Bazyli Czyżewski*

BARIERY INSTYTUCJONALNE W POLITYCE ROLNEJ POLSKI PO 1990 ROKU

1. Wstęp

W krajach wysokorozwiniętych sektor rolny rozwija się przed wszystkim poprzez integrację poziomą i pionową. Procesy te mają podłoże instytucjonalne, przez co wykraczają poza zasady funkcjonowania rynkowego mechanizmu alokacji. Polegają na ewolucji szeroko rozumianego otoczenia instytucjonalnego, do którego zaliczają się normy, organizacje oraz infrastruktura rynkowa. Zmiany w tych trzech grupach instytucji oddziałują na struktury organizacyjne w sferze realnej, powodując przepływy uprawnień własnościowych do zasobów z rolnictwa do jego otoczenia. Optymalizacja tych przepływów należy do kluczowych zagadnień współczesnej ekonomii instytucjonalnej, a podstawowym jej kryterium jest wysokość kosztów transakcyjnych [1]. W literaturze tematu udowadnia się, że retransfer dochodów do sektora rolnego można uzasadnić względami czysto ekonomicznymi (a nie politycznymi) wynikającymi z teorii optymalizacji kosztów transakcyjnych. Zakłada się, że wyższy stopień integracji struktur wytwórczych w agrobiznesie wpływa na wzrost wartości dodanej realizowanej w gospodarstwach indywidualnych i uruchamia procesy kapitałochłonnej intensyfikacji produkcji. Procesy te są stymulowane przepływami kapitału z otoczenia rolnictwa do gospodarstw rolnych możliwymi dzięki oszczędnościom kosztów transakcyjnych w sferze przetwórstwa i zwiększeniu udziału producentów rolnych w marży przetwórczej. W związku z powyższym jest to mechanizm komplementarny względem budżetowego retransferu dochodów do rolnictwa i w miarę rozwoju agrobiznesu może zastępować interwencję państwową. Niemniej, aby to nastąpiło polityka rolna musi neutralizować bariery rozwojowe w otoczeniu instytucjonalnym agrobiznesu. W szczególności dotyczy to norm prawnych, a w warunkach Unii Europejskiej całego instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej. Problem jest o tyle istotny, że nieefektywne instytucje w otoczeniu rolnictwa wywołują zjawisko tzw. histerezy instytucjonalnej wynikające głównie z niskiej mobilności aktywów w tym sekto-

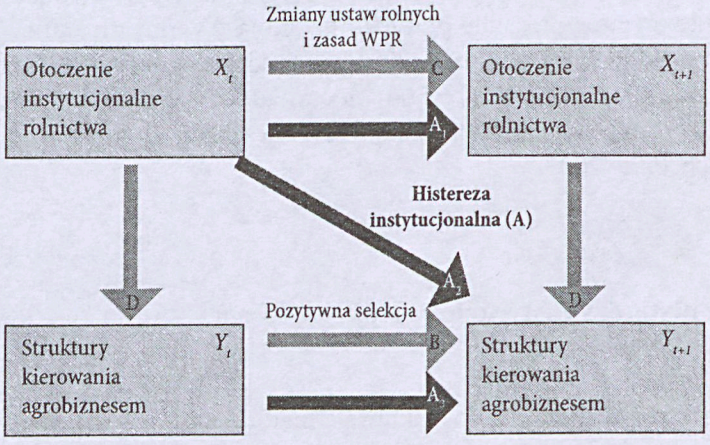
* Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej

rze. Histereza polega na tym, że formalne usunięcie barier instytucjonalnych nie jest skuteczne w tym sensie, że przez długi czas jeszcze oddziałują one na procesy realne w rolnictwie. W praktyce oznacza to, że błędne decyzje i legislacje w polityce rolnej mają długookresowe skutki, a ich zmiana nie przynosi pozytywnych rezultatów. Celem niniejszego artykułu jest więc identyfikacja wspomnianych barier instytucjonalnych w polityce rolnej Polski po 1990 roku oraz związanych z nimi zagrożeń dla rozwoju rolnictwa. Konstrukcja opracowania zakłada chronologiczną prezentację problemów, począwszy od zdefiniowania pojęcia histerezy instytucjonalnej w punkcie drugim. W trzecim punkcie poddano analizie proces transformacji ustrojowej w Polsce w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, w czwartym – negocjacje przed akcesją do UE i dalszą ewolucję Wspólnej Polityki Rolnej, a w piątym – legislacje dotyczące sektora rolnego, które wciąż obowiązują. Z kolei w szóstym punkcie podjęto próbę kwantyfikacji skutków opisanych barier instytucjonalnych w skali ogólnopolskiej. Stawia się przy tym tezę, że w polskim agrobiznesie występuje histereza instytucjonalna, której wymiernym efektem są wysokie koszty transakcyjne ponoszone przez funkcjonujące w nim struktury wytwórcze. Wpływa to na obniżenie konkurencyjności polskiego sektora rolnego na rynkach międzynarodowych. Zaproponowano więc metodologię pomiaru poziomu kosztów transakcyjnych w przemyśle spożywczym w Polsce i przedstawiono jego wyniki w latach 1990–2005.

2. Pojęcie histerezy instytucjonalnej

W ekonomii instytucjonalnej poszukuje się metodologii, która uchwyciłaby dynamikę interakcji między instytucjami z różnych okresów. Powinna ona, z jednej strony, uwzględniać wpływ maksymalizujących zachowań jednostek na kształt przyszłych instytucji, tzw. pozytywną selekcję struktur, z drugiej strony jednak – brać pod uwagę fakt, że zachowania te są ograniczone przez otoczenie instytucjonalne ukształtowane w procesie historycznym. Interesującym rozwiązaniem w tym zakresie jest koncepcja ewolucji sfery instytucjonalnej określana w literaturze tematu mianem histerezy instytucjonalnej [2]. Formalnie rzecz biorąc, zjawisko histerezy występuje, gdy wartość zmiennej w danym okresie uzależniona jest od jej przeszłej wartości poprzez wpływ tej przeszłej wartości na czynniki „rzekomo" egzogeniczne determinujące obecnie badaną zmienną. Na rysunku 1 wpływ ten obrazują trzy strzałki A_1, A_2 i A_3. Po pierwsze, legislacje z okresu t, mimo zmian, wciąż mają wpływ na funkcjonowanie struktur wytwórczych w rolnictwie w okresie $t+1$. Wynika to z dużej inercji, niemobilności oraz niepodzielności zasobów zaangażowanych w produkcję rolną w okresie t. Po drugie, legislacje w okresie X_{t+1} są na ogół

wynikiem nowelizacji tych z okresu poprzedniego, co również obniża ich efektywność. Po trzecie, struktury kierowania z okresu *t*, z uwagi na inercję podpisanych już kontraktów, nie mogą zostać szybko dostosowane do nowych norm prawnych i procedur. W związku z tym rozwój instytucjonalny sektora rolnego uzależniony jest od wypadkowej procesów innowacyjnych (C i B na rysunku 1) oraz procesów zachowawczych (A_1, A_2 i A_3 na rysunku 1). W przypadku sektora rolnego w Polsce stawia się tezę, że procesy innowacyjne są immanentnie słabsze niż procesy zachowawcze – co upodabnia jego ewolucję do modelu histerezy i generuje wysokie koszty transakcyjne. W kolejnych częściach opracowania zaprezentowano kluczowe, zdaniem autora, procesy zachowawcze w polityce rolnej Polski po 1990 roku, a więc źródła histerezy instytucjonalnej. Następnie podjęto próbę oszacowania dynamiki kosztów transakcyjnych w otoczeniu rolnictwa. Zgodnie z przyjętym założeniem wymiernym efektem histerezy jest rosnący poziom kosztów transakcyjnych w danym sektorze.



Rysunek 1. Histereza instytucjonalna w sektorze rolnym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Setterfield, *A model of institutional hysteresis*, „Journal of Economic Issues" 1997, vol. 27, nr 3, s. 755–775

3. „Terapia szokowa" w sektorze rolnym [3]

W wielu opracowaniach wskazuje się, iż negatywny wpływ na efektywność instytucji w sektorze rolnym w Polsce miał zastosowany model transformacji ustrojowej, nazywany „terapią szokową" [4]. Zastosowano ją w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych, wykorzystując koncepcję „minimum big bang", zgodnie z którą

konieczne jest radykalne odcięcie się od struktur poprzedniego ustroju w celu szybkiego osiągnięcia tzw. „krytycznej masy zmian" umożliwiającej dalszy, samoistny rozwój gospodarki rynkowej. Jak powiedział J. Kornai: „zmiana musi dokonać się za jednym zamachem" [5] – tylko w ten sposób bowiem państwo może zdobyć zaufanie społeczeństwa niezbędne do przeprowadzenia trudnych reform. Natomiast w przypadku tylko częściowego i stopniowego zrywania więzi instytucjonalnych z poprzednim ustrojem, grupy podmiotów ekonomicznych będą blokować wprowadzanie reform, aby pozostać przy wygodnych dla nich praktykach. Tak więc istotę koncepcji „minimum big bang" stanowi założenie, iż tylko osiągnięcie krytycznej masy własności prywatnej, która zapewni szybkie reakcje przedsiębiorstw na sygnały rynkowe, umożliwia skuteczną transformację [6]. W tym duchu wypowiadał się również autor „terapii szokowej" – L. Balcerowicz: „ludzie będą gotowi zmieniać swoje postawy i zachowanie tylko wówczas, gdy dokonają się nieodwracalne i nagłe zmiany w ich otoczeniu, a nie tylko zmiany częściowe i stopniowe" [7].

Zmiany te jednak polegały przede wszystkim na liberalizacji, a już w mniejszym stopniu kreowały otoczenie instytucjonalne, ponieważ budowa od podstaw nowych instytucji jest bardzo kosztowna, a poza tym wymaga czasu. Oznacza to, że zmuszono podmioty ekonomiczne do działania w krańcowo odmiennej sytuacji decyzyjnej, którą stanowił wolny rynek, gdzie jednak brakowało zarówno odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego, jak też wzorców zachowań, czyli niezbędnej do produktywnego działania „matrycy instytucjonalnej" – bez niej przedsiębiorstwa nie są w stanie wypracować efektywnych relacji kontraktowych. W tej sytuacji wciąż wykorzystywano schematy wymiany informacji i podejmowania decyzji produkcyjnych z poprzedniego okresu, które jednak w warunkach rynkowych prowadziły do nieoptymalnych wyników.

W związku z powyższym, nurty instytucjonalne akcentują tezę, iż tylko stopniowe zmiany instytucjonalne umożliwiają podmiotom ekonomicznym wypracowanie nowych wzorców zachowań (tj. wspomnianej „matrycy instytucjonalnej") bez znacznych strat efektywności [8]. Teza ta jednak nie znalazła uznania wśród decydentów w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych, czego efektem są zakłócenia procesu wymiany dóbr spowodowane małą mobilnością aktywów, niską płynnością rynków, specyficznością zasobów oraz polaryzacją struktur wytwórczych. Stąd też pojawia się przypuszczenie, iż histereza instytucjonalna będzie w dużym stopniu determinować procesy integracji z UE, poprzez zachowawcze strategie w produkcji i zbycie surowców rolnych.

Wśród najważniejszych źródeł histerezy instytucjonalnej w rolnictwie w Polsce trzeba więc wymienić rozwiązanie systemu tzw. powiązań planowych między uczestnikami rynku rolnego oraz demontaż struktury zarządczej spółdzielni, tj. centralnych i wojewódzkich związków na mocy ustawy z dnia 20.01.1990 roku o zmianach organizacji i działalności spółdzielczości. Proces ten nie wynikał z inicjatywy samych producentów rolnych – nie był więc przykładem pozytywnej selek-

cji instytucji i dokonał się wbrew ekonomicznym ocenom uczestniczących w nim podmiotów. Czynnik sprawczy w tym przypadku stanowiły przesłanki ustrojowe. Chodziło w gruncie rzeczy o rozpad spółdzielczej i państwowej sieci skupu po to, aby stworzyć perspektywy dla firm prywatnych. Producenci rolni zyskali więc prawo wyboru odbiorców swoich produktów, ale utracili gwarancje zbytu. Strata ta okazała się o wiele bardziej dotkliwa niż uzyskane w zamian korzyści, tym bardziej iż te ostatnie okazały się dość ograniczone – w warunkach próżni instytucjonalnej producent rolny i tak musi akceptować warunki dyktowane przez nabywcę [9].

Odzwierciedleniem koncepcji konstruktywnej destrukcji były również przeobrażenia w sektorze rolnym. Zmiany te w pierwszej połowie lat 90. w dużej mierze były podporządkowane *Strategii dla rolnictwa i obszarów wiejskich* opracowanej przy wsparciu Banku Światowego w 1990 roku, która zakładała usprawnienie sektora rolno-żywnościowego poprzez prywatyzację i demonopolizację oraz ograniczenie roli państwa we wsparciu rolnictwa. Trzeba przyznać, iż założenia te, jak pokazał czas błędne z punktu widzenia ekonomii rolnej [10], zostały faktycznie wprowadzone w czyn w latach 1990–1994 poprzez destrukcyjną prywatyzację sektora państwowego w rolnictwie oraz zaniechanie interwencjonizmu państwowego. Mimo iż kolejne programy restrukturyzacji rolnictwa opracowane w latach 90.[11] zaprzeczały wyżej wymienionym założeniom, strategia z roku 1990 w znacznym stopniu zdeterminowała, niestety, kierunek i tempo zmian w polskim rolnictwie [12].

4. Warunki akcesji do UE i ewolucja WPR

Negocjacje w obszarze Rolnictwo rozpoczęły się 14 czerwca 2000 roku, a zakończyły 13 grudnia 2002 roku. W końcu stycznia 2002 roku Komisja Europejska (KE) po raz pierwszy oficjalnie przedstawiła rekomendacje dotyczące warunków członkostwa krajów kandydujących. Stanowisko swoje wysunęła wtedy także Polska. Niespełna rok później, w grudniu w Kopenhadze miały miejsce negocjacje zamykające ustalenia akcesyjne w obszarze Rolnictwo. Zestawienie limitów produkcyjnych i wielkości referencyjnych według poszczególnych stanowisk zawiera tabela 1. Jak wyraźnie widać, zdecydowana większość wynegocjowanych kwot limitów itd. jest mniejsza od wnioskowanego stanowiska polskiego, a co gorsza – często niższa od rekomendacji KE ze stycznia 2002 roku (np. cukier, bydło, owce). W skali ogólnej odbiło się to na wielkości dopłat bezpośrednich. Różnica pomiędzy polskim stanowiskiem negocjacyjnym a propozycją KE w ich ogólnym poziomie wynika przede wszystkim z istotnie niższego plonu referencyjnego upraw polowych oraz mniejszych praw do premii zwierzęcych [13]. W wyniku tego potencjał polskiego rolnictwa nie może być we pełni wykorzystany. Realizacja postanowień

kopenhaskich zamroziła w dużej mierze skutki zniekształceń okresu transformacji w rolnictwie. Istnieje duże ryzyko powrotu Polski do roli importera żywności (zwłaszcza jeśli idzie o mleko i jego przetwory). Jednocześnie możliwości produkcji opartej na metodach ekstensywnych, nieobciążających środowiska naturalnego nie są w pełni wykorzystane.

Tabela 1. Zestawienie limitów, kwot produkcyjnych i wielkości referencyjnych wg propozycji KE z 30.01.2002 roku, stanowiska polskiego i wynegocjowanych warunków (Kopenhaga, 13.12.2002 roku)

CUKIER (w t)	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
kwota A	1 650 000	1 590 533	1 580 000	95,8%
kwota B	216 000	74 484	91 926	42,6%
razem	1 866 000	1 665 017	1 671 926	89,6%
IZOGLUKOZA (w t)	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
kwota A	15 000	2 493	24 911	166%
kwota B	5 000	0	1 870	37,4%
razem	20 000	2 493	26 781	134%
MLEKO (w t)	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
Sprzedaż hurtowa	10 506 000 – 13 176 000**	6 956 333	8 500 000	80,9–64,5%
Sprzedaż bezpośr.	711 000 – 564 000**	1 918 667	464 000	65,2–82,2%
razem	11 217 000 – 13 740 000**	8 875 000	9 380 000	83,6–68,3%
BYDŁO (w tys. szt.)	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
byczki	2 200	858	926	42%
mamki	1 500	453	325,6	21,7%
cielęta rzeźne	1 017	1 201	839,5	82,5%
bydło rzeźne	2 021	2 034	1 815,4	89,8%
OWCE (w tys. szt.)	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
maciorki	720	364	335,9	46,7%
ZBOŻA	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
plon referencyjny (t/ha)	3,61	2,96	3,0	83%
obszar bazowy (tys. ha)	8 541	8 665	8912,7	104,4
RZEPAK	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
plon referencyjny (t/ha)	3,61	2,96	3,0	83%
obszar bazowy (tys. ha)	513	443	443	86,4%
WYSOKOBIAŁKOWE	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
plon referencyjny (t/ha)	3,61	2,96	3,0	83%
obszar bazowy (tys. ha)	181	99	99	54,7%
SUSZE PASZOWE	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
kwota (t)	160 000	–	13 538	8,5%
TYTOŃ SUROWY	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
kwota (t)	70 000	37 933	37 933	54,2%
SKROBIA ZIEMNIACZANA	Stanowisko polskie (1)	Propozycja KE (2)	Wynik negocjacji (3)	3:1*
kwota (t)	260 000	97 100	144 985	55,8%

* wynik negocjacji jako % stanowiska polskiego;

** podane w tabeli dwie kwoty zakładają dynamiczny wzrost popytu na produkty mleczne po akcesji i dotyczą lat 2003–2008.

Źródło: A. Czyżewski, B. Czyżewski, A. Henisz, *Rolnictwo polskie w UE. Wyniki negocjacji akcesyjnych*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 8–10.

Oczywistą drogą do podwyższania opłacalności byłoby zwiększanie wydajności i skali produkcji. W ten sposób, dzięki korzyściom skali i efektom synergii, obniżają się jednostkowe koszty pośrednie oraz koszty pracy własnej. Rozwój tą drogą został jednak ograniczony przede wszystkim poprzez zbyt niski wynegocjowany plon referencyjny, jak również przez obszary bazowe i kwoty mleczne, które są zbliżone do wydajności z końca lat 90. i nie zostawiają marginesu na rozwój [14]. Prognozy przewidują na przykład, iż samozaopatrzenie na rynku mleka z poziomu ok. 2,3 mln t w 2002 roku obniży się do 1,5 mln t w 2008 roku i 1,3 mln t w 2012 roku. Spadek samozaopatrzenia będzie jednocześnie oznaczał przeniesienie popytu z części niekwotowanej na kwotowaną część produkcji mleka, co może sprawić, że Polska z dotychczasowego eksportera netto na rynku mleczarskim stanie się importerem [15].

Ponadto 26 czerwca 2003 roku ustalono nowe zasady reformy WPR radykalnie zmieniające formę wsparcia rolnego, które zostaną wdrożone w latach 2004–2007. Istotą reformy jest zerwanie związków między wysokością wsparcia, a produkcją, co w praktyce będzie polegało na:

(1) ustaleniu jednolitej płatności na gospodarstwo lub jednolitej płatności regionalnej;

(2) uzależnieniu wsparcia od spełnienia standardów zgodnych z tzw. zasadą współzależności (*cross compliance*) obligującą do spełniania wymogów w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt;

(3) zmniejszeniu kwot płatności bezpośrednich dla większych gospodarstw o intensywnej produkcji i przeznaczeniu zaoszczędzonych w ten sposób środków na rozwój wsi (tzw. mechanizm modulacji);

(4) wprowadzeniu mechanizmu dyscypliny finansowej, który będzie polegał na redukowaniu płatności obszarowych w przypadku przekroczeniu określonego limitu wydatków WPR;

(5) zniesieniu rynkowych instrumentów interwencji [16], tzn. takich, które ingerują w wielkość popytu, podaży lub cenę.

Należy przy tym zaznaczyć, iż mechanizmy „modulacji" oraz „dyscypliny finansowej" nie będą obowiązywały nowych członków do czasu osiągnięcia pełnego wymiaru płatności bezpośrednich, co z pewnością stanowi okoliczność korzystną dla Polski [17]. Przyspieszy to bowiem proces wyrównywania konkurencyjności produkcji rolnej w Polsce i krajach „starej" UE. Dodatkową zaletą proponowanych rozwiązań jest również relatywnie niski koszt wprowadzenia tej reformy w Polsce, ponieważ jej założenia są zbliżone do obowiązującego uproszczonego (inaczej mieszanego) systemu płatności bezpośrednich, a także premiowanie przez nią ekstensywnego charakteru produkcji. Natomiast polskie rolnictwo niewątpliwie straci na konkurencyjności, po pierwsze, z uwagi na spadek ceny mleka surowego (o ok. 20%) przed osiągnięciem pełnego poziomu płatności bezpośrednich [18], po drugie, poprzez zamrożenie progu opłacalnej intensywności produkcji

na poziomie wynegocjowanym w Kopenhadze. Oderwanie wsparcia od produkcji zmniejsza bowiem szansę na renegocjację plonu referencyjnego obszarów bazowych oraz liczby premii zwierzęcych, ponieważ te kategorie przestaną niejako funkcjonować we Wspólnej Polityce Rolnej. Jest to ewidentny przykład histerezy instytucjonalnej. Niekorzystne uregulowania formalnie przestaną obowiązywać, ale przecież nowe jednolite płatności będą wywodzić się z już nieistniejących kwot docelowych wyliczonych za pomocą wspomnianych kategorii przed wprowadzeniem reformy. W ten sposób wzrost intensywności produkcji rolnej w Polsce zostanie istotnie spowolniony (jeśli nie zatrzymany), a przecież trzeba pamiętać, iż obecna intensywność produkcji w większości gospodarstw indywidualnych nie zapewnia dodatniej stopy reprodukcji majątku trwałego i wystarczającego poziomu technicznego uzbrojenia pracy. Natomiast efektywność polskiego przemysłu spożywczego jest o ok. 65% niższa od średniej efektywności tego sektora w UE [19]. W tej sytuacji producentom rolnym pozostaje konkurowanie poprzez ograniczanie, w mniejszym lub większym stopniu, opłaty pracy własnej, dywersyfikację oraz ekstensyfikację produkcji. Bardzo niska opłata pracy polskich producentów niwelowała z naddatkiem małą wydajność technologiczną polskich gospodarstw i gwarantowała przewagi komparatywne w pierwszych latach członkostwa. W tej sytuacji konkurencyjność polskich gospodarstw była utrzymana już od 40% pełnych płatności bezpośrednich, ponieważ przy tym poziomie nastąpiła poprawa sytuacji dochodowej (z wyjątkiem towarowej produkcji pszenicy, gdzie granicę zachowania dotychczasowej opłacalności stanowi 70% poziom dopłat) [20]. Oprócz niskiej opłaty pracy, polskie rolnictwo może jeszcze konkurować na rynkach UE poprzez niższe ceny energii, ziemi i kurs złotego. Gdy jednak te źródła ulegną wyczerpaniu pozostanie konkurowanie elementami pozacenowymi, takimi jak: jakość, komplementarność i pewność dostaw, warunki płatności, opakowanie, usługi posprzedażne, a więc czynnikami obniżającymi koszty transakcji [21].

Jak wiemy, dotychczas w Polsce realizowany jest tzw. mieszany system płatności bezpośrednich, które dla lat 2004, 2005, 2006 wynosiły odpowiednio 55%, 60%, 65% poziomu stawek unijnych (z czego 25%, 30% 35% – z I filaru WPR, plus przesunięcie części środków z II filaru WPR do wysokości 36%, 39% i 42% poziomu docelowego oraz dalsze podwyższenie płatności do wyżej wskazanych limitów z budżetu krajowego). Rezultaty stosowania tego systemu w nowych państwach członkowskich na ogół są oceniane pozytywnie. Niemniej warto zwrócić uwagę, że z końcem perspektyw finansowych na lata 2007–2013 udział płatności bezpośrednich i środków na rozwój obszarów wiejskich dla tych państw w budżecie WPR wzrośnie do zaledwie 19%, podczas gdy ok. 30% użytków rolnych oraz 50% pracowników sektora rolnego będzie znajdowało się w 12 nowych państwach członkowskich. We wspomnianych perspektywach finansowych istnieje więc poważna nierównowaga w przydziale środków, ponieważ przeciętny poziom wspólnotowego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich na rzecz nowych

państw członkowskich wynosi zaledwie 29–33% na rolnika i 62–64% na hektar w porównaniu ze starymi państwami członkowskimi. Dodajmy jednak, iż wsparcie to w przeliczeniu na 1 hektar wykorzystywanego rolniczo obszaru w nowych państwach członkowskich po 2013 roku zbliży się do poziomu UE-15, natomiast w przeliczeniu na jednego pracownika rolnego zostanie utrzymany dystans z roku 2004! [22]. Powyższe dysproporcje w podobnym stopniu dotkną również Polskę, co niewątpliwie jest efektem wynegocjowanych warunków akcesji.

5. Nieefektywne legislacje w sektorze rolnym w Polsce

Silne procesy zachowawcze, ukazane na rysunku 1 powodują, że w sektorze rolnym w Polsce zachodzi negatywna selekcja instytucji. Istnieje wiele powodów, dla których nieefektywne legislacje mogą funkcjonować przez długi czas, a nawet wypierać te bardziej wydajne. W gospodarce istnieją bowiem mechanizmy, które powodują utrwalanie się kierunku ewolucji sfery instytucjonalnej. Polegają one na samopodtrzymywaniu układów instytucjonalnych związanym z potencjalnie wysokimi kosztami początkowymi w przypadku każdej zmiany oraz trudnego do przetrwania okresu „próżni instytucjonalnej". Przykładem tego okresu w Polsce był brak podstaw legislacyjnych do funkcjonowania giełd terminowych oraz grup producentów rolnych (do 2000 roku), niedostosowana do realiów rynkowych ustawa – *Prawo spółdzielcze* z 1982 roku, a także mechanizmy interwencji agrarnej zakłócające procesy integracji w rolnictwie (mam tu na myśli interwencję cenową).

Brak ustawy o giełdach towarowych ograniczał w znacznej mierze proces wprowadzania kontraktów terminowych, które przez kodeks cywilny były traktowane jak gry losowe – narażało to uczestników rynku przyszłościowego na znaczne obciążenia podatkowe. Ponadto uregulowania wymagała procedura tworzenia izb rozliczeniowych, które mogłyby być w świetle prawa traktowane podobnie jak banki (np. w związku z pobieraniem wadium zabezpieczającego) oraz sposób księgowania otwartych pozycji. Prace nad stworzeniem ustawy o giełdach towarowych trwały od 1990 roku. W ciągu dziesięciu lat powstało pięć projektów. Wreszcie 8 września 2000 roku została ona uchwalona przez sejm, po czym opublikowana w Dzienniku Ustaw 26 października 2000 roku [23]. Z pewnością był to krok w kierunku usprawnienia, skonkretyzowania oraz sformalizowania działalności giełd towarowych w Polsce oraz stworzenia możliwości dla rozwoju rynków terminowych. Niemniej wiele rozwiązań, z powodzeniem stosowanych w praktyce i zapisanych w wewnętrznych regulaminach oraz statutach spółek, zostało zaprzepaszczone, a jednocześnie przyjęto ustalenia, które wręcz hamują rozwój rynku terminowego. Spośród nich warto zwrócić uwagę na następujące kwestie [24]:

(1) kontrowersyjną wysokość minimalnego kapitału własnego [25];

(2) warunkowanie wydania zezwolenia na prowadzenie giełdy towarowej przedłożeniem zobowiązań co najmniej sześciu domów maklerskich do prowadzenia działalności;

(3) zbyt ścisły nadzór Komisji Papierów Wartościowych i Giełd nad funkcjonowaniem giełd towarowych wyrażający się m.in. w konieczności zatwierdzania przez KPWiG każdej zmiany regulaminu giełdy;

(4) obowiązek opłaty w wysokości 0,015% od wartości transakcji giełdowych na rzecz KPWiG, co stanowi 1/3 maksymalnej, racjonalnej opłaty transakcyjnej.

Niektóre problemy zostały co prawda zmienione przez nowelizację w 2003 roku [26], ale trudno mówić o sukcesie tej ustawy zważywszy na fakt, iż w świetle nowych regulacji nie funkcjonuje w Polsce żadna giełda towarowa.

Z kolei *Ustawę o grupach producentów rolnych i ich związkach* (oraz *o zmianie innych ustaw*) uchwalono 15 września 2000 roku i także nie została ona pozytywnie oceniona przez istniejące grupy producenckie. Zwracano przede wszystkim uwagę na następujące kwestie problematyczne [27]:

(1) brak możliwości tworzenia grup producentów przez podmioty posiadające osobowość prawną [28];

(2) wielkość przychodów, która musi pochodzić w kolejnych latach ze sprzedaży produktów członków i działalności pozarolniczej;

(3) brak ograniczeń co do liczby gospodarstw wchodzących w skład grupy oraz co do ich wielkości;

(4) dodatkowe obciążenia podatkowe, wynikające z obowiązku płacenia podatku dochodowego przez współwłaścicieli podmiotu prawnego [29];

(5) trudności organizacyjne związane z założeniem grupy;

(6) brak środków na sfinansowanie działalności grupy w pierwszym roku od momentu rejestracji – tyle czasu trwa oczekiwanie wsparcia ze środków publicznych;

(7) brak jednej instytucji koordynującej politykę informacyjną, odpowiedzialnej za organizacje szkoleń i rozpowszechnianie idei współpracy rolników;

(8) niejasną sytuacja w odniesieniu do możliwości korzystania ze funduszy strukturalnych UE grup zarejestrowanych przed i po 1 maja 2004 roku.

Z kolei ustawa *Prawo spółdzielcze* wciąż promuje tzw. tradycyjne struktury spółdzielcze, które nie sprawdzają się w warunkach gospodarki rynkowej. Charakteryzują się one następującymi rozwiązaniami w zakresie uprawnień własnościowych:

(1) prawa własności są zastrzeżone dla członków-użytkowników [30];

(2) prawa do nadwyżki bilansowej nie podlegają przenoszeniu, wycenie rynkowej i są zwrotne [31];

(3) nadwyżka bilansowa jest dzielona według obrotów [32];

(4) każdy członek ma jeden głos bez względu na ilość posiadanych udziałów [33].

Powyższe normy nie spełniają założeń efektywnej instytucji wynikających z teorii praw własności. Ich spełnienie wymagałoby zarówno zmian w prawie, jak też odejścia od niektórych zasad spółdzielczości. Zmiany legislacyjne mogłyby iść w dwóch kierunkach:

(1) umożliwienia nabywania udziałów w spółdzielniach podmiotom, które nie są członkami i uzależnieniu liczby głosów od wielkości posiadanych udziałów, która jednocześnie określałaby udział w nadwyżce bilansowej – kolejnym krokiem byłby natomiast rozwój wtórnego rynku udziałów, na wzór rynku akcji;

(2) powiązania liczby wymaganych udziałów z obrotami przy jednoczesnym uzależnieniu liczby głosów od obrotów, które decydowałyby także o udziale w nadwyżce bilansowej; kolejnym krokiem byłby rozwój wtórnego rynku „kontraktów (praw) dostawnych" (delivery rights), których nabycie byłoby równoznaczne z uzyskaniem uprawnień członka.

Byłyby to zmiany zwiększające efektywność struktur spółdzielczych z punktu widzenia kosztów transakcji, jak też źródeł finansowania inwestycji. Zauważmy jednak, iż pierwsze rozwiązanie eliminuje podstawowe różnice między spółdzielnią, a spółką kapitałową [34] – w literaturze to właśnie zasada „jeden członek, jeden głos" uznawana jest za podstawowy wyróżnik tej formy prawnej [35]. Wydaje się jednak, iż specyfika spółdzielni – szczególnie w rolnictwie, polega raczej na zbieżności interesów właścicieli majątku i dostawców czynników produkcji [36]. Ci ostatni, świadcząc pracę i posiadając jednocześnie uprawnienia do zasobów, mogą internalizować ewentualne renty ekonomiczne, podczas gdy w przypadku spółek kapitałowych renty te przypadałyby właścicielom kapitału. Z tego punktu widzenia szczególnie ważne wydaje się proponowane powiązanie liczby wymaganych udziałów z obrotami, a tym samym z odpisami z nadwyżki bilansowej, bowiem w ten sposób rozwiązuje się problem braku motywacji do inwestowania w majątek spółdzielczy. Kolejnym istotnym wyróżnikiem jest natomiast fakt, iż nabycie praw własności do majątku spółdzielni, np. poprzez kupno gruntu od członka spółdzielni, nie oznacza automatycznego przejęcia uprawnień członka [37]. Udziały są więc zwrotne i niezbywalne, chyba że na rzecz innych członków. W krajach wysokorozwiniętych zauważa się rozwój struktur spółdzielczych w obu zasygnalizowanych kierunkach, przy czym wzrost cen realnych realizowanych przez producentów rolnych rokują przede wszystkim formy zastrzegające prawa własności dla członków, czyli kultywujące zbieżność interesów własności kapitału i pracy.

Natomiast w odniesieniu do interwencji rolnej w Polsce w latach 90., ocenia się, iż przyniosła ona niewielkie efekty. Narastał dysparytet między rolnictwem, a innymi sektorami o czym świadczą następujące fakty [38]:

(1) w drugiej połowie lat 90. realne dochody wiejskich gospodarstw domowych zmalały o 49,7%, podczas gdy w innych sektorach wzrosły o 20%;

(2) różnice w poziomie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich województw i miejskich kształtowały się w 1995 roku w relacji 1:1,46, a w 2000 1:1,64.

Wśród głównych przyczyn niesprawności systemu interwencji należy zaliczyć jej socjalny charakter, ingerowanie w ceny rynkowe, co tworzyło substytucyjne struktury instytucjonalne względem struktur sektora prywatnego, jedynie „kosmetyczne" przesunięcia w ramach stabilnego i niskiego poziomu środków na rozwój rolnictwa oraz sektora żywnościowego (2–3% wydatków budżetowych) oraz pasywną redystrybucję środków poprzez agencje bez określenia wyraźnego podmiotu działań (np. rozwojowego gospodarstwa rodzinnego) [39].

6. Skutki histerezy instytucjonalnej

Skutki histerezy instytucjonalnej w polityce rolnej Polski są przede wszystkim widoczne w mentalności producentów rolnych oraz w poziomie kosztów transakcyjnych gospodarki żywnościowej. W sferze mentalności warto zwrócić uwagę na następujące kwestie:

(1) wypaczone rozumienie idei spółdzielczości i umów kontraktacyjnych,
(2) niechęć producentów do wspólnych działań,
(3) nieprzywiązywanie wagi do problemów jakości produktów,
(4) niski poziom świadomości ekonomicznej (rynkowej) producentów,
(5) doraźną jednorazową współpracę z producentami rolnymi,
(6) brak umiejętności korzystania z uprawnień własnościowych w spółdzielniach.

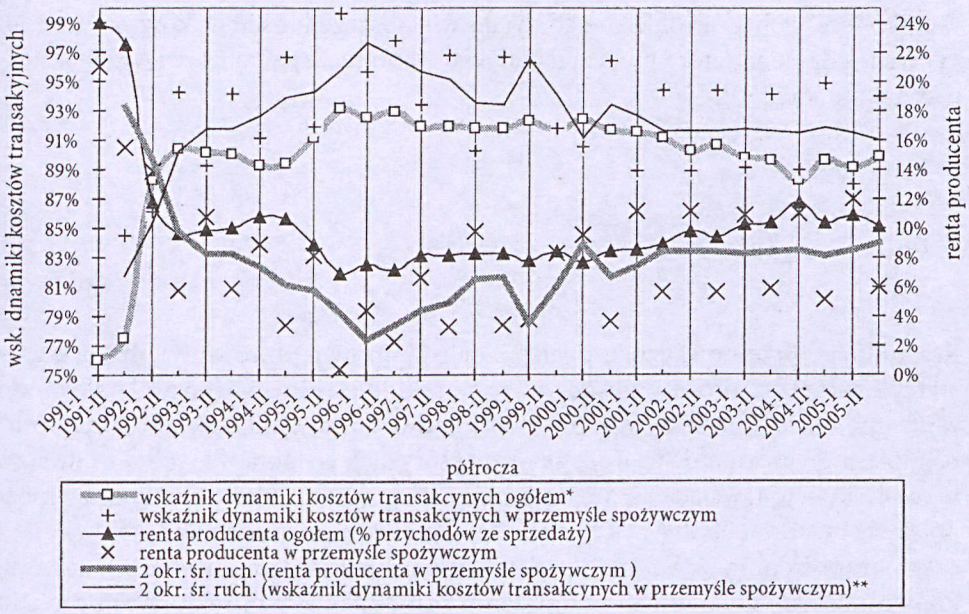
Efekty te pogłębił kryzys ekonomiczny na początku lat 90., który w szczególnym stopniu dotknął polską wieś z uwagi na kumulację w tym sektorze skutków niespójnej polityki fiskalnej i pieniężnej [40]. Pod koniec dekady i w pierwszych latach następnej zaowocowało to negatywną oceną przeprowadzonych reform ustrojowych, kontestacją wyników negocjacji akcesyjnych i zasad WPR oraz niską świadomością społeczności wiejskiej [41].

Z kolei obserwacja poziomu kosztów transakcyjnych w gospodarce żywnościowej jest zadaniem skomplikowanym z uwagi na trudności gromadzenia odpowiednich danych statystycznych. Można jednak podjąć próbę pośredniego oszacowania kierunku zmian poziomu kosztów transakcyjnych, wykorzystując wyniki finansowe podmiotów gospodarczych. W tym celu skonstruowano następujący „wskaźnik dynamiki kosztów transakcyjnych" [42] w Polsce dla okresu 1991–2005: udział kosztów obcych czynników produkcji (dostarczonych z zewnątrz) w przychodach ze sprzedaży produktów, usług towarów i materiałów [43]. Wskaźnik ten obliczono zarówno dla całej gospodarki, jak też dla przemysłu spożywczego na podstawie poniższych założeń:

Zgodnie z teorią kosztów transakcyjnych O.Williamsona cena dostarczanych aktywów wyspecjalizowanych wzrasta, jeśli transakcje zawierane są w nieefektyw-

nych strukturach instytucjonalnych bez odpowiednich zabezpieczeń kontraktowych [44]. Wzrost ten wynika, oczywiście, z wysokich kosztów takich transakcji i będzie objawiał się wyższymi kosztami zewnętrznych czynników produkcji. W rachunkowości podmiotów gospodarczych koszty transakcyjne będą więc obciążać przede wszystkim takie pozycje, jak: „zużycie materiałów", „usługi obce, „wynagrodzenia" (praca traktowana jest również jako czynnik produkcji z zewnątrz, a kontrakty płacowe często generują wysokie koszty transakcji), a także „wartość sprzedanych towarów w cenie nabycia". Jednocześnie przyjmuje się założenie, że wzrost lub spadek cen kupowanych czynników produkcji wywołany grą popytu i podaży przekłada się na ceny sprzedaży i obroty (a przez to na przychody ze sprzedaży), natomiast zmiana kosztów transakcyjnych na ogół nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w cenie zbytu produktów końcowych oraz obrotach, ale powoduje wahania renty producenta. Wysokość kosztów transakcyjnych bowiem zależy od struktury przedsiębiorstwa i nie jest uwzględniana przez mechanizm rynkowy [45]. W związku z tym wzrost udziału kosztów obcych czynników wytwórczych w przychodach ze sprzedaży podmiotów gospodarczych może z dużym prawdopodobieństwem oznaczać wyższy poziom kosztów transakcyjnych. Innymi słowy, zmiany realizowanych rent producenta [46] wynikają w mniejszym lub większym stopniu z wahań kosztów transakcyjnych. Natomiast problematyczny charakter mają wpłaty do budżetu państwa, do których zaliczają się świadczenia na rzecz pracowników oraz podatki i opłaty. Z pewnością obniżają one wyliczoną w wyżej opisany sposób rentę producenta. Potraktowano je więc jako stałe elementy cenotwórcze (niezależne od dostawców) wkalkulowane w marżę [47]. W związku z tym dodano je do sumy kosztów zewnętrznych czynników wytwórczych. Zaznacza się przy tym, że przyjęte założenia oraz uzyskane w opisany sposób wyniki badań trzeba traktować ostrożnie, ponieważ należałoby je potwierdzić poprzez bezpośredni pomiar kosztów transakcyjnych. Uwzględniając powyższe uwagi, przyjrzyjmy się jak kształtował się poziom kosztów transakcyjnych w latach 1991–2005 (por.: rysunek 2.).

Jak widać w pierwszej połowie 1992 roku nastąpił znaczny wzrost wskaźnika kosztów transakcyjnych ogółem. W tym przypadku należy jednak przypuszczać, iż zmiana ta nie wynikała z wahań kosztów transakcyjnych, ale ze wzrostu płynności rynków. W roku 1991 system rynkowy znajdował się bowiem w bardzo wczesnej fazie rozwoju, a mobilność czynników produkcji była niska, co umożliwiało nowo powstałym przedsiębiorstwom realizację ponadprzeciętnych zysków. Następnie, w świetle przyjętych założeń, poziom kosztów transakcyjnych ogółem systematycznie wzrastał do końca 1995 roku. Fakt ten można interpretować jako nasilanie się skutków próżni instytucjonalnej i niedostosowania funkcjonujących instytucji do nowych warunków. W latach 1996–1999 następuje pewna stabilizacja wskaźnika (szczególnie w okresie 1997–1998). Sytuacja ta zmienia się w pierwszej połowie 2000 roku. Od tego momentu poziom kosztów transakcyjnych zdaje się powoli obniżać i można przyjąć, że proces pozytywnej selekcji instytucji się rozpoczął.



* Wskaźnik dynamiki kosztów transakcyjnych (z wpłatami do budżetu) = [zużycie materiałów+usługi obce+wynagrodzenia+wartość sprzedanych towarów w cenie nabycia+wpłaty do budżetu]/ [suma przychodów ze sprzedaży produktów, usług towarów i materiałów netto]

** Dwuokresowe średnie ruchome dla wskaźnika dynamiki kosztów transakcyjnych oraz dla renty producenta w przemyśle spożywczym

Rysunek 2. Wskaźnik dynamiki kosztów transakcyjnych i zmiany renty producenta w przemyśle spożywczym na tle sytuacji ogólnopolskiej w latach 1991–2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wyników finansowych podmiotów gospodarczych*, GUS, Warszawa, 1991–2005

Z kolei w odniesieniu do wskaźnika kosztów transakcyjnych w przemyśle spożywczym [48] należy zauważyć, że jego przeciętna wartość (średnia dwuokresowa) jest wyższa od ogólnokrajowej w całym okresie. Zgodnie z przyjętymi założeniami oznacza to, że sfera przetwórstwa i sprzedaży artykułów żywnościowych ponosi relatywnie wyższe koszty transakcyjnie wynikające z niższej efektywności instytucji. Ponadto rzuca w oczy się fakt, iż tempo wzrostu kosztów transakcyjnych w tej sferze w latach 1991–1995 było zdecydowanie szybsze od średniej krajowej. Oznacza to, iż sektor ten miał relatywnie większe trudności w przystosowaniu się do nowej sytuacji i został szczególnie dotknięty poprzez powstałą próżnię instytucjonalną. Następnie, po spadku poziomu kosztów transakcyjnych w latach 1996–2000 [49], wskaźnik stabilizuje się i w przeciwieństwie do średniej krajowej nie odnotowuje się jego tendencji spadkowej w latach 2000–2004, tj. w okresie dostosowań instytucjonalnych do integracji z UE. Pozwala to wyciągnąć wniosek, że efektywność instytucji w agrobiznesie nie wzrosła znacząco, co można przypisać skutkom histerezy instytucjonalnej, potwierdzając tym samym postawioną we

wstępie tezę. Polityka rolna nie sprzyjała więc oszczędnościom kosztów transakcyjnych. Zdaniem autora przyczyną takiego stanu rzeczy są opisane wyżej bariery instytucjonalne [50].

7. Podsumowanie

Reasumując, przeprowadzona analiza zdaje się potwierdzać wpływ histerezy instytucjonalnej na procesy gospodarcze w sektorze rolnym i pozwala sformułować wniosek, że nieefektywne instytucje spowodowały kilkuletnie (co najmniej ośmioletnie) opóźnienie w procesie restrukturyzacji gospodarki ogółem, a w agrobiznesie inercję trwającą aż do 2005 roku. W tych warunkach konkurencyjność polskich przedsiębiorstw w kolejnych latach akcesji nie może być zadowalająca, czego bezpośrednią przyczyną są relatywnie niskie renty producenta. Oznacza to konieczność szybkich zmian w otoczeniu instytucjonalnym sektora rolnego i reorientację instrumentarium polityki rolnej na obniżanie kosztów transakcyjnych. W praktyce oznacza to twarde negocjacje z UE w ramach tzw. „przeglądu WPR" zaplanowanego na lata 2008–2009. Ich celem miałoby być utrzymanie obecnego systemu płatności bezpośrednich przy jednoczesnej renegocjacji poziomów plonów referencyjnych i obszarów bazowych oraz pozostawieniu możliwości tzw. „antymodulacji", tzn. przesunięcia części środków z II filaru na I filar WPR. Natomiast w ramach *Programu rozwoju obszarów wiejskich* (II filar) należy szczególny nacisk położyć na instrumenty wspierające integrację poziomą i pionową w agrobiznesie, w szczególności wsparcie dla grup producentów rolnych. Trzeba też pamiętać, że wspomniane wyżej ustawy rolne powinny być względem siebie komplementarne i pod tym kątem należałoby zastanowić się nad ich nowelizacją. Dotyczy to przede wszystkim *Prawa spółdzielczego*, które powinno zostać ukierunkowane na tworzenie spółdzielni nowej generacji, które wiążą udziały z obrotami, prawem do podejmowania decyzji i podziałem zysku.

PRZYPISY

[1] Najogólniej rzecz biorąc, oznaczają one koszty zdobywania informacji o produkcie, cenach i stronach transakcji, koszty negocjowania i zawierania kontraktu, koszty monitorowania stron oraz koszty egzekwowania zobowiązań. Ekonomia nurtu głównego zakłada, że koszty transakcji są równe zero.

[2] Szerzej na ten temat zob.: J. Cornwall, W. Cornwall, *The Political Economy of Stagnation*, „Journal of Economic Issues" 06/1987, 21, s. 785–793 oraz M. Setterfield, *A Model of institutional hysteresis*, „Journal of Economic Issues" 09/1997, vol. 27, nr 3, s. 755–775.

[3] W trzeciej i piątej części artykułu wykorzystano fragmenty opracowania – B. Czyżewski, *Specyfika sektora rolnego w perspektywie teorii nowego instytucjonalizmu*, w: W. Czternasty, B. Czyżewski, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce – teoria, analiza i tendencje*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2007.

[4] Por.: A. Woś, *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 41.

[5] „Measures must be taken in one stroke" – J. Kornai, *The road to e free economy*, Norton, New York, 1990, s. 102.

[6] R. Smyth, New *Institutional Economics in the Post-Socialist Transformation Debate*, „*Journal of Economic Surveys*" vol. 12, Issue 4, 09/1998, s. 384.

[7] *The Making of Economic Reform in Eastern Europe: Conversations with Leading Reformers in Poland, Hungary and the Czech Republic*, M. Blejer, F. Coricelli (red), Edward Elgar, Aldershot, 1995, s. 54.

[8] P. Murrel, *What is shock therapy? What did it do in Poland and Russia?*, „Post soviet Affairs" vol. 9, 1993, s. 120.

[9] Por.: A. Woś, *Konkurencyjność...*, s. 41 oraz szerzej na ten temat zob.: R. Urban, *Rozwój otoczenia rolnictwa*, w: *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997)*, A. Woś (red), IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 106–112.

[10] Nie wzięto np. pod uwagę, iż w sektorze rolnym w Polsce i tak dominowała własność prywatna, a istniejący monopol skupu w postaci sieci spółdzielczej zapewniał jednocześnie gwarancje zbytu surowców i dostęp do środków produkcji, które są warunkiem reprodukcji rozszerzonej rolnictwa w gospodarce rynkowej.

[11] Mamy tu na myśli: *Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej* (1994), *Średniookresową strategię rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* (1998), *Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich* (1999), *Spójną politykę strukturalną rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa* (1999) oraz *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*.

[12] B. Kożuch, *Polityka rolna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997, s. 47 i nast. oraz A. Sadowski, *Wpływ finansowego wsparcia rolnictwa na przekształcnia stukturalne polskiej wsi*, Roczniki Naukowe SERiA, tom VI, zesz. 3, Warszawa – Poznań – Puławy, 2004, s. 201.

[13] A. Czyżewski, B. Czyżewski, A. Henisz, *Rolnictwo polskie w UE. Wyniki negocjacji akcesyjnych*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 7.

[14] Szerzej na ten temat B. Czyżewski, *Dochodowość produkcji rolnej w Wielkopolsce w kontekście wyników negocjacji akcesyjnych Polski z UE*, „Roczniki Naukowe SERiA", t. V, zesz. 1, Koszalin 2003.

[15] M. Gornowicz, *Przystosowanie zarządzania rynkiem mleka w Polsce do warunków Unii Europejskiej*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu; Agrobiznes 2004, t.1, nr 1015, Wrocław 2004, s. 202.

[16] Na przykład zniesione zostaną ceny docelowe dla mleka, ceny interwencyjne na OMP zredukowane będą o 15%, na masło o 25%, a kwoty mleczne będą funkcjonować do 2015 roku – szerzej na ten temat SAEPR FAPA, Oceny reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 roku z perspektywy Polski, Warszawa 2003.

[17] Szerzej na ten temat zob.: K. Firlej, *Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw sfery agrobiznesu w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, w: Prace Naukowe AE we Wrocławiu; S. Urban (red.), Agrobiznes 2004, t. 1, nr 1015, Wrocław 2004, s. 169 oraz S. Kowalczyk, *Rolnictwo unijne po reformie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Biuletyn Informacyjny", 2003, nr 8, s. 10–20.

[18] W wyniku wspomnianego wcześniej obniżenia cen interwencyjnych na OMP i masło.

[19] Szerzej na ten temat zob.: R. Urban, *Czynniki wzrostu konkurencyjności polskiego przemysłu spożywczego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 1999, nr 2–3.

[20] A. Kowalski, *Integracja – korzyści i zagrożenia dla polskiej gospodarki żywnościowej*, „Biuletyn informacyjny ARR", 2003, nr 4, s. 17-18.

[21] W. Szymański, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Difin, Warszawa 2001, s. 199 i nast. oraz M. Grębowiec, *Jakość szansą uzyskania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw agrobiznesu*, Roczniki Naukowe SERiA, t. III, zesz. 4, Warszawa – Poznań – Białystok 2001, s. 46.

[22] *Projekt sprawozdania w sprawie włączenia nowych państw członkowskich do wspólnej polityki rolnej*, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2006/2042 (INI), s. 12, 16.

[23] *Ustawa o giełdach towarowych*, DzU z 2000 r. nr 103, poz. 1099, 26.11.2000.

[24] Szerzej na ten temat zob.: M. Janusiewicz, *Rola i funkcjonowanie giełd towarowych na rynku rolno-spożywczym w Polsce w latach 1989–1995*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, (rozp. dok.), 1997.

[25] Ponadto zabezpieczenie kapitałowe wymagane od samej instytucji giełdy towarowej jest wyższe niż w odniesieniu do izby rozrachunkowej. Z definicji natomiast wynika, iż właśnie ta ostatnia, a nie giełda towarowa, winna zajmować się gwarantowaniem wykonania kontraktów.

[26] Dotyczyło to między innymi formy prawnej domów maklerskich – dopuszczono możliwość prowadzenia ich w formie spółki z o.o. oraz wysokości minimalnego kapitału zakładowego [„minimalna wysokość kapitału zakładowego spółki prowadzącej giełdę, na której jest dokonywany obrót wyłącznie towarami (...), wynosi 1 000 000 zł] – por.: Ustawa z dnia 26 listopada 2003 roku *o zmianie ustawy o giełdach towarowych oraz niektórych innych ustaw*, DzU nr 223, poz. 2216.

[27] Por.: Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, z dnia 15 września 2000 roku, DzU nr 88 z dnia 20 października 2000 roku oraz W. Boguta, *Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach – jak ją rozumieć i wdrażać*, „BOSS-rolnictwo" 2003, nr 38, s. 25.

[28] Możliwość taką dla osób prawnych prowadzących gospodarstwo rolne wprowadziła nowelizacja z 2004 roku – por.: Ustawa z dnia 18 czerwca 2004 r.o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, DzU z 2004 roku, nr 162, poz. 1694, art. 2.

[29] Szerzej na ten temat, G. J. Leśniak, *Pewna strata dla budżetu*, „Rzeczpospolita" nr 256 (6639), 6 listopada 2003 roku.

[30] W polskim *Prawie spółdzielczym* art. 3 stanowi iż „majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków", a w rozdz. dotyczącym Spółdzielni produkcji rolnej art. 139. §1 i §2 precyzuje, iż „członkami spółdzielni mogą być rolnicy będący: właścicielami lub posiadaczami samoistnymi gruntów rolnych, dzierżawcami, użytkownikami lub innymi posiadaczami zależnymi gruntów rolnych lub innymi osobami mającymi kwalifikacje przydatne do pracy w spółdzielni" – Ustawa (z dnia 16 września 1982 r.) *Prawo spółdzielcze* (tekst ujednolicony zmodyfikowany), DzU z 2003 roku, nr 188, poz. 1848 – wersja obowiązująca od 01.06.2004 roku, ostatnia zmiana: DzU 04.99.1001.

[31] Art.153 i 154 *Prawa spółdzielczego* stanowią, iż „wkład pieniężny podlega zwrotowi w wypadku ustania członkostwa", a w przypadku powiększenia wkładów pieniężnych z dochodu ogólnego statut określa uprawnienia członków do wycofania w czasie trwania członkostwa części wkładu pochodzącego z odpisów – por.: Ustawa (z dnia 16 września 1982 roku) *Prawo spółdzielcze* (tekst ujednolicony zmodyfikowany), DzU z 2003 roku, nr 188 poz. 1848 – wersja obowiązująca od 01.06.2004 roku, ostatnia zmiana: DzU 04.99.1001.

[32] Zgodnie z polskim *Prawem spółdzielczym* sposób podziału nadwyżki bilansowej pomniejszonej o obowiązkowe odpisy na rzecz funduszu zasobowego określa statut, choć zasady spółdzielcze ustalone w 1995 roku na kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze mówią o „podziale proporcjonalnym do obrotów" i o „nieotrzymywaniu lub otrzymywaniu bardzo małej dywidendy od udziałów" – por.: *Spółdzielczość we współczesnej gospodarce*, red. S. Dyka, SGH, Warszawa, 1998, s. 18.

[33] Art. 36, §3 *Prawa spółdzielczego* stanowi, iż „każdy członek ma jeden głos bez względu na ilość posiadanych udziałów"(choć statut spółdzielni, której członkami mogą być wyłącznie osoby prawne, może określać inną zasadę ustalania liczby głosów przysługujących członkom).

[34] Istotną różnicą pozostałby jednak brak wymogów co do minimalnej wysokości funduszu zasobowego i udziałowego.

[35] J. Kufel, W. Siuda, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów*, Scriptus, Poznań 2001, s. 119.

[36] Są nimi jednocześnie członkowie spółdzielni.

[37] W spółkach kapitałowych nabycie udziałów (akcji) jest równoznaczne ze staniem się wspólnikiem.

[38] Szerzej na ten temat zob.: D. Kołodziejczyk, *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, Studia i monografie, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 115 oraz A.Woś, *Rolnictwo i sektor żywnościowy w 2000 roku*, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 23

[39] J. Wyzińska-Ludian, *Cechy polskiego interwencjonizmu w rolnictwie*, Roczniki Naukowe SERiA, tom V, zesz. 4, Warszawa – Poznań – Koszalin, 2003, s. 361–362.

[40] Szerzej na ten temat zob.: A. Czyżewski, *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, w: U. Płowiec, *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, Wyd. PTE, Warszawa 2001.

[41] G. Spychalski, *Bariery mentalne polskich rolników w procesie integracji europejskiej*, Roczniki Naukowe SERiA, tom VI, zesz. 4, Warszawa – Poznań – Puławy, 2004, s. 194–195.

[42] Idea tego wskaźnika jest podobna do wykorzystywanego w literaturze tematu indeksu Adelmana służącego do pomiaru efektywności integracji pionowej przedsiębiorstw. Indeks Adelmana oblicza się jako udział wartości dodanej brutto w przychodach ze sprzedaży – por.: J. Małysz, *Rozwój agrobiznesu, a procesy integracyjne*, „Wieś i Rolnictwo" 2001, nr 4, s. 73.

[43] *Wskaźnik. dynamiki kosztów transakcyjnych = [zużycie materiałów + usługi obce + wynagrodzenia + wartość sprzedanych towarów w cenie nabycia + wpłaty do budżetru] / [suma przychodów ze sprzedaży produktów, usług towarów i materiałów netto]* – na podstawie danych kwartalnych i półrocznych z tzw. jednostek „dużych" według klasyfikacji GUS. Zaznacza się, iż przychody ze sprzedaży nie zostały pomniejszone o wartość amortyzacji, z uwagi na to, iż nie można określić, jaka jej część stanowi tzw. nadwyżkę amortyzacyjną, a jaka wpływa na ceny sprzedaży. Przyjęto więc założenie, iż całość amortyzacji wlicza się do nadwyżki.

[44] O. E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 46.

[45] Dzieje się tak, ponieważ koszty transakcji cechuje duża niepewność co do wysokości, sytuacji i czasu wystąpienia (wiele z nich pojawia się ex post), przez co nie sposób ich uwzględniać w planach produkcyjnych. Jeśli więc w ogóle można mówić o „rynku kosztów transakcyjnych" (czy też rynku czynnika organizacji) w gospodarce żywnościowej to jest on bardzo nieprzejrzysty.

[46] Przyjmuje się, że w tym przypadku renta producenta stanowi wynagrodzenie szeroko rozumianych własnych czynników produkcji – czynnika organizacji i niepewności.

[47] Zapewne charakter cenotwórczy mają podatki pośrednie oraz świadczenia na rzecz pracowników, natomiast dyskusyjny jest wpływ wysokości podatku dochodowego na ceny i obroty.

[48] Po pojęciem przemysłu rolno-spożywczego rozumie się pozycję określaną obecnie przez GUS jako „produkcja artykułów spożywczych i napojów" – por.: *Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych*, GUS, Warszawa, 2005.

[49] Okres ten, jak wiemy, charakteryzował się rozszerzeniem związków gospodarstw rolnych z rynkiem z uwagi na szerszy zakres interwencji państwa w rolnictwie.

[50] Szerzej na ten temat zob.: B. Czyżewski, *Koszty transakcyjne w agrobiznesie w Polsce po roku 1990*, w: Prace Naukowe AE we Wrocławiu; Agrobiznes 2005, t. 1, red. S. Urban, nr 1070, Wrocław 2005.

INSTITUTIONAL BARRIERS TO AGRICULTURAL POLICY IN POLAND AFTER YEAR 1990

Summary

A theoretical explanation of agrarian interventionism basing on the neo-institutional economics methodology (NIE) is an alternative approach to the neo-classical view. In this attitude contractual arrangements in the agri-food sector can be a mechanism of incomes retransfer complementary with state intervention - providing they are effective in terms of transaction costs. A potential rise of producers' incomes results from lowering transaction costs in the food processing industry. A higher integration level of governance structures has a positive influence on value added of farms. However, integration processes in the agri-food sector encounter institutional barriers concerning legislative and social norms. Those barriers provoke in agriculture a phenomenon of institutional hysteresis that results in higher transaction costs and makes many institutions ineffective. The aim of the article is to identify the crucial institutional barriers to Polish agricultural policy after the year 1990 and to measure the hysteresis effects in terms of transaction costs increase. A transaction costs index was proposed and its values were estimated for 1990–2005 period. The level of transaction costs makes it possible to assess evolution in the institutional sphere. Rising costs mean that ineffective structures are still functioning and institutional hysteresis exerts an influence on the economy. On the other hand, decreasing costs indicate a positive selection process – in those cases only CAP funds will be allocated efficiently. However, in agriculture there are no conditions for efficient market mechanism. Market stimuli are not capable of providing efficient absorption of CAP's funds and have to be assisted by institutional stimuli.