 1 kilograma futra. Według autorów projektów obu ustaw produkcja 1 kilograma futra wiąże się z emisją około 110 kilogramów dwutlenku węgla (produkcja 1 kg futra wywiera pięciokrotnie wyższy negatywny wpływ na zmiany klimatu niż produkcja 1 kg wełny). Ponadto wskazano na wykorzystywanie w ramach działalności hodowlanej środków chemicznych zawierających m.in. metale ciężkie, rozpuszczalniki, azotany, chromy oraz arsenik.

Ponadto oba projekty w uzasadnieniach powołują się na dwa te same raportu Najwyższej Izby Kontroli (projekt posłów Nowoczesnej odnosi się do raportu w sposób bardziej szczegółowy) dotyczący nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt (KRR-4101-01-00/2014; Nr ewid. 181/2014/P/14/050/KRR). Pierwszy z raportów wskazuje, że:

- 1) nie doprowadzono do skutecznego rozwiązania problemu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej
- 2) fermy zwierzęce oddziałują na otoczenie i okolicznych mieszkańców poprzez odory (zawierające związki szczególnie cuchnące i szkodliwe dla zdrowia, w szczególności w gnojowicy), zanieczyszczenie wód (w tym w wyniku przenawożenia gleb, prowadzących do zagrożeń chemicznych i mikrobiologicznych), poprzez produkty pochodzenia zwierzęcego, wpływające na jakość zdrowotną żywności,
- 3) zanieczyszczenie wód (gruntowych, powierzchniowych i Bałtyku) poprzez przenawożenie gleb i odpływ składników nawozów organicznych (głównie biogenów – azotu i fosforu) z pól do wód, prowadzi to do przeżyźnienia wód śródlądowych i morskich, co powoduje m.in. zakwity glonów, zmniejszanie populacji cennych gatunków ryb, modyfikację ekosystemów, utratę dennej fauny, zmniejszenie zawartości tlenu w wodzie,
- 4) emisja tlenków azotu, tlenków siarki i gazów cieplarnianych wpływa na tworzenie kwaśnych deszczy i zwiększa efekt cieplarniany,
- 5) lokalizacja ferm prowadzi do utraty miejsc rekreacji, wysokich kosztów oczyszczania wody pitnej, degradacji gruntów rolnych przez niezgodne z prawem składowanie i stosowanie gnojowicy,
- 6) organy administracji rządowej nie zapewniają właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem ferm - spośród 20 kontrolowanych ferm zwierząt futerkowych, w 15 stwierdzono m.in. naruszenie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (przedstawianie się obornika zwierząt futerkowych do gruntu) oraz przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Nie przestrzegano także przepisów weterynaryjnych w zakresie zabezpieczenia przeciwpizootycznego obiektów, prowadzenia rejestracji i identyfikacji zwierząt oraz postępowania z ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego, a także warunków utrzymania zwierząt. Podczas kontroli stwierdzono nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych fermach zlokalizowanych na terenie województwa zachodniopomorskiego.

Wnioskodawcy obu projektów powołują się również na drugi raport NIK dotyczący sprawowania nadzoru przez inspekcje państwowe nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie wielkopolskim (Nr ewid. 142/2011/P11003/LPO). Raport ten wykazał, że:

- 1) w 87% tych ferm nie przestrzegano wymagań ochrony środowiska,
- 2) w 48% działalność hodowlana prowadzona była w obiektach nielegalnie wybudowanych lub użytkowanych,
- 3) w 35% niezgodnie z przepisami weterynaryjnymi,
- 4) organy administracji rządowej nie zapewniają nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt,
- 5) lokalizacja ferm zwierząt prowadzi do skażenia środowiska i spadku atrakcyjności terenów wokół fermy.

Wnioskodawcy obu projektów powołują się na raport "Wpływ ekonomiczny branży hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę Polski", który szacuje wartość dodaną hodowli zwierząt na futra na 2,5 procent wartości dodanej generowanej przez całe rolnictwo, 4 procent eksportu rolno-spożywczego Polski oraz szacuje wpływy budżetowe w postaci podatków oraz składek społecznych pochodzące od hodowców zwierząt futerkowych na 291 milionów złotych. Wnioskodawcy projektu autorstwa Prawa i Sprawiedliwości jasno wskazują, że dane te „opierają się na opracowaniach szacunkowych, opartych na deklaracjach słownych samych hodowców”. W związku z tym w uzasadnieniu projektu powołują się oni na dane pochodzące z Ministerstwa Finansów. Ten fragment uzasadnienia przytaczam w formie niezmienionej, gdyż zostanie on wykorzystany do analizy w dalszych rozdziałach pracy.

„Z danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów wynika, że hodowcy w całym 2016 r odprowadzili do budżetu jedynie niecałe 10 mln złotych podatku dochodowego oraz wypłacili z budżetu 47 mln zł z tytułu nadpłaty podatku VAT. Jako dział specjalny produkcji rolnej hodowcy nie płacą podatku od nieruchomości.

Analiza danych udostępnionych przez organy samorządowe znajdujące się na terenie 158 gmin, w których funkcjonują ферmy futrzarskie, pozwala na wskazanie wielkości wpływów do budżetów gminnych ze strony hodowców zwierząt futerkowych. W 2016 r. wszystkie zewidencjonowane wpływy z podatków gruntowych, rolnych i od nieruchomości (a także z tytułu dzierżawy gruntu) hodowców zwierząt futerkowych (poddane analizie) wynosiły 351 808,60 zł, w 2017 r. było to 357 256,29 zł. 67,7% gmin (w 2016 r.) i 66,4% gmin (w 2017 r.) nie otrzymało żadnych środków ze strony hodowców zwierząt futerkowych, bądź nie było w stanie takich środków wykazać. W przypadku pozostałych gmin wpływ 5 z nich stanowił 77,20% (w 2016 r.) i 75,63% (w 2017 r.) całego wpływu do gmin ze wszystkich ferm w całej Polsce – wśród nich trzy gminy zlokalizowane są w województwie zachodniopomorskim, jedna w mazowieckim i jedna w wielkopolskim. Analiza gmin spoza "największej piątki" (a więc 153 ze 158 analizowanych przypadków, 96,8%) wskazuje, że średni przychód do budżetu gminy na terenie której zlokalizowana jest ferma futrzarska wynosił rocznie 426,92 zł (w 2016 r.) lub 454,63 zł (w 2017 r.), co stanowi ekwiwalent 35,57 zł lub 37,88 zł miesięcznie.

Na terenie analizowanych gmin w ciągu ostatnich dwóch lat zaledwie raz doszło do finansowania lub współfinansowania przez hodowcę wydatku gminy”.

Wnioskodawcy projektów szacują również liczbę osób, które w wyniku wprowadzenia zakazu pozostaną bez zatrudnienia. Fragment uzasadnienia projektu posłów Prawa i Sprawiedliwości przytaczam w formie niezmienionej, gdyż zostanie on wykorzystany do analizy w dalszych rozdziałach pracy.

„Z danych uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że w 2016 r. odprowadzono składki od 993 osób pracujących w podklasie 01.49.Z (cały dział specjalny produkcji rolnej łącznie z hodowcami zwierząt futerkowych). Do października 2017 r. odprowadzono składki od 986 osób pracujących w tej podklasie. Kwota przypisu składek na ubezpieczenia społeczne zaewidencjonowana w systemie SEKiF u płatników z kodem podklasy 01.49.Z w okresie I-XII 2016 r. wyniosła 8,8 mln zł, natomiast w okresie I-X 2017 r. wyniosła 8,2 mln zł”.

W uzasadnieniu projektu wskazano również, powołując się na Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, że w podklasie 01.49.Z w 2016 roku zarejestrowanych zostało około 920, a w okresie I-XI grudnia 2017 1100 oświadczeń podmiotów o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, z czego połowa cudzoziemców wykonywała zawód hodowcy zwierząt futerkowych.

Ponadto projekt ustawy autorstwa posłów Nowoczesnej szacował na podstawie danych dotyczących zatrudnienia na fermach we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Według szacunków posłów Nowoczesnej zatrudnienie na fermach zwierząt futerkowych w Polsce w przedziale od 2400 do 13300 osób. Ponadto w ocenie wnioskodawców likwidacja ferm nie oznacza automatycznego wzrostu bezrobocia, ponieważ projekt zakładał utworzenie programu wsparcia przy zmianie profilu gospodarstwa hodowlanego, programu przekwalifikowania się pracowników oraz „długie” vacatio legis i roczne przepisy przejściowe pozwalające na hodowlę zwierząt futerkowych, które miało pozwolić na wprowadzenie w życie tego programu. Jako ewentualne elementy tego programu projekt Nowoczesnej wskazuje m.in. premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej oraz premie dla młodych rolników. Z kolei projekt posłów Prawa i Sprawiedliwości nie zakłada utworzenia programu aktywizacji i przekwalifikowania hodowców oraz pracowników ferm.

Jak wskazują w projekcie ustawy autorstwa klubu Nowoczesnej skutki gospodarcze będą mieć charakter jedynie przejściowy, a nie trwałe. Ten fragment uzasadnienia przytaczam w formie niezmienionej, gdyż zostanie on wykorzystany do analizy w dalszych rozdziałach pracy.

„Skutki gospodarcze i finansowe dla podmiotów objętych projektem będą miały charakter przejściowy i będą związane z procesem dostosowania się do nowej sytuacji rynkowej”.

Z kolei jak wskazano w podsumowaniu uzasadnienia projektu posłów Prawa i Sprawiedliwości, niektóre dane przytaczane powyżej różnią się od danych szacowanych przez hodowców zwierząt na futra. Ten fragment uzasadnienia przytaczam w formie niezmienionej, gdyż zostanie on wykorzystany do analizy w dalszych rozdziałach pracy.

„Odnosnie zakazu hodowli zwierząt futerkowych dane szacowane przez hodowców norek dotyczące zmniejszenia wpływu do budżetu różnią się znacznie od oficjalnych danych uzyskanych z ministerstw i urzędów, o czym była mowa powyżej. Likwidacja ferm przyczyni się pozytywnie do wzrostu cen nieruchomości na tych terenach. Wzrosną wpływy z podatków z tych części produkcji rolnej, które po zamknięciu ferm i rekultywacji gleby, będą mogły od nowa się rozwinąć. W regionach wiejskich będzie mogła rozwijać się agroturystyka, co do tej pory było niemożliwe - w pobliżu ferm nie istnieją bazy turystyczne z uwagi na wszechobecny fetor. Zmniejszą się także wydatki związane z ochroną środowiska naturalnego przed norką amerykańską. Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska szacuje roczny koszt uciezek i obecności norki amerykańskiej w środowisku na terenie Europy na 105 mln euro.”

Oprócz działań na poziomie legislacyjnym, organizacje pozarządowe prowadzą również kampanie społeczne: Jutro będzie futro (Fundacja Viva), Cena futra oraz Antyfutro (Stowarzyszenie Otwarte Klatki), Make Fur History (wystawa w Parlamencie Europejskim). Organizacje zawiązały Koalicję na Rzecz Zakazu Hodowli Zwierząt Futerkowych w Polsce.

### **3.1.2. Zakaz hodowli zwierząt futerkowych w Europie**

Polska nie jest pierwszym europejskim krajem, w którym toczy się debata na temat zakazu hodowli zwierząt na futra. Tego typu regulacje zostały już wprowadzone przez szereg państw. Całkowity zakaz hodowli zwierząt na futra obowiązuje lub będzie obowiązywał (trwa okres przejściowy) w<sup>90</sup>:

- Wielkiej Brytanii
- Austrii
- Danii (częściowy zakaz hodowli- dotyczy lisów)
- Hiszpanii (zakaz dotyczy tylko nowych ferm norek)
- Słowenii
- Macedonii
- Hiszpanii

---

90 Fur Bans, <https://www.furfreealliance.com/fur-bans/> (dostęp 22.02.2019)

- Luksemburgu
- Serbii
- Belgii
- Holandii
- Norwegii
- Bośni i Hercegowinie

Ponadto w sposób pośredni (za pomocą regulacji, które spowodowały brak opłacalności tego typu działalności) zlikwidowane zostały hodowle zwierząt na futra w<sup>91</sup>:

- Niemczech
- Szwajcarii
- Szwecji (dla lisów i szynszyli)

**Rysunek 4: Mapa zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Europie**



Źródło: FurFreeAlliance

Warto jednak zwrócić uwagę, iż z państw, które zakazały tego typu hodowli, jedynie Holandia była istotnym europejskim producentem futer naturalnych (patrz tabela 3). Jak wskazuje w wywiadzie Jacek Podgórski zakaz hodowli zwierząt na futra wiązał się jednak z koniecznością zawiązania koalicji parlamentarnej z ugrupowaniem Zielonych, którzy postawili to jako jeden z warunków<sup>92</sup>. Warto podkreślić, iż *vacatio legis* holenderskiego

91 Tamże

92 Wywiad z Jackiem Podgórskim



zakazu wynosi 11 lat i tyle czasu otrzymali hodowcy na przeniesienie swoich hodowli do innych państw, bądź zmianę profilu działalności.

**Tabela 4: Udział wybranych państw, które wprowadziły zakaz hodowli zwierząt na futra w ogólnoeuropejskiej produkcji futer naturalnych w roku 2016**

Państwo	Udział w Europejskiej produkcji futer w roku 2016
Holandia	Ok. 9,5%
Norwegia	Ok. 1,9%
Belgia	0,38%
Niemcy	0,3%
Czechy	Mniej niż 0,1%
Serbia	Mniej niż 0,1%
Bośnia i Hercegowina	Mniej niż 0,1%
Luksemburg	0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: FurEurope Annual Report

### **3.2. Niedoskonałości rynkowe, a niedoskonałości państwa w zakresie hodowli zwierząt futerkowych**

Na podstawie uzasadnień do projektów ustaw przygotowanych przez kluby parlamentarne Prawa i Sprawiedliwości oraz Nowoczesnej oraz poprzednich rozdziałów w poniższym podrozdziale dokonam identyfikacji niedoskonałości rynku oraz niedoskonałości państwa w zakresie hodowli zwierząt futerkowych oraz jej potencjalnego zakazu.

#### **3.2.1. Niedoskonałości rynkowe w zakresie hodowli zwierząt futerkowych**

Jeden z argumentów, który w poprzednim podrozdziale został wskazany przez wnioskodawców projektu jest sondaż dotyczący społecznego poparcia dla zakazu hodowli zwierząt na futra w Polsce. W ujęciu Czajkowskiego społeczny sprzeciw dla hodowli zwierząt

na futra mógłby być argumentem za zakazem hodowli zwierząt futerkowych w Polsce<sup>93</sup>, jednak należy rozważyć, czy przedstawione statystyki są wystarczającym odzwierciedleniem opinii społeczeństwa. Według danych przytoczonych przez parlamentarzystów Prawa i Sprawiedliwości i Nowoczesnej za zakazem opowiedziało się 66,3 procent społeczeństwa. Jednak z późniejszych badań wynika, że za utrzymanie tego typu hodowli opowiedziało się 73 procent respondentów, jeśli hodowcy zapewniają zwierzętom odpowiedni dobrostan<sup>94</sup>, zaś w innym badaniu zdecydowanie lub raczej przeciwko zakazowi opowiedziało się 56 procent ankietowanych (dla porównania „za” opowiedziało się 29 procent badanych<sup>95</sup>). W mojej ocenie zakaz nie posiada na tyle dużego poparcia społecznego, aby móc zaklasyfikować futra do dóbr społecznie niepożądanych, tym bardziej, że badanie dotyczyło hodowli, a nie sprzedaży samych futer (a więc strony podażowej, a nie popytowej).

Wśród istotnych czynników przemawiających za zakazem hodowli zwierząt na futra wskazano uciążliwość zapachową, skażenie wód gruntowych, zbiorników wodnych, a także zwiększoną obecność much w pobliżu ferm zwierząt futerkowych. Argumenty te znajdują odzwierciedlenie w raportach Najwyższej Izby Kontroli (numery ewidencji: 181/2014/P/14/050/KRR oraz 142/2011/P11003/LPO), które wskazują, iż nie doprowadzono do skutecznego rozwiązania problemów uciążliwości zapachowej, odorowej, zanieczyszczenia wód – zarówno gruntowych, jak i śródlądowych i morskich, emisji gazów cieplarnianych, zmniejszania wartości gruntów oraz nadzoru nad fermami. Warto jednak zwrócić uwagę, że część z wymienionych wyżej problemów została wskazana przez NIK jako efekt działań niezgodnych z prawem (np. niezgodne z prawem składowanie i stosowanie gnojowicy), co w mojej ocenie nie jest argumentem za zakazem hodowli jako takiej, a problemem związanym z egzekucją obecnie ustanowionego prawa, natomiast z pewnością stanowi pewną niedoskonałość rynków.

Ponadto wskazano na problemy związane z nieprzestrzeganiem przepisów weterynaryjnych w zakresie zabezpieczenia przeciwpizootycznego ferm, prowadzenia rejestrów zwierząt,

---

93 M. Czajkowski, Przyczyny niedoskonałości i zawodności rynków, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2005, nr 408, s. 178

94 Sondaż: 73 proc. Polaków popiera hodowlę zwierząt futerkowych!, <https://www.swiatrolnika.info/hodowla-i-uprawy/21-hodowla/3111-sondaz-73-proc-polakow-popiera-hodowle-zwierzat-futerkowych>

95 Zapis przebiegu posiedzenia połączonej komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=AD1E407AE17DDC0BC12581DE005003DF> (dostęp 01.05.2019)

postępowania z ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego oraz samych warunków utrzymania zwierząt (te jednak co do zasady nie są, ale mogą być, kwantyfikowalne ekonomicznie). W dalszej kolejności wnioskodawca wskazał wpływ istnienia ferm zwierząt futerkowych na obniżenie cen oraz atrakcyjności gruntów budowlanych zlokalizowanych w pobliżu ferm, a także trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej z zakresu turystyki, edukacji oraz rolnictwa ekologicznego. Ponadto produkcja futra ma się przyczyniać do zwiększonej emisji dwutlenku węgla (znacznie wyższego niż w przypadku wełny)<sup>96</sup>.

Przykład miejscowości Stromiec wskazuje jednak, że zarówno prowadzenie działalności z zakresu turystyki, jak i działalności z zakresu prowadzenia przedszkola jest możliwe w miejscowości, w której istnieje ferma zwierząt futerkowych. Jest to jednak jedynie dowód anegdotyczny, który nie może służyć za potwierdzenie, bądź zaprzeczenie tej tezy. Kwestia ta wymaga odrębnych badań, które jednak nie są podstawowym przedmiotem niniejszej pracy. Należy więc przyjąć, zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli, która jest organem państwowym i uprawnionym do działalności nadzorczej, że powyższe niedoskonałości rynku są faktem i mają swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości. Na fakt obniżania wartości gruntów z powodu bliskości przemysłowej fermy zwierząt wskazuje badanie dr.inż. Sławomira Pieńkowskiego, które potwierdza, że bliskość tego typu podmiotu w istotny sposób obniża wartość działek oraz nieruchomości<sup>97</sup>. Ponadto należy zwrócić uwagę, że mimo iż fermy drobiu w widoczny sposób obniżają wartość nieruchomości, do tej pory nie wpłynął projekt zakazu tego typu działalności. Przez wnioskodawców projektu zakazu hodowli futerkowych jest to motywowane faktem, iż „innego chów na futra, a co innego na żywność”<sup>98</sup>.

Mimo braku lub utrudnionej możliwości kwantyfikowania powyższych niedoskonałości rynku zwierząt futerkowych, są one argumentem wskazującym za ingerencją w rynek

---

96 jw

97 OPINIA na temat zmiany wartości gruntów budowlanych po realizacji inwestycji : „Budowa 4 budynków inwentarskich do chowu drobiu, 10 zbiorników na gaz płynny, 2 studni głębinowych i innej infrastruktury towarzyszącej na działce numer 377, obręb Śniadowka”, położonej w gminie Baranów, powiat puławski, województwo lubelskie  
[https://www.gminabaranow.pl/images/2017/Zalaczniki/09/Opinia\\_Sniadowka\\_Grunty.pdf](https://www.gminabaranow.pl/images/2017/Zalaczniki/09/Opinia_Sniadowka_Grunty.pdf) (dostęp 01.05.2019)

98 Czabański do Mazurka: Powiedziałem Kurskiemu, że robię ustawę o ochronie zwierząt, więc może się czuć spokojny, <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/574155,czabanski-hodowla-futro-zwierze-ochrona-zwierzat.html> (dostęp 01.05.2019)

produkcji skór futerkowych, przedmiotem dyskusji pozostaje jedynie stopień ingerencji państwa.

### 3.2.2. Niedoskonałości państwa w zakresie zakazu hodowli zwierząt futerkowych

Niektóre zapisy uzasadnienia do projektu ustawy wskazują, że wnioskodawca nie posiada wystarczających informacji z rynku, niezbędnych do przeprowadzenia projektu aktu prawnego. Są to zwłaszcza dane dotyczące wpływów podatkowych oraz zatrudnienia w branży hodowli zwierząt futerkowych. Poniżej przytaczam cytaty z uzasadnienia ustawy autorstwa parlamentarzystów Prawa i Sprawiedliwości:

„Z danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów wynika, że hodowcy w całym 2016 r. odprowadzili do budżetu jedynie niecałe 10 mln złotych podatku dochodowego oraz wypłacili z budżetu 47 mln zł z tytułu nadpłaty podatku VAT. Jako dział specjalny produkcji rolnej hodowcy nie płacą podatku od nieruchomości.

Analiza danych udostępnionych przez organy samorządowe znajdujące się na terenie 158 gmin, w których funkcjonują fermy futrzarskie, pozwala na wskazanie wielkości wpływów do budżetów gminnych ze strony hodowców zwierząt futerkowych. W 2016 r. wszystkie zewidencjonowane wpływy z podatków gruntowych, rolnych i od nieruchomości (a także z tytułu dzierżawy gruntu) hodowców zwierząt futerkowych (poddane analizie) wynosiły 351 808,60 zł, w 2017 r. było to 357 256,29 zł. 67,7% gmin (w 2016 r.) i 66,4% gmin (w 2017 r.) nie otrzymało żadnych środków ze strony hodowców zwierząt futerkowych, bądź nie było w stanie takich środków wykazać. W przypadku pozostałych gmin wpływ 5 z nich stanowił 77,20% (w 2016 r.) i 75,63% (w 2017 r.) całego wpływu do gmin ze wszystkich ferm w całej Polsce – wśród nich trzy gminy zlokalizowane są w województwie zachodniopomorskim, jedna w mazowieckim i jedna w wielkopolskim. Analiza gmin spoza "największej piątki" (a więc 153 ze 158 analizowanych przypadków, 96,8%) wskazuje, że średni przychód do budżetu gminy na terenie której zlokalizowana jest ferma futrzarska wynosił rocznie 426,92 zł (w 2016 r.) lub 454,63 zł (w 2017 r.), co stanowi ekwiwalent 35,57 zł lub 37,88 zł miesięcznie.

Na terenie analizowanych gmin w ciągu ostatnich dwóch lat zaledwie raz doszło do finansowania lub współfinansowania przez hodowcę wydatku gminy”.

Uzasadnienie projektu autorstwa Prawa i Sprawiedliwości wskazuje, jakoby wpływy podatkowe do budżetu państwa pochodzące od branży hodowli zwierząt na futra były niejako ujemne (hodowcy otrzymali większą kwotę zwrotów podatku VAT niż odprowadzili do budżetu) – w taki sposób zostało to zinterpretowane przez dziennikarzy „Gazety Polskiej Codziennie”<sup>99</sup>. Takie ujęcie tematu wynika jednak z głębokiego niezrozumienia konstrukcji podatku VAT. Przedsiębiorca jest jedynie odprowadzającym podatek w imieniu odbiorcy produktu lub konsumenta, gdyż podatek VAT zawarty jest w cenie brutto towaru – płacącym jest więc faktycznie (choć nie formalnie) odbiorca, a nie wytwórca. Specyfika branży hodowli zwierząt na futra (95 procent produktów na eksport) powoduje, że hodowcy otrzymują więcej zwrotu podatku VAT niż odprowadzają w imieniu swoich kontrahentów, gdyż eksport co do zasady jest obłożony stawką 0 procent, aby utrzymać jego konkurencyjność (dotyczy to wszystkich branż). Hodowcy zwierząt na futra odprowadzają „swoją” podatek VAT w momencie kupna produktów lub materiałów niezbędnych do produkcji, prywatnych wydatków hodowców lub (pośrednio) podczas zakupów dokonywanych przez pracowników.

Ponadto dane dotyczące podatku od nieruchomości wskazują na dysproporcje pomiędzy poszczególnymi gminami, które nie mają uzasadnienia w geograficznym rozłożeniu ferm zwierząt futerkowych. Wnioskodawca wskazuje, że być może jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie wykazać wysokości podatku od nieruchomości. Ponadto nie są to jednak dane pełne - wnioskodawca nie uwzględnił w uzasadnieniu wpływów do budżetów gmin pochodzących z podatku PIT i CIT przedsiębiorców, jak i pracowników (38,08 procent podatku dochodowego od osób fizycznych oraz 6,71 procent podatku dochodowego od osób prawnych)<sup>100</sup>.

---

99 Naga prawda o futerkach, <http://telewizjarepublika.pl/naga-prawda-o-futerkach,66140.html> (dostęp 1.05.2019)

100 Udział gmin we wpływach z podatku PIT w 2019 r., <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/udzial-gmin-we-wplywach-z-podatku-pit-w-2019-r,112171.html> (dostęp 25.05.2019)



„Z danych uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że w 2016 r. odprowadzono składki od 993 osób pracujących w podklasie 01.49.Z (cały dział specjalny produkcji rolnej łącznie z hodowcami zwierząt futerkowych). Do października 2017 r. odprowadzono składki od 986 osób pracujących w tej podklasie. Kwota przypisu składek na ubezpieczenia społeczne zaewidencjonowana w systemie SEKiF u płatników z kodem podklasy 01.49.Z w okresie I-XII 2016 r. wyniosła 8,8 mln zł, natomiast w okresie I-X 2017 r. wyniosła 8,2 mln zł”.

Z kolei dane dotyczące zatrudnienia sugerują, jakoby w roku 2017 zatrudnionych było na umowach o pracę i umowach zlecenie w całej podklasie 01.49.Z (klasa ta zawiera chów i hodowlę pozostałych zwierząt<sup>101</sup>) 986 osób (według artykułów prasowych pozostałe osoby pracujące na fermach (bez określenia rzędu wielkości) miałyby być zatrudnione na fermach na podstawie umów o dzieło lub „na czarno”<sup>102</sup>). Tymczasem jak wynika z informacji ZUS przesłanej związku hodowców Polski Przemysł Futrzarski są to dane obejmujące jedynie podmioty, które wskazały 01.49.Z jako swoją działalność przeważającą. Oznacza to, że dane te nie uwzględniają podmiotów takich jak np. gospodarstwa rolne czy producenci karmy dla zwierząt futerkowych posiadający swoje fermy. Ponadto informacje pochodzące z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie zawierają:

- podmiotów zarejestrowanych w KRUS

---

101 Podklasa ta obejmuje:

chów i hodowlę pozostałych zwierząt, włącznie z częściowo oswojonymi:

- strusi i emu,
- pozostałych ptaków, z wyłączeniem drobiu, owadów,
- królików i pozostałych zwierząt futerkowych,
- produkcję nasienia królików i pozostałych zwierząt futerkowych,
- produkcję skór zwierząt futerkowych, gadów lub ptaków w gospodarstwach hodowlanych,
- chów i hodowlę robaków, mięczaków, w tym ślimaków itp. zwierząt lądowych,
- chów i hodowlę jedwabników; produkcję kokonów jedwabników,
- chów i hodowlę pszczół; produkcję miodu i wosku pszczelego oraz pozostałych produktów pszczelich,
- chów i hodowlę zwierząt domowych, z wyłączeniem ryb
- kotów i psów,
- ptaków, takich jak papużki itp.,
- chomików itp.,
- chów i hodowlę różnorodnych zwierząt,
- produkcję sierści zwierzęcej cienkiej lub grubej niezgrzeblonej

102 Zamknięcie ferm futrzarskich „pogrąży polską gospodarkę”? Kłamstwo! Mamy dane, <https://strajk.eu/zamkniecie-ferm-futrzarskich-pograzy-polska-gospodarke-klamstwo-mamy-dane/> (dostęp 01.05.2019)

- części spółek kapitałowych, które mogą wpisać jedynie 10 kodów PKD prowadzonej działalności

Dane te nie uwzględniają także udziału agencji pracy, jak i outsourcingu (który nie jest zatrudnieniem bezpośrednio przez firmę, ale wykonywaniem pracy na rzecz jej właściciela i w ocenie skutków ekonomicznych należy go uwzględnić). W konsekwencji dane te są na tyle niepełne, że nie można ich traktować jako argument dotyczący wysokości zatrudnienia w branży hodowli zwierząt na futra.

Dodatkowo w uzasadnieniu obu projektów ustaw wskazano na wykorzystywanie w ramach działalności hodowlanej środków chemicznych zawierających m.in. metale ciężkie, rozpuszczalniki, azotany, chromy oraz arsenik. Jak podkreśla Jacek Podgórski proces technologiczny produkcji futra uległ znacznej zmianie, a wyżej wymienionych specyfików nie stosuje się w produkcji futer już od kilkunastu lat.

### **3.3. Analiza kosztów i korzyści wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych**

Występowanie zarówno niedoskonałości rynkowych, jak i niedoskonałości po stronie państwa zmusza do wykonania analizy kosztów i korzyści i osadzeniu jej w formularzu oceny skutków regulacji. Za rok bazowy wprowadzenia zakazu został wybrany rok 2019, gdyż takie *vacatio legis* zakładał projekt parlamentarzystów Nowoczesnej. Przy przeliczaniu wartości cen bieżących na ceny stałe zastosowano wskaźnik inflacji CPI 2,5 procent oraz kurs PLN/EURO w wysokości 4,15 (dane te pochodzą z wytycznych dotyczących wskaźników makroekonomicznych<sup>103</sup>)

Jedyne dostępne dane dotyczące hodowli zwierząt futerkowych to dane dotyczące eksportu. Z uwagi na to, że procent produkcji skór futerkowych przeznaczanych na eksport utrzymuje się na stosunkowo stałym, bardzo wysokim poziomie (zespół pod kierownictwem dra

---

103 Wytyczne dotyczące wskaźników makroekonomicznych, <https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna> (dostęp 25.05.2019)

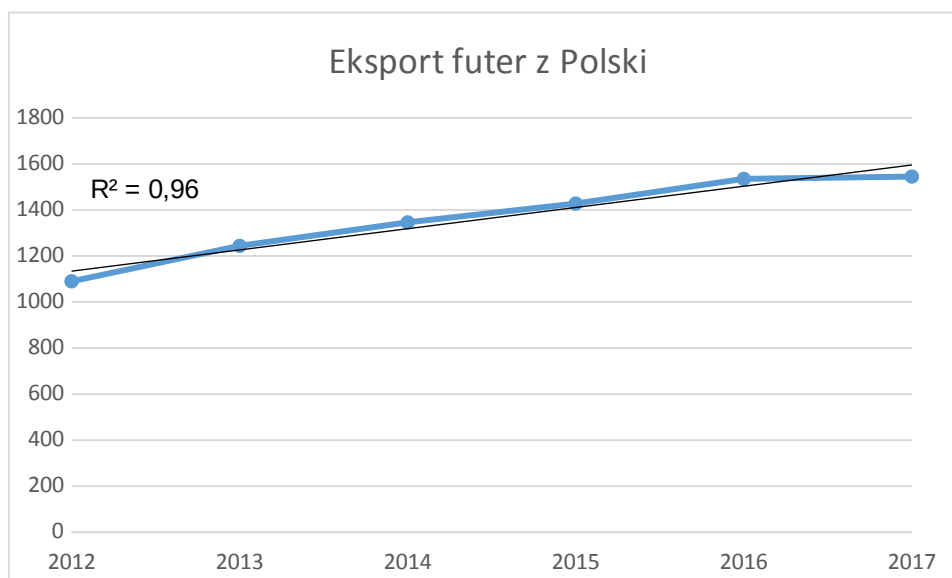
Łapińskiego wskazuje na 95-procentowy odsetek<sup>104</sup>), to na podstawie danych dotyczących eksportu można, w miarę dostępnych narzędzi i możliwości statystycznych, wyestymować pozostałe dane niezbędne do przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści.

**Tabela 5 Eksport wg kodu SITC 61: skóra, wyprawione skóry futerkowe w latach 2012-2017**

Rok	Roczny eksport w mln zł	Wskaźnik dynamiki w cenach bieżących
2012	1090	
2013	1244	114,1
2014	1346	108,2
2015	1428	106,1
2016	1535	107,5
2017	1545	100,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie roczników handlu zagranicznego GUS 2013-2018

**Wykres 3: Eksport wg kodu SITC 61: skóra, wyprawione skóry futerkowe w latach 2012-2017**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie roczników handlu zagranicznego GUS 2013-2018

104 S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017



Współczynnik determinacji  $R^2$  w przypadku eksportu skór zwierząt futerkowych wynosi 0,956, co oznacza, że model funkcji liniowej jest dopasowany do danych zastanych w 95,6 procent. Pozwala to na zastosowanie w estymowaniu danych modelu wygładzania wykładniczego Holta.

Ponadto model wygładzania wykładniczego Holta wykazał najmniejszą średnią kwadratową błędów prognoz wygasłych z wszystkich zastosowanych metod (metody naiwne, średnia ruchoma, średnia ruchoma ważona, metoda wygładzania wykładniczego Browna).

**Tabela 6: Prognoza eksportu wg. kodu SITC 61: skóra, wyprawione skóry futerkowe w latach 2018-29 metodą wygładzania wykładniczego Holta**

		Alfa	Beta			
		0,729673591	0,99999999			
	Wartość eksportu futer z Polski	F	S	Yt*	(Yt-Yt*) <sup>2</sup>	
2012	1090	1090	154			
2013	1244	1244	154	1244		
2014	1346	1360	116	1398	2704	
2015	1428	1441	81	1476	2315	
2016	1535	1531	90	1522	170	
2017	1545	1566	34	1622	5920	
2018				1600	2777,26	Suma
2019				1634	52,70	RMSE
2020				1669		
2021				1703		
2022				1737		
2023				1772		
2024				1806		
2025				1840		
2026				1875		
2027				1909		
2028				1943		
2029				1978		

Źródło: Opracowanie własne



Raport firmy PwC, na który powołują się w swoim uzasadnieniu zarówno parlamentarzyści klubu Prawa i Sprawiedliwości, jak i klubu Nowoczesnej oszacowuje na podstawie macierzy przepływów międzygałęziowych zarówno wpływy budżetu państwa z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne jak i podatków, a także dochody ludności oraz podmiotów gospodarki narodowej.

Z uwagi na fakt, że w ostatnich latach w hodowli zwierząt na futra nie zaszła żadna istotna zmiana dotycząca łańcucha produkcji (brak innowacji, które ograniczyłyby koszty osobowe w znaczny sposób, zmniejszając tym samym wpływy z podatku PIT pracowników), a także nie doszło do istotnych zmian w podatku VAT, ani podatku dochodowym od osób fizycznych, na podstawie danych firmy PwC oszacowany został model liniowy wpływów podatkowych oraz dochodów ludności na lata 2019-2028 na podstawie przyrównania wartości eksportu oraz przychodów budżetu państwa/dochodów gospodarstw domowych. Dochody budżetu państwa zostały oszacowane na podstawie modelu  $y=0,23x$ , zaś dochody ludności (zawierające również dochody hodowców) zostały oszacowane na podstawie modelu  $z=0,47x$  (gdzie  $x$  = roczna wartość eksportu).

**Tabela 7: Prognoza dochodów budżetu państwa oraz dochodów ludności na lata 2019-28 z powodu funkcjonowania ferm zwierząt futerkowych w Polsce**

Rok	Wartość eksportu	Wartość eksportu w cenach bieżących	Wpływy budżetu państwa i JST w cenach stałych	Dochody ludności w cenach stałych
2019	1634	1595	367	749
2020	1669	1588	365	747
2021	1703	1581	364	743
2022	1737	1574	362	740
2023	1772	1566	360	736
2024	1806	1557	358	732
2025	1840	1548	356	728
2026	1875	1539	354	723
2027	1909	1529	352	718
2028	1943	1518	349	714
<b>SUMA</b>	<b>17889</b>	<b>15596</b>	<b>3587</b>	<b>7330</b>

Źródło: Opracowanie własne

Istotny w zakresie analizy kosztów i korzyści zakazu hodowli zwierząt na futra jest jego wpływ na rynek pracy w Polsce. W związku z pojawiającymi się przy projektowaniu uzasadnienia ustawy niedoskonałościami państwa, przy szacowaniu kosztów wpływu zakazu hodowli na rynek pracy uwzględniono dane dotyczące rynku pracy opracowane przez zespół Instytutu Inicjatyw Gospodarczych i Konsumenckich Instigos pod kierownictwem zespołu dra Mariana Szołuchy. Badania te są wykonane metodą ankiety telefonicznej (próba n=60, błąd maksymalny 10 procent, przedział ufności 0,95). Według badań zespołu dra Szołuchy w Polsce na fermach zwierząt futerkowych w Polsce zatrudnionych było na dzień 23.08.2017 13047 osób. Przyjąwszy jednoroczny termin wejścia w życie ustawy, a także stopę redukcji bezrobocia w Polsce, który wynosi 2 procent miesięcznie<sup>105</sup>, a także przeciętny roczny koszt utrzymania osoby bezrobotnej dla budżetu państwa (wynoszący według Deloitte 10500 złotych rocznie<sup>106</sup>) oszacowane zostało zestawienie kosztów zakazu dla rynku pracy na lata 2019-2028. Koszty zostały przeliczone na ceny stałe, mimo tego, że zasiłki dla bezrobotnych są rokrocznie waloryzowane. Jest to motywowane faktem, że zasiłki dla osób bezrobotnych to jedynie część kosztów utrzymania osoby bezrobotnej.

**Tabela 8: Prognoza kosztów utrzymania osób bezrobotnych w wyniku wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych**

Rok	Ilość pracowników ferm pozostających bez zatrudnienia	Roczny koszt utrzymania osób pozostających bez zatrudnienia	Roczny koszt utrzymania osób pozostających bez zatrudnienia w cenach stałych
2019	13047	137	133
2020	10201	107	102
2021	8005	84	78
2022	6282	66	60
2023	4929	52	46
2024	3868	41	35
2025	3035	32	27
2026	2382	25	21
2027	1869	20	16
2028	1467	15	12

105 Wskaźnik Rynku Pracy bez zmian, <http://wgospodarce.pl/informacje/61793-wskaznik-ryнку-pracy-bez-zmian> (dostęp 01.05.2019)

106 Na utrzymanie jednej osoby długotrwale bezrobotnej państwo wydaje 10,5 tys. zł rocznie, <https://mambiznes.pl/wlasny-biznes/wiadomosci/na-utrzymanie-jednej-osoby-dlugotrwale-bezrobotnej-panstwo-wydaje-105-tys-zl-rocznie-11223> (dostęp 01.05.2019)

	SUMA	578	529
--	------	-----	-----

Źródło: Opracowanie własne

Informacje pochodzące od hodowców, poparte stosowną opinią środowisk branżowych (Krajowa Izba Producentów Drobiu i Pasz<sup>107</sup>), a także Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>108</sup> jasno wskazuje, że zakaz hodowli zwierząt na futra wymusi na producentach drobiu oraz ryb zmianę procesu utylizacji odpadów mięsnych III kategorii (nienadających się do spożycia przez ludzi). Obecnie producenci karmy dla zwierząt futerkowych odkupują od przedsiębiorstw branży mięsnej i rybnej tego typu odpady, które następnie są przerabiane na karmę. W przypadku braku hodowli zwierząt futerkowych w Polsce tego typu odpady musiałyby być utylizowane przez przedsiębiorstwa, za co przedsiębiorstwa branży rybnej i mięsnej musiałyby płacić. Według szacunków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi rocznie 600 tysięcy ton produktów ubocznych kategorii III jest skarmianych na fermach zwierząt futerkowych. Jednocześnie w tym samym dokumencie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi szacuje, że wartość jednej tony odpadów sprzedanych hodowcom zwierząt na futra wyniosła około 1100 złotych, zaś wartość termicznej utylizacji jednej tony odpadów wyniesie około 780 zł<sup>109</sup>. Na podstawie tych danych oszacowany został spadek wpływów przedsiębiorstw branży rybnej oraz drobiowej, a także wzrost kosztów tych przedsiębiorstw, związany z koniecznością prowadzenia utylizacji termicznej. Ilość przetwarzanych odpadów, ich wartość oraz koszt termicznej utylizacji zostały oszacowane metodą naiwną, gdyż brak jest dostępnych danych, które pozwalałyby stworzyć nawet uproszczony model.

**Tabela 9 Prognoza kosztów termicznej utylizacji odpadów zwierzęcych kategorii III przez przedsiębiorstwa branży mięsnej i rybnej na lata 2019-28**

Rok	Ilość przetwarzanych odpadów	Wartość odpadów sprzedawana hodowcom	Koszt termicznej utylizacji odpadów	Suma wartości w cenach bieżących	Wartości w cenach stałych
2019	600000	660	468	1128	1100

107 Stanowisko Krajowej Izby Producentów Drobiu i Pasz w sprawie założeń projektów ustaw o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw  
[https://kipdip.org.pl/web/uploads/ckeditor/files/Stalowisko%20KIPDiP\\_zakaz%20uboju%20rytualnego\\_zakaz%20chowu%20zwierzat%20futerkowych%281%29.pdf](https://kipdip.org.pl/web/uploads/ckeditor/files/Stalowisko%20KIPDiP_zakaz%20uboju%20rytualnego_zakaz%20chowu%20zwierzat%20futerkowych%281%29.pdf) (dostęp 01.05.2019)

108 Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację posła Arkadiusza Myrchy  
<http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47EF/%24FILE/i13383-o1.pdf> (dostęp 01.05.2019)

109 jw.



2020	600000	660	468	1128	1074
2021	600000	660	468	1128	1047
2022	600000	660	468	1128	1022
2023	600000	660	468	1128	997
2024	600000	660	468	1128	973
2025	600000	660	468	1128	949
2026	600000	660	468	1128	926
2027	600000	660	468	1128	903
2028	600000	660	468	1128	881
<b>SUMA</b>	<b>6000000</b>	<b>6600</b>	<b>4680</b>	<b>11280</b>	<b>9872</b>

Źródło: Opracowanie własne

Należy zwrócić uwagę również na fakt, iż hodowcy mogą domagać się od państwa rekompensaty związanej z likwidacją branży, tym bardziej, że szczegółowe regulacje z 2015 roku nałożyły na przedsiębiorców konieczność inwestycji w infrastrukturę, która w dużej części finansowana jest z kredytów. Zakaz hodowli zwierząt futerkowych w połączeniu z tak krótkim *vacatio legis* mógłby się przyczynić do wzrostu odsetka tak zwanych „złych kredytów”, których hodowcy nie będą w stanie spłacić. W związku z tym w Ocenie Skutków Regulacji należy uwzględnić również możliwy wpływ zakazu na sektor bankowy, a także możliwość ubiegania się o odszkodowania przez hodowców przed sądami polskimi, jak i przed instytucjami europejskimi.

W uzasadnieniu do projektu ustawy znajdują się również środowiskowe koszty ucieczek zwierząt z ferm zwierząt futerkowych, szacowane w całej Europie na 105 milionów euro rocznie<sup>110</sup>. Z uwagi na fakt, że 22 procent populacji norki amerykańskiej hodowane jest w Polsce w niniejszej pracy przyjęto założenie, że ewentualne koszty ucieczek takich zwierząt z polskich ferm należy szacować na kwotę 23 milionów euro rocznie. Trzeba jednak pamiętać, że roku 2015 przyjęto regulacje mające ograniczyć ucieczki zwierząt futerkowych z ferm (m.in. podwójne ogrodzenie), a dane dotyczące kosztów środowiskowych ucieczek pochodzą z roku 2009, są jednak argumentem w dyskusji, a raporty Otwartych Klatek wskazują na liczne uchybienia w zabezpieczeniu ferm zwierząt przed ucieczkami, co jest argumentem za tym, że problem zabezpieczenia ferm przed ucieczkami zwierząt jest problemem aktualnym.

110 M. Iwański, Makroekonomiczny wpływ hodowli zwierząt futerkowych na polską gospodarkę w: M. Iwański, J. Urbański, Ocena sytuacji branży hodowli zwierząt futerkowych i jej wpływu na polską gospodarkę, Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych, Gorzów Wielkopolski 2018  
<http://www.zobsie.pl/images/raport%20fermy%20zwierzt%20futerkowych%20-%20min.pdf>

Po uwzględnieniu inflacji od roku 2009 NPV ucieczek nerek z ferm na rok 2019 oszacowany został na 19 milionów euro rocznie.

**Tabela 10: Prognoza kosztów ucieczek norki amerykańskiej z ferm na lata 2019-28**

Rok	Koszt ucieczek zwierząt z ferm w euro	Koszt ucieczek zwierząt z ferm w cenach stałych w euro	Koszt ucieczek zwierząt z ferm w cenach stałych w złotych
2019	19	19	77
2020	19	18	75
2021	19	18	73
2022	19	17	71
2023	19	17	70
2024	19	16	68
2025	19	16	66
2026	19	13	53
2027	19	15	63
2028	19	15	62
<b>SUMA</b>	<b>190</b>	<b>163</b>	<b>678</b>

Źródło: Opracowanie własne

W uzasadnieniu do zakazu zarówno parlamentarzyści Prawa i Sprawiedliwości, jak i Nowoczesnej wskazali znaczną utratę wartości gruntów sąsiednich, która jest powodowana bliskością fermy zwierząt futerkowych. Jest to argument, który znajduje swoje uzasadnienie w badaniach naukowych. Krótki okres realizacji niniejszej pracy nie pozwolił na dokonanie analizy różnic w cenach gruntów pomiędzy miejscowościami na terenie których położone są fermy zwierząt futerkowych, a miejscowościami sąsiednimi. Jednakże badanie wykonane dla ferm drobiowych jasno wskazuje na utratę wartości przez grunty, spowodowane bliskością tego typu działalności.

Należy zwrócić również uwagę na koszty związane z zatruciem źródeł wody pitnej oraz emisją gazów cieplarnianych, jednak niemożliwe jest w czasie realizacji tej pracy kosztów kwantyfikowalnych związanych z tą kwestią.

Zgodnie z wytycznymi do Oceny Skutków Regulacji dane, które nie mogą zostać skwantyfikowane zostaną uwzględnione w formularzu OSR.

### 3.4 Ocena kosztów i korzyści zakazu hodowli zwierząt futerkowych za pomocą formularza Oceny Skutków Regulacji

Z uwagi na fakt, że niektóre dostępne dane nie są dostępne z podziałem wynikającym z formularza Oceny Skutków Regulacji, formularz został wypełniony i zmodyfikowany w taki sposób, aby w maksymalny sposób oddać wpływ zakazu na poszczególne grupy społeczne, gospodarze i sfery publicznej (budżet państwa i JST). Do formularza zostały wpisane dane zawierające wpływ inflacji. Ujemne wyniki zostały oznaczone kolorem czerwonym.

**Tabela 11: Ekonomiczna Ocena Skutków Regulacji zakazu hodowli zwierząt futerkowych na lata 2019-28**

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											Łącznie (0-10)
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Dochody ogółem</b>		367	365	364	362	360	358	356	354	352	349	-3587
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Wydatki ogółem</b>		133	102	78	60	46	35	27	21	16	12	529
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Saldo ogółem</b>		500	467	442	422	406	393	383	375	368	361	-4116
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania	Wydatki budżetu państwa na utrzymanie i szkolenie bezrobotnych byłych											

	pracowników ferm futerkowych będą musiały zostać pokryte z budżetu państwa lub środków europejskich (tylko w przypadku szkoleń). Zmniejszenie dochodów budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego będzie musiało być pokryte ze środków własnych tych jednostek lub pożyczek i kredytów.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Założenia do obliczeń zostały przyjęte zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów (inflacja roczna w wysokości 2,5 procent, kurs PLN/EURO 4,15). Dane wykorzystane w obliczeniach wpływów podatkowych pochodzą z raportu firmy doradczej PwC i są oparte na macierzy przepływów międzygałęziowych, zaś dane dotyczące wydatków budżetu państwa na utrzymanie i aktywizację osób, które po zamknięciu ferm pozostaną bez pracy oparte są na badaniach zespołu Instytutu Instigos, a także danych pochodzących z firmy doradczej Delloite.

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa		1100	1074	1047	997	881	-9872
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe		749	747	743	736	714	-7330
	Niezidentyfikowane podmioty (koszt ucieczek zwierząt)		77	75	73	70	62	678
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele	Proponowany zakaz może przyczynić się do wzrostu cen						



	oraz gospodarstwa domowe	nieruchomości budowlanych położonych w pobliżu ferm zwierząt futerkowych.
Niemierzalne		

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przy uwzględnianiu kosztów utylizacji odpadów mięsnych i rybnych III kategorii zostało przyjęte założenie, że ich dostawcami jest sektor przedsiębiorstw dużych. Z kolei fermy zwierząt futerkowych zostały zaklasyfikowane do sektora MŚP, gdyż z badania zespołu dra Szołuchy wynika, iż największa z ferm zatrudniała 92 osoby. Oznacza to, że większość ferm znajduje się w gronie MŚP.
--	---

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	tak <b>nie</b> nie dotyczy
zmniejszenie liczby dokumentów <b>nie dotyczy</b> zmniejszenie liczby procedur <b>nie dotyczy</b> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <b>nie dotyczy</b> inne:	zwiększenie liczby dokumentów zwiększenie liczby procedur wydłużenie czasu na załatwienie sprawy inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	tak nie <b>nie dotyczy</b>

Komentarz:  
**Projekt nie wprowadza zmian w tym zakresie**

### 9. Wpływ na rynek pracy

Proponowana regulacja w sposób istotny wpływa na rynek pracy. Według danych Instytutu Instigos na fermach zwierząt futerkowych na dzień 23.08.2017 zatrudnionych było 13047 osób. Osoby te pozostaną w wyniku wprowadzenia zakazu bezrobotne. Są to w większości osoby z terenów wiejskich, gdzie poszukiwanie nowego zatrudnienia w pracy najemnej jest w znaczny sposób utrudnione. Proponowane regulacje uwzględniają programy aktywizacji zawodowej i przebranżowienia pracowników, jednak brak jest szczegółów na ten temat, w związku z czym przy ocenie redukcji bezrobocia została przyjęta stopa średniej, miesięcznej redukcji bezrobocia w Polsce. Należy uwzględnić również, że zamknięcie ferm



zwierząt futerkowych spowoduje ograniczenie zatrudnienia w przedsiębiorstwach współpracujących z dotychczasowymi producentami (firmy transportowe, produkcja karmy, klatek etc.), jednak wartość ta nie jest możliwa do skwantyfikowania ekonomicznie (są przedsiębiorstwa zajmujące się zarówno hodowlą, jak i produkcją karmy, nieznana jest skala korzystania przez hodowców z outsourcingu pozabranżowego).

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne <b>dotyczy</b> sytuacja i rozwój regionalny <b>dotyczy</b> inne:	demografia <b>nie dotyczy</b> mienie państwowe <b>nie dotyczy</b>	informatyzacja <b>nie dotyczy</b> zdrowie <b>nie dotyczy</b>
Omówienie wpływu	Ewentualny zakaz przyczyniłby się do poprawy sytuacji środowiska naturalnego, w tym przede wszystkim na terenach, na których funkcjonowały fermy, które nie przestrzegały prawa. Należy przy tym jednak podkreślić, że każda regulacja, która zakłada likwidację potencjalnego źródła zanieczyszczenia środowiska naturalnego przyczynia się do poprawy jego sytuacji. Zakaz prowadzenia działalności jest działaniem ostatecznym, które powinno być wykorzystywane, kiedy nie ma możliwości stosowania innych metod (kontrolnych, prawnych).	

Źródło: Opracowanie własne

Z oceny kosztów i korzyści proponowanego zakazu wynika, że łączne kwantyfikowalne koszty (dla budżetu państwa, JST, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw) takiego zakazu mogą w perspektywie 10-letniej wynieść 21 318 milionów złotych (w tym koszty sektora publicznego 4 116 mln złotych), zaś korzyści 678 milionów złotych.

Należy tu jednak podkreślić, że są to jedynie koszty kwantyfikowalne – nie było możliwe na etapie tworzenia pracy oszacowanie w sposób kwantyfikowalny zysków środowiskowych oraz wzrostu wartości gruntów po jednej stronie, a także ewentualnych odszkodowań dla hodowców z tytułu wygaszenia produkcji oraz kosztów sektora bankowego w związku ze wzrostem ilości „złych kredytów” po drugiej stronie oraz utraty pracy przez osoby, które



wykonywają prace na rzecz ferm zwierząt futerkowych, ale nie jest to ich jedyne zatrudnienie (outsourcing pozabranżowy – dekarze, stolarze, firmy budowlane, transportowe).

Ponadto Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych wskazuje na fakt, że duża (nieokreślona przez ZOBSiE) część pracowników ferm jest obywatelami Ukrainy, to część środków finansowych pracowników odpływa poza granice Polski<sup>111</sup>. Należy być jednak ostrożnym w takim podejściu do tej kwestii. Co prawda pracownicy ferm mogą przesyłać walutę na Ukrainę, zmniejszając tym samym ilość waluty polskiej będącej w obiegu, jednakże generują przy tym wartość dodaną eksportu, który z kolei „ściąga” walutę obcą do Polski, bilans jest więc korzystny, o czym ZOBSiE w swoim raporcie nie wspomina. ZOBSiE wskazuje również na dystans do zbudowanego przez PwC modelu Leontiefa, ponieważ macierz przepływów międzygałęziowych, wykorzystana przez tę firmę, pochodzi z roku 2005<sup>112</sup>.

## Zakończenie

Celem powyższej pracy była ekonomiczna ocena ewentualnego wprowadzenia w życie zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce. Do końcowej oceny została wykorzystana metoda oceny kosztów i korzyści, która jest wykorzystywana w rządowej Ocenie Skutków Regulacji aktów prawnych.

Zakaz prowadzenia określonej działalności jest najwyższą formą ingerencji państwa w gospodarkę i co do zasady powinien być wykorzystywany jedynie w ostateczności, po wcześniejszej dokładnej analizie kosztów i korzyści ekonomiczno-społecznych. Dokonana w tej pracy analiza jest modelem uproszczonym ze względu na ograniczenia czasowe i ograniczony dostęp do informacji, jednakże opartym na oficjalnych danych pochodzących od organów państwowych, a także badaniach prowadzonych zgodnie z metodami naukowymi.

---

111 M. Iwański, Makroekonomiczny wpływ hodowli zwierząt futerkowych na polską gospodarkę w: M. Iwański, J. Urbański, Ocena sytuacji branży hodowli zwierząt futerkowych i jej wpływu na polską gospodarkę, Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych, Gorzów Wielkopolski 2018  
<http://www.zobsie.pl/images/raport%20fermy%20zwierzt%20futerkowych%20-%20min.pdf>  
112 jw.

Przeprowadzona ocena kosztów i korzyści potencjalnego zakazu wskazała jednoznacznie, że nie ma ekonomicznych argumentów za zakazem hodowli zwierząt na futra, a korzyści z funkcjonowania w Polsce tego typu działalności zdecydowanie przewyższają koszty (choć trzeba zaznaczyć, że utrudnione są możliwości skwantyfikowania utraty wartości gruntów oraz innych problemów ekologicznych). Nawet w przypadku ewentualnego wprowadzenia zakazu *vacatio legis* musi zostać w znaczny sposób wydłużone. Niemniej jednak wcześniejsze rozdziały, a także zidentyfikowane niedoskonałości rynku hodowli zwierząt wskazują, że istnieje potrzeba ingerencji państwa w rynek hodowli zwierząt futerkowych, aby w jak największym stopniu skorygować wspomniane niedoskonałości rynkowe. Pytaniem pozostaje jedynie stopień i poziom tej ingerencji.

Raporty Najwyższej Izby Kontroli w jasny sposób wskazują, że wiele niedoskonałości jest wynikiem nieprzestrzegania obowiązujących norm prawnych na fermach zwierząt futerkowych, co prowadzi do konkluzji, iż powinien zostać wzmocniony system nadzoru państwowego, społecznego, jak i wewnątrzbranżowego nad fermami zarówno pod kątem prawnym, weterynaryjnym, jak i ekologicznym. Ponadto powinny zostać podjęte działania mające na celu ograniczenie odorów oraz występowania much pochodzących z ferm zwierząt, nie tylko futerkowych.

Opracowana przeze mnie Ocena Skutków Regulacji z pewnością jest modelem uproszczonym, jednakże dalece bardziej dokładnym niż uzasadnienia do projektów ustaw przedstawione przez wnioskodawców.

Warto odnieść się również do argumentów etycznych i moralnych, które co do zasady nie są kwantyfikowalne ekonomicznie. W mojej ocenie, jeśli chce się podjąć walkę z handlem skórami futerkowymi, ewentualne regulacje prawne dot. zakazu należy wprowadzać od strony popytowej – aby ograniczyć sprzedaż. W wyniku wprowadzenia zakazu hodowli popyt globalny się nie zmieni, a przeniesienie hodowli do Chin czy Rosji może w konsekwencji zwiększyć ilość zabijanych zwierząt (do wykonania tej samej ilości futer potrzebne będzie zabicie większej ilości zwierząt, gdyż hodowane w gorszych warunkach będą miały sierść niższej jakości) i pogorszyć ich warunki bytowe.

Reasumując – istnieje potrzeba zaangażowania i regulacji przez państwo hodowli zwierząt futerkowych w Polsce, jednakże całkowity zakaz hodowli jest narzędziem nieadekwatnym do niedoskonałości występujących na rynku.



## Spis literatury:

1. P. Bielański, D. Kowalska, Szynszyla beżowa – polska odmiana mutacyjna, „Wiadomości Zootechniczne”, Kraków 2013, R. LI
2. M.Bochenek, BRUNO S. FREY I JOSEPH E. STIGLITZ O ZAWODNOŚCI PAŃSTWA I ZAWODNOŚCI RYNKU, „Ekonomia i Prawo” 2010, nr 6
3. M.Czajkowski, Przyczyny niedoskonałości i zawodności rynków, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2005, nr 408
4. D.Dudek, Z.Husak, G.Kowalski, W.Lis, Konstytucyjny System Organów Państwa, C.H.Beck, Warszawa 2013
5. J.Dyduch, Wykorzystanie analizy kosztów i korzyści do oceny projektów inwestycyjnych, „Managerial Economics” 2011, nr. 10
6. B. S. Frey, Theorie und Empirie Politischer Konjunkturzyklen, Springer, Berlin/Nowy Jork/Heidelberg 1976
7. M.Friedman, Wolny wybór, wyd. Panta, Sosnowiec 1994
8. M.Gulczyński, Nauka o polityce. Wyd. Druktur, Warszawa 2007
9. A.Grzeszak, Z prawem na lewo, „Polityka” 2016, nr 3071
10. E.Inglot-Brzęk, Zmiana w organizacji biurokratycznej, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, nr 15
11. M. Iwański, J. Urbański, Ocena sytuacji branży hodowli zwierząt futerkowych i jej wpływu na polską gospodarkę, Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych, Gorzów Wielkopolski 2018
12. D. Kowalska, M. Piórkowska, A. Gugolek, Wybrane zagadnienia dotyczące dobrostanu, żywienia i użytkowania nerek hodowlanych, INSTYTUT ZOOTECHNIKI PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY, Kraków 2016
13. D. Kowalska, M. Piórkowska, Charakterystyka populacji hodowlanych i dziko żyjących lisów pospolitych, „Wiadomości Zootechniczne”, Kraków 2014, R. LII



14. S.Kozyr-Kowalski, Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1999
15. P.Leszek, Koncepcje zawodności rynku: teoria a rzeczywistość, „Equilibrium” 2010, nr 4
16. G.Lissowski, Społeczne Aspekty Analizy Kosztów i Korzyści, „Decyzje” 2015, nr 23
17. S. Łapiński, K. Firlej, M. Dacko, A. Niedziółka, J. Zawadka, Wpływ hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Kraków 2017
18. J.Oniszczyk, Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009
19. J.Oniszczyk, Współczesne państwo w teorii i praktyce. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011
20. S.Sagan, V.Serzhanova, Nauka o państwie współczesnym. LexisNexis, Warszawa 2013
21. K.Sidorkiewicz, Współczesne ujęcie funkcji państwa, „Studia Elbląskie” 2010, nr 11
22. B.Snowdon, H.Vane, Ewolucja współczesnej ekonomii z perspektywy monetarnej, „Ekonomista” 1998, nr 10
23. J. E. Stiglitz, Ekonomia sektora publicznego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015
24. M. Szolucha, P. Palutkiewicz, I. Szewczyk, ZNACZENIE hodowli zwierząt futerkowych w POLSCE, Instytut Inicjatyw Gospodarczych i Konsumentckich Instigos, Warszawa 2017
25. M.Weber, Gospodarka i Społeczeństwo, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002
26. K.Wojtaszczyk, E.Marciniak, W.Jakubowski, Podstawy nauk politycznych, Aspra, Warszawa 2002, cyt. za: A.Urbanek, Państwo jako podmiot bezpieczeństwa – aspekty teoretyczne i praktyczne, w: Acta Pomerania
27. Fur Europe Annual Report



## Źródła internetowe:

1. 4.000 European fur farms to be Welfur certified by 2020, <http://www.fureurope.eu/news/4-000-european-fur-farms-to-be-welfur-certified-by-2020>
2. <http://www.alcbusiness.com>
3. BZ WBK: Eksport wzrośnie o 6,9% w tym roku, największy potencjał ma 50 branż, <https://finanse.wp.pl/bz-wbk-eksport-wzrosnie-o-6-9-w-tym-roku-najwiekszy-potencjal-ma-50-branz-6115749731083905a>
4. Chiny światowym liderem branży futrzarskiej. <http://www.farmer.pl/fakty/swiat/chiny-swiatowym-liderem-branz-y-futrzarskiej,75352.html>
5. Co z tą pogodą? Klimatolog: Zimy będą krótsze, łagodniejsze, będą się zaczynać później. Do tego silne wiatry i deszcze... [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15232714,Co\\_z\\_ta\\_pogoda\\_\\_Klimatolog\\_\\_Zimy\\_beda\\_krotsze\\_\\_lagodniejsze\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15232714,Co_z_ta_pogoda__Klimatolog__Zimy_beda_krotsze__lagodniejsze_.html)
6. Czabański do Mazurka: Powiedziałem Kurskiemu, że robię ustawę o ochronie zwierząt, więc może się czuć spokojny, <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/574155,czabanski-hodowla-futro-zwierze-ochrona-zwierzat.html>
7. Danish mink industry toasts a Chinese chill, <https://www.reuters.com/article/denmark-fur/danish-mink-industry-toasts-a-chinese-chill-idUSL5E8NK7G420121221>
8. [www.enorka.info/index.php/prawo](http://www.enorka.info/index.php/prawo)
9. Fur Bans, <https://www.furfreealliance.com/fur-bans/>
10. Fur Faces Opposition in Chinese Fashion Industry, <https://jingdaily.com/fur-china/>
11. <https://www.furharvesters.com>
12. <https://jutrobedziefutro.pl/moda/>
13. <http://www.kopenhagenfur.com>



14. Stanowisko Krajowej Izby Producentów Drobiu i Pasz w sprawie założeń projektów ustaw o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw [https://kipdip.org.pl/web/uploads/ckeditor/files/Stnowisko%20KIPDiP\\_zakaz%20uboju%20rytualnego\\_zakaz%20chowu%20zwierzat%20futerkowych%281%29.pdf](https://kipdip.org.pl/web/uploads/ckeditor/files/Stnowisko%20KIPDiP_zakaz%20uboju%20rytualnego_zakaz%20chowu%20zwierzat%20futerkowych%281%29.pdf)
15. Na utrzymanie jednej osoby długotrwale bezrobotnej państwo wydaje 10,5 tys. zł rocznie, <https://mambiznes.pl/wlasny-biznes/wiadomosci/na-utrzymanie-jednej-osoby-dlugotrwale-bezrobotnej-panstwo-wydaje-105-tys-zl-rocznie-11223>
16. <http://www.nafa.ca>
17. Naga prawda o futerkach, <http://televizjarepublika.pl/naga-prawda-o-futerkach,66140.html>
18. Norka amerykańska, [http://cepl.sggw.pl/publikacje/ssaki/norka\\_a.htm](http://cepl.sggw.pl/publikacje/ssaki/norka_a.htm)
19. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20160001006/O/M20161006.pdf>
20. Ocena Skutków Regulacji w Polsce – doświadczenia i wyzwania [https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultaktualnosci/2/10028/1/1\\_haladyj\\_mariusz.pdf](https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultaktualnosci/2/10028/1/1_haladyj_mariusz.pdf)
21. Ocena wpływu w rządowym procesie legislacyjnym <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html>
22. Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację posła Arkadiusza Myrchy <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47EF/%24FILE/i13383-o1.pdf>
23. OPINIA na temat zmiany wartości gruntów budowlanych po realizacji inwestycji : „Budowa 4 budynków inwentarskich do chowu drobiu, 10 zbiorników na gaz płynny, 2 studni głębinowych i innej infrastruktury towarzyszącej na działce numer 377, obręb Śniadówka”, położonej w gminie Baranów, powiat puławski, województwo lubelskie [https://www.gminabaranow.pl/images/2017/Zalaczniki/09/Opinia\\_Sniadowka\\_Grunty.pdf](https://www.gminabaranow.pl/images/2017/Zalaczniki/09/Opinia_Sniadowka_Grunty.pdf)



24. Posłanka PiS: hodowla zwierząt na futra to barbarzyństwo, <https://www.agropolska.pl/aktualnosci/polska/poslanka-pis-hodowla-zwierzat-na-futra-to-barbarzynstwo,4819.html>
25. Prawne i ekonomiczne aspekty zakazu hodowli zwierząt futerkowych, <https://instytutpir.pl/wp-content/uploads/2017/11/IPiR-PRAWNE-I-EKONOMICZNE-ASPEKTY-ZAKAZU-HODOWLI-ZWIERZĄT-FUTERKOWYCH-publicacja.pdf>
26. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa ws. minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20101160778/O/D20100778.pdf>
27. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej
28. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów u budynków <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010380454/O/D20010454.pdf>
29. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20102131397/O/D20101397.pdf>
30. <http://www.sagafurs.com>
31. <http://www.sojuzpushnina.ru>
32. Sondaż: 73 proc. Polaków popiera hodowlę zwierząt futerkowych!, <https://www.swiatrolnika.info/hodowla-i-uprawy/21-hodowla/3111-sondaz-73-proc-polakow-popiera-hodowle-zwierzat-futerkowych>
33. Udział gmin we wpływach z podatku PIT w 2019 r., <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/udzial-gmin-we-wplywach-z-podatku-pit-w-2019-r,112171.html>
34. Ustawa o ochronie przyrody, [prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040920880/U/D20040880Lj.pdf](http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040920880/U/D20040880Lj.pdf)

35. Ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.  
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071330921/U/D20070921Lj.pdf>
36. W Sejmie nie raz próbowano zakazać hodowli zwierząt na futra. Wszystkie próby kończyły się fiaskiem, <http://wyborcza.pl/7,75398,21046032,zakaz-hodowli-zwierzat-na-futra-nie-ma-szczescia-w-sejmie-proby.html>
37. Wniesione projekty ustaw <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=8&Kol=D&Typ=UST>
38. World Fur Trade is Booming Despite China Slowdown,  
<https://www.fureurope.eu/news/world-fur-trade-is-booming-despite-china-slowdown/>
39. Wskaźnik Rynku Pracy bez zmian, <http://wgospodarce.pl/informacje/61793-wskaznik-rynku-pracy-bez-zmian>
40. Wyniki analizy wpływu, <https://www.rcl.gov.pl/book/239-„wyniki-analizy-wplywu”>
41. Wytyczne dotyczące wskaźników makroekonomicznych,  
<https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>
42. Zakaz hodowli zwierząt na futra w Holandii,  
<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zakaz-hodowli-zwierzat-na-futra-w-Holandii-4040071.html>
43. Zapis przebiegu posiedzenia połączonej komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,  
<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=AD1E407AE17DDC0BC12581DE005003DF>
44. Zamknięcie ferm futrzarskich „pogrąży polską gospodarkę”? Kłamstwo! Mamy dane,  
<https://strajk.eu/zamkniecie-ferm-futrzarskich-pograzzy-polska-gospodarke-klamstwo-mamy-dane/>
45. Zrób to sam, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/politykaekstra/1757450,1,zrob-to-sam.read>

## Spis tabel, rysunków i wykresów

Tabela 1: Udział poszczególnych regionów świata w produkcji skór futerkowych w roku 2012.....	6
Tabela 2: Produkcja skór w poszczególnych krajach Europy w 2016 r.....	7
Wykres 1: Średnia cena i roczna produkcja skór norczych w latach 1983-2014.....	10
Wykres 2: Dynamika wartości hodowli i sprzedaży skór futerkowych w Polsce (rok 2009=100).....	12
Rysunek 1: Hodowle zwierząt futerkowych w podziale na województwa.....	13
Rysunek 2: Futra na największych światowych pokazach mody w kolekcji Jesień/Zima 2016.....	22
Tabela 3 Formularz ekonomicznej oceny skutków regulacji.....	37
Rysunek 3: Schemat szacowania kosztów oraz korzyści w OSR.....	40
Rysunek 4: Mapa zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Europie.....	52
Tabela 4: Udział wybranych państw, które wprowadziły zakaz hodowli zwierząt na futra w ogólnoeuropejskiej produkcji futer naturalnych w roku 2016.....	53
Tabela 5 Eksport wg kodu SITC 61: skóra, wyprawione skóry futerkowe w latach 2012-2017.....	60
Wykres 3: Eksport wg kodu SITC 61: skóra, wyprawione skóry futerkowe w latach 2012-2017.....	60
Tabela 6: Prognoza eksportu wg. kodu SITC 61: skóra, wyprawione skóry futerkowe w latach 2018-29 metodą wygładzania wykładniczego Holta.....	61
Tabela 7: Prognoza dochodów budżetu państwa oraz dochodów ludności na lata 2019-28 z powodu funkcjonowania ferm zwierząt futerkowych w Polsce.....	62
Tabela 8: Prognoza kosztów utrzymania osób bezrobotnych w wyniku wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych.....	63

Tabela 9 Prognoza kosztów termicznej utylizacji odpadów zwierzęcych kategorii III przez przedsiębiorstwa branży mięsnej i rybnej na lata 2019-28.....64

Tabela 10: Prognoza kosztów uciezek norki amerykańskiej z ferm na lata 2019-28.....66

Tabela 11: Ekonomiczna Ocena Skutków Regulacji zakazu hodowli zwierząt futerkowych na lata 2019-28.....67



## Załączniki

### Wywiad z Jackiem Podgórskim – Dyrektorem Instytutu Gospodarki Rolnej

**Szanowny panie Dyrektorze. Czy cena skór futerkowych zależy w większości od czynników zewnętrznych czy jest związana z procesami na fermach?**

Skóra futerkowa jest produktem, którego cena zależy głównie od jakości włosa. A to jest ściśle związane z dobrostanem i warunkiem, w których żyją zwierzęta. Jednak cena i sprzedaż skór futerkowych zależna była przez lata od temperatur – srogi zimy powodowały wzrost cen i sprzedaży. Na sprzedaż mają wpływ także kampanie społeczne, które mają odstręczyć konsumentów od kupowania futer. Na pewno kampanie przeciwko sprzedaży skór futerkowych powodują spadek sprzedaży ceteris paribus. Coraz częściej naturalne futro jest wykorzystywane jako dodatek odzieżowy, a więc jego fluktuacje cenowe związane z pogodą będą coraz mniejsze.

**A jak było z zakazem hodowli zwierząt futerkowych w Holandii?**

W Holandii zakaz hodowli zwierząt był powiązany z warunkiem, który postawiła partia Zielonych w zamian za wejście do koalicji rządowej.

**W 2015 roku doszło do zmiany przepisów dotyczących zabezpieczeń ferm. Z jakich środków było to finansowanie?**

Bardzo wiele tych inwestycji, związanych z dostosowaniem ferm do nowych przepisów, które mają zabezpieczyć fermy przed uciezkami zwierząt, zostało wykonanych ze środków pochodzących z kredytów i pożyczek bankowych, gdyż były to środki, którymi hodowcy nie dysponowali ot tak. Te kredyty są nie spłacone, a okres ich spłaty był ściśle powiązany z zyskami, które przynoszą fermy.



## **Czy fermy zwierząt futerkowych powodują większy odór niż fermy czy hodowle innych zwierząt?**

Odór i wszystkie kwestie zapachowe są oczywiście kwestią indywidualną. Bo jak to zmierzyć? Natomiast wszystko zależy od standardów na fermach. Dobrze przygotowana ferma zwierząt futerkowych nie jest bardziej uciążliwa niż hodowla bydła czy trzody chlewnej – wszystko zależy tak naprawdę od tego, czy na fermie zachowane są wszelkie standardy budowlane – np. czy woda nie ma możliwości parować.

## **Czy ewentualne nowe przepisy dotyczące nadzoru weterynaryjnego np. jego uszczelnienie wpłyną negatywnie na perspektywy rozwoju przemysłu futrzarskiego?**

Nie, ponieważ teraz na zdecydowanej większości ferm w Polsce panują dobre warunki weterynaryjne. Hodowcy sami podejmują działania w celu wyeliminowania „pseudohodowli”, na których właściciele znącą się nad zwierzętami – trzymając je w nieodpowiednich warunkach czy uśmiercając sposobami, które nie powinny mieć miejsca. Takich ferm jest może 2-3 procent i rzeczywiście należy je zlikwidować.

## **W uzasadnieniu do projektów ustaw znalazły informacje o wykorzystywaniu metali ciężkich czy arszeniku w produkcji futer.**

Tego typu chemikaliów i fabrykantów w produkcji futer naturalnych nie wykorzystuje się od kilkunastu lat. Fermi przeszły spore przeobrażenie ekologiczne.