Katarzyna MUSZYŃSKA

ROLA INSTYTUCJI W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA ROZWOJU SEKTORA ROLNO-ŻYWNOŚCIOWEGO W POLSCE

Wstęp

Sektor rolno-żywnościowy w Polsce, znalazł się w wyniku transformacji i dążeń integracyjnych w wyjątkowo trudnej sytuacji z punktu widzenia procesów rozwojowych. Został on, jak i cała gospodarka, poddany terapii szokowej, która spowodowała wyhamowanie poprzedzających ją procesów rozwojowych i wybicie z dotychczasowej ścieżki wzrostu. W wyniku szoku transformacyjnego sektor rolno-żywnościowy został skierowany na ścieżkę rozwoju kapitalistycznego i poddany wymogom konkurencyjności międzynarodowej. Wprowadzany w tym czasie kanon: *Liberalizacja – Prywatyzacja – Deregulacja*, opierał się na założeniu, że uwolnienie podmiotów gospodarczych od regulacji wyzwoli przedsiębiorczość i doprowadzi do wzrostu globalnej efektywności gospodarowania. Zmniejszenie zakresu regulacji systemowych, prawnych i instytucjonalnych niewątpliwie doprowadziło do wykreowania nowej rzeczywistości, ale nie zawsze zgodnej z powszechnymi oczekiwaniami społecznymi[1].

Referat dzięki zastosowaniu metody historiozoficznej dostarcza refleksji na temat charakteru zmian instytucjonalnych zachodzących od początku funkcjonowania gospodarki rynkowej, ich źródeł i przebiegu, a także skutków oddziaływania, zwłaszcza w stosunku do sektora rolno-żywnościowego. Zawiera też próbę wskazania kierunków niezbędnych zmian w polskich strukturach instytucjonalnych, tak aby nie tylko odpowiadały wymogom preakcesyjnym Unii Europejskiej, ale i w maksymalnym stopniu zabezpieczały interesy polskich producentów żywności.

---

[1] Por. A. Woś, *Rolnictwo polskie 1945-2000. Porównawcza analiza systemowa*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 17-19.

1. Istota podejścia instytucjonalnego w ekonomii

Instytucjonalizm wywodzący się z dziewiętnastowiecznej niemieckiej szkoły historycznej ukształtował się w swej tradycyjnej formie w Stanach Zjednoczonych jako alternatywa dla ekonomii ortodoksyjnej. Pomimo znacznych różnic w postrzeganiu zjawisk ekonomicznych przez czołowych przedstawicieli tego gatunku[2], wszyscy doceniali znaczenie takich elementów, jak: tradycje historyczne, rola państwa w gospodarce, holistyczna perspektywa badawcza oraz znaczenie badań empirycznych dla kształtowania procesów rozwojowych gospodarki[3]. Nurt ten uważany za „wymarły" ostatecznie w latach trzydziestych minionego wieku[4] nie pozostał jednak bez wpływu na zagadnienia badawcze współczesnej ekonomii, zwłaszcza w zakresie kształtowania praw własności i kosztów transakcyjnych.

Dla potrzeb niniejszego opracowania najistotniejsze jest pytanie o rozumienie pojęcia instytucji. Najszerszą ich definicję podał J. Commons, który instytucje utożsamiał z działaniem zbiorowym (*collective action*), przejawiającym się tak w formie przedsiębiorstw, związków zawodowych, instytucji rządowych, jak i oddziaływaniu prawa, zwyczajów czy norm społecznych. Instytucjonalne ramy funkcjonowania wyznaczają kierunki działań indywidualnych. Instytucje powstają więc wszędzie tam, gdzie dochodzi do spotkania jednostek czy grup, podejmujących decyzje. Działania indywidualne przyjmują formę transakcji, które łączą się w strumienie i w ten sposób tworzą procesy gospodarcze. Transakcje więc, a nie produkty czy korzyści powinny stanowić podstawę analiz ekonomicznych. Commons, uwzględniając odmienne formy własności, rozróżnił trzy typy transakcji: handel, racjonowanie i zarządzanie, ulegające wraz z instytucjami ewolucji pod wpływem czynników społecznych, co systematycznie zmienia kształt systemu ekonomicznego. Takie interdyscyplinarne pojmowanie ekonomii przez instytucjonalistów podkreślił C.E. Ayers, który napisał o Veblenie: „Wyobrażał on sobie gospodarkę jako system powiązanych ze sobą działań, poprzez które członkowie jakiegokolwiek społeczeństwa zaspokajają swoje życiowe potrzeby. System ten obejmuje również zasób wiedzy i umiejętności oraz przedmiotów fizycznych, a także złożoną sieć powiązań osobistych sankcjonowanych przez zwyczaj, rytuał, sentyment czy dogmat"[5]. Znacznie bardziej syn-

[2] Torstein Veblen, R. John Commons, C. Mitchell Wesley, E. Clarence Ayers, K. John Galbraith, Gunnar Myrdal.

[3] Por. J. Wilkin, *Nieortodoksyjne kierunki współczesnej ekonomii i ich przydatność w analizie przebudowy systemu gospodarczego w Polsce*, w: *Instytucje gospodarki rynkowej. Wybór tekstów*, oprac. J. Wilkin, Uniwersytet Warszawski, WNE, Warszawa 1996, s. 6.

[4] Pogląd taki reprezentuje między innymi Mark Blaug. Por. M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 746.

[5] Por. J. Wilkin, op.cit., s. 10.

tetyczną definicję instytucji zaproponował S. Pejovich, według którego instytucje możemy określić jako prawne, administracyjne i zwyczajowe regulacje, powtarzających się ludzkich interakcji[6].

Współczesna ekonomia neoklasyczna nie zajmuje się instytucjami niemal w ogóle, a jeśli już to traktuje je jako zewnętrzne ramy dla procesów gospodarowania. Pomija ona ich zróżnicowanie, uwarunkowania działania, a co za tym idzie odmawia im wpływu na funkcjonowanie gospodarki w sensie kształtowania efektywności. Spotkać można opinie, że pojęcie instytucji jest tak szeroko definiowane i na tyle nieprecyzyjne, iż trudno posługiwać się nim w kategoriach badawczych. Nie wydaje się jednak słuszne pomijanie ich wpływu na procesy rozwojowe gospodarki, gdyż od skuteczności i właściwego doboru elementów instytucjonalnych – zarówno w sferze realnej, jak i regulacyjnej – zależy skuteczność polityki gospodarczej tak makro, jak też mikroekonomicznej. Mechanizmem, za pomocą którego instytucje wpływają pośrednio lub bezpośrednio na rozwój gospodarczy, jest koszt transakcyjny. Koszt ten jest związany z funkcjonowaniem na rynku, brakiem informacji, koniecznością negocjowania i zawierania transakcji oraz zapewnienia im bezpieczeństwa. Im niższy poziom kosztu transakcyjnego, a więc im sprawniejsze instytucje, tym większe szanse danego kraju na osiągnięcie sukcesu ekonomicznego w długim okresie[7].

Godne odpowiedzi wydaje się pytanie, co powoduje zmiany instytucjonalne, gdyż jak wynika z wcześniejszych rozważań, to właśnie ewolucja instytucji jest jednym z determinantów rozwoju gospodarczego. Neoinstytucjonaliści są zdania, że realne możliwości produkcyjne gospodarki wyznaczane są w większym stopniu przez kształt instytucji niż przez jej techniczne możliwości. Kształt instytucji w takim rozumieniu oznacza zazwyczaj prawa własności, wolność działania gospodarczego, prawną ochronę umów, porządek monetarny, ograniczenia budżetowe itp., których niejasność powoduje wzrost niepewności, a co za tym idzie również kosztów transakcyjnych. Najczęściej wskazywanym w literaturze czynnikiem zmian instytucjonalnych w gospodarce jest postęp techniczny, rozumiany przede wszystkim jako proces przekształceń struktur wytwórczych. Zwraca się również uwagę na popyt jako czynnik stymulujący procesy instytucjonalne poprzez mechanizm cenowy. Podkreślenia warte są jakościowe zmiany społeczeństw na skutek wzrostu poziomu wykształcenia i rozszerzenia dostępu do edukacji. W ujęciu socjologiczno-cywilizacyjnym podkreśla się znaczenie kontaktu z innymi kulturami, wojny, katastrofy i inne gwałtowne zmiany w śro-

[6] Por. M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, WNE, Warszawa 1998, s. 15.

[7] Teoria kosztów transakcyjnych propagowana przez przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej opisana została szeroko przez O. E. Williamsona w pracy: *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

dowisku człowieka. Pojawiające się innowacje instytucjonalne mają istotny wpływ na akceleracyę procesów rozwojowych[8].

Przemiany instytucji mogą się wywodzić z dwóch różnych źródeł. Pierwsze z nich, o charakterze endogenicznym, skupiają w sobie czynniki, wywołujące stopniowe, ewolucyjne zmiany generowane nowymi możliwościami, jak pojawienie się nowych rynków, korzystniejsze relacje cen czy wykorzystanie zdobyczy techniki. Zmiany egzogeniczne zostają narzucone przez określone grupy społeczne (partie, lobby, związki zawodowe itp.), będące w posiadaniu środków wystarczających dla zmiany dotychczasowych reguł gry[9].

Powyższy podział można łatwo odnieść do Polski w okresie transformacji, kiedy to nastąpiła silna koncentracja zarówno czynników endo, jak i egzogenicznych. Tak więc transformacja systemowa w powyższym rozumieniu, to nic innego jak zmiany instytucjonalne, od których szybkości i charakteru zależy efektywność nowo powstającego systemu społeczno- ekonomicznego, a system polityczny i prawny należą do czołowych czynników instytucjonalnych, determinujących sukces gospodarczy. Prawidłowa i ekonomicznie zdrowa konstytucja oraz wynikające z niej jasne i czytelne prawo, zwłaszcza prawo własności, uważane są za podstawowe warunki konieczne dla funkcjonowania właściwego porządku ekonomicznego[10]. Koncentrując się na makroekonomicznym ujęciu przemian instytucjonalnych, można przyjąć, że prawidłowa reforma instytucjonalna powinna obejmować pewne wartości podstawowe, do których zaliczyć można[11]:

– wolność działalności gospodarczej, umów i handlu,
– prawidłowo określone prawa własności,
– przeprowadzenie prywatyzacji i reprywatyzacji,
– egzekwowanie porządku monetarnego i twardych ograniczeń budżetowych,

---

[8] Zjawisko to szeroko opisali Y. Hayami i V. Ruttan w odniesieniu do sektora rolnego, w którym za innowacje uznawane są wszelkie reakcje, będące odpowiedzią na zmiany w strukturze zasobów i postęp techniczny. Są to na przykład nowe formy dzierżawy ziemi, modyfikacje w systemie zawierania kontraktów czy systemy doradztwa rolniczego. Y. Hayami, V. Ruttan, *Agricultural Development. An International Perspective*, Baltimore 1985.

[9] Por. S. Pejovich, *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*, Dordrecht 1990, s. 4.

[10] W nawiązaniu do tej koncepcji powstała odrębna dyscyplina nauki, mieszcząca się na pograniczu ekonomii i nauk politycznych: konstytucyjna ekonomia polityczna, zajmująca się ekonomiczną analizą zjawisk politycznych oraz studiująca efektywność konstytucji z punktu widzenia pojęć charakterystycznych dla języka ekonomii. Szerzej na ten temat zobacz: T. Dołęgowski, *Instytucje a rozwój gospodarczy i konkurencyjność*, w: J. Bossak, W. Bieńkowski (red.), *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, t. 1, SGH, Warszawa 2001, s. 73.

[11] Por. Z. Hockuba, *Państwo a proces transformacji gospodarki. Aspekty instytucjonalne*, „Ekonomista" 1995, nr 3, s. 82-89.

– odpowiedzialność za zobowiązania,
– troskę o konkurencję i konkurencyjność,
– promowanie polityki antymonopolowej,
– działalność rynków kapitałowych i ich regulację,
– przestrzeganie stałych zasad polityki gospodarczej państwa,
– troskę o integralny charakter reformy instytucjonalnej.

2. Instytucje sfery regulacyjnej w procesach rozwojowych sektora

2.1. Systemowe uwarunkowania rozwoju

Złożoność i ilość sił współoddziałujących w procesie tworzenia systemu ekonomicznego jest niezwykle wysoka i wykracza znacznie poza zakres niniejszych rozważań. Można je jednak usystematyzować, łącząc w trzy główne grupy:
– poziom rozwoju ekonomicznego,
– czynniki społeczno-kulturowe,
– czynniki środowiskowe[12].

Dla logiki dalszego wywodu konieczne jest w tym miejscu określenie, jak rozumieć instytucjonalne ramy gospodarki[13]. Przyjęto definicję o charakterze normatywnym, według której instytucje tworzone są przez zespoły prawne (wzorce postępowania), kształtujące działania i wyniki gospodarcze. Cechuje się ona znacznym stopniem ogólności, pozwala jednak na wskazanie instytucji szczególnie istotnych dla kształtowania systemu gospodarczego[14], tj.:
– instytucji ogólnych, tworzących ład gospodarczy zwany też porządkiem prawnym i związanych bezpośrednio ze sferą regulacyjną gospodarki, określają one formy własności, typy umów, prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, obowiązki podatników, zasady ubezpieczeń itp.,
– instytucji konkretnych, tworzących sferę realną, czyli podmiotowy system gospodarki, obejmują one gospodarczy aparat państwa, przedsiębiorstwa, związki i stowarzyszenia pracobiorców i pracodawców.

Ustrój gospodarczy kształtujący się w Polsce lat dziewięćdziesiątych XX wieku zdeterminowany jest przede wszystkim koncepcją państwa, z której wyni-

[12] Por. M. Bornstein, *Comparative Economic Systems. Models and Cases*, IRWIN, Homewood, Ilinois 1985, s. 4-8.

[13] Przeglądu różnych podejść w tym zakresie dostarcza praca: L.Balcerowicz, *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Monografie i Opracowania nr 281, SGPiS, Warszawa 1990.

[14] Ibidem, s. 19 i n.

kają instytucjonalne ramy systemu gospodarczego. Urynkowienie gospodarki jest więc niczym innym, jak stworzeniem reguł pozwalających na jej w miarę samoczynne funkcjonowanie i oddzielenie od systemu politycznego, społecznego czy kulturowego[15], co jednak nie oznacza eliminacji państwa i oczekiwań społecznych w tym procesie.

Podmioty działające w ramach transformującej się gospodarki nieustannie dostosowują się do dynamicznego otoczenia i zgodnie z jego kształtem inicjują procesy produkcji, wymiany i dystrybucji. Na tej podstawie formowane są reguły konkurencji i kooperacji między nimi, których najprostszym instrumentem są ceny. Friedrich Hayek twierdził, że „ekonomicznym problemem społeczeństwa jest przede wszystkim szybka adaptacja do zmian w szczególnych warunkach czasu i miejsca"[16]. Jej rynkowy przebieg, mimo obciążenia piętnem zawodności, pozostaje jednak trwałą zdobyczą cywilizacyjną, do której wracają kraje postkomunistyczne. W opozycji do adaptacji rynkowej stoi, dokonująca się poprzez organizacje formalne, adaptacja hierarchiczna. Jej cechy nadrzędne: wysoki poziom stabilności systemu i porządek[17], nie wytrzymują jednak w konfrontacji z wadami systemu biurokratycznego, które szczególnie odczuwalne były w systemie centralnie zarządzanym[18]. Współczesne systemy wykorzystują zazwyczaj elementy charakterystyczne dla obu form adaptacji i są ich hybrydami, tworzonymi w drodze poszukiwania rozwiązań optymalnych[19]. Proces ten dotyczy też adaptacji do gospodarki światowej czy europejskiej. Przebiegać ona może w efekcie imitacji działań liderów rynku lub na skutek przechwytywania struktur normatywnych, które to działania mogą być wzmacniane przez mechanizm przymusu[20].

Rozwiązania systemowe to względnie trwałe instytucje gospodarcze, warunkujące koordynujące i motywujące zachowania uczestników procesów gospo-

---

[15] Por. W. Morawski, *Instytucjonalizacja rynkowa i jej bariery*, w: *Ustrojowa wizja gospodarki polskiej*, Raporty Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1997, s. 96.

[16] Por. F. Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review" nr 35/IX/45, s. 524.

[17] Taki pogląd reprezentują m.in. Ronald Coase, Olivier Wiliamson i Max Weber, choć ten ostatni przewidywał, że hierarchizacja w połączeniu z doktryną socjalistyczną może rodzić patologie.

[18] Na aspekt ten zwrócił uwagę Janos Kornai, twierdząc, że wertykalna koordynacja biurokratyczna, podniesiona do rangi ustrojowej (centralne planowanie), rodziła nieustanny przetarg, przyczyniła się do budowy „miękkiego państwa" i w efekcie stworzyła gospodarkę niedoborów. Por. J. Kornai, *The Socjalist System. The Political Economy of Communism*, Princeton University Press 1992.

[19] Por. W. Morawski, op.cit., s. 100.

[20] Dobrym przykładem jest w tym miejscu proces dostosowawczy do wymogów Unii Europejskiej, który wymaga między innymi unifikacji obowiązującego prawa. Postrzegane jest to nierzadko jako proces stopniowej utraty suwerenności państwa.

darczych[21]. Ich oddziaływanie determinuje przebieg procesów powiększania zasobów i przekształcania ich w efekty, korygowany poprzez bieżące polityki gospodarcze w zależności od oczekiwań gospodarczych i społecznych. Procesy te przebiegają w czterech etapach[22], które w przypadku krajów postkomunistycznych zostały zaplanowane, a nie ukształtowane spontanicznie[23].

W Polsce trwa podwójna adaptacja systemowa. Z jednej strony jest to zapoczątkowana w 1989 roku adaptacja do podstawowych instytucji gospodarki rynkowej i demokracji parlamentarnej, a z drugiej do specyficznych rozwiązań instytucjonalnych Unii Europejskiej[24]. Warunkiem koniecznym powodzenia procesu integracyjnego są jednak dostosowania w sferze pierwszej, bez istnienia których nie byłoby możliwe spełnianie dodatkowych wymogów akcesyjnych.

2.2. Koncepcja państwa jako determinant polityki gospodarczej

W polityce zawsze istniał dylemat, dotyczący zakresu działania państwa. Szczególnego znaczenia nabiera on w okresie transformacji ustrojowej, kiedy tworzone są systemowe ramy gospodarki. Nadrzędna rola państwa jako kreatora procesów rozwojowych nie może być przeceniona i to bez względu na to, jakie funkcje ma spełniać w gospodarce. W większości analiz makroekonomicznych, również o charakterze systemowym, rola państwa ogranicza się do prowadzenia polityki fiskalnej lub monetarnej[25]. Tymczasem można postawić tezę, że transformacja to przede wszystkim zmiana instytucjonalna, której powodzenie zależy od siły oddziaływania państwa.

Przyjmując za kryterium skuteczność i efektywność, należy stwierdzić, że państwo w Polsce jest instytucją słabą. Ze stanowiskiem takim zgodzić powinni się zarówno liberałowie dążący do minimalizacji jego roli w gospodarce, jak

---

[21] Por. J. Wilkin, *Główne uwarunkowania ewolucji systemu gospodarczego w Polsce*, w: *Ustrojowa wizja gospodarki polskiej, Raporty Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych*, Warszawa 1997, s. 147.

[22] Etapy te to według J. Wilkina: 1) stadium powszechnej anarchizacji życia gospodarczego, 2) stadium stabilizacji makroekonomicznej i tworzenia podstawowych instytucji rynkowych, 3) stadium kapitalizmu niedojrzałego (nieskonsolidowanego), 4) stadium końcowe, tj. kapitalizmu dojrzałego.

[23] Opinię taką wyraził Jerzy Szacki: „w warunkach świata pokomunistycznego kapitalizm musiał zostać najpierw pomyślany, a dopiero potem wypraktykowany – odwrotnie niż w całej swej dotychczasowej historii [...] Trzeba było wykorzystać państwo, aby nadać procesom rozwoju kapitalizmu przyspieszenie, i na państwie spoczywać musiała główna odpowiedzialność za losy liberalnej reformy. To ono, chcąc czy nie chcąc, musiało tworzyć podstawy nowego ładu gospodarczego". Por. J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Wyd. Znak i Fundacja im. S. Batorego, Kraków 1994, s. 259.

[24] Por. J. Wilkin, *Główne uwarunkowania*, s. 157.

[25] Por. Z. Hockuba, op.cit., s. 82-89.

i socjaldemokraci, będący za znacznym rozszerzeniem udziału państwa w procesach realnych[26]. W transformującej się gospodarce redefinicja ustroju państwowego jest zadaniem wyjątkowo złożonym i to nie tylko ze względu na dynamikę rzeczywistości, ale i brak wzorców w postaci niepodważonych modeli gospodarczych. Trudność w tworzeniu oryginalnego modelu adaptacyjnego tkwi w narodowej tradycji importu nowych idei i instytucji, wynikającej z „ujemnego salda bilansu wymiany intelektualnej z Zachodem"[27].

Polski przełom polityczny lat 1989-1990 spowodował, że przewagę w koncepcjach rozwojowych uzyskały poglądy liberalne, stojące w jak największej opozycji do poprzedzających go rozwiązań systemowych. Państwu w gospodarce przypisano rolę gwaranta ładu instytucjonalnego, opartego na prywatnej własności i stabilności pieniądza[28]. Dla osiągnięcia tych założeń konieczne stało się przeprowadzenie reform, które ustaliłyby nowy porządek, a to wymaga silnego aparatu państwowego, który zagwarantowałby nienaruszalny układ praw, własności i wykonalności umów. Brak stabilnych ram w postaci infrastruktury rynkowej i prywatyzacyjnej znacząco utrudnia, a nawet uniemożliwia prowadzenie procesów restrukturyzacyjnych i inwestycyjnych, bez groźby obniżenia sprawności gospodarki i wzrostu kosztów transformacji gospodarki.

W opozycji do koncepcji liberalnej stoją zwolennicy nurtu socjaldemokratycznego, preferujący model zbliżony źródłowo do zachodnioeuropejskiego państwa opiekuńczego, oparty na redystrybucji dochodów, partycypacji pracowniczej i wielosektorowości gospodarki. Wizja ta wymaga jednak uwzględnienia problemów, jakie pojawiły się w gospodarkach zachodnich i zastanowienia, czy jest możliwe uniknięcie kryzysu państwa redystrybucyjnego.

Stosunkowo najrzadziej spotykanym poglądem jest przyznanie państwu bardzo aktywnej roli w rekonstrukcji aparatu wytwórczego we wczesnych etapach transformacji, tak aby umożliwić osiągnięcie mocnej pozycji konkurencyjnej na rynkach świtowych[29]. Jest to koncepcja zbliżona do modelu azjatyckiego państwa rozwojowego, z tym że w wypadku krajów transformujących się rola państwa powinna się koncentrować na wsparciu dla przedsiębiorstw, a nie branż

---

[26] Por. J. Kochanowicz, *Znękany Lewiatan. Państwo wobec gospodarki w Polsce schyłku lat dziewięćdziesiątych w świetle badań porównawczych*, w: *Ustrojowa wizja gospodarki Polskiej*, Raporty Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1997, s. 5.

[27] Ibidem, s. 6.

[28] Wyrazem tego typu poglądów była koncepcja państwa zaproponowana przez L. Balcerowicza, który jego funkcje postrzegał jako gwarantowanie stabilności makroekonomicznej, wolnego rynku, prywatnej własności, rozwoju instytucji finansowych, uelastycznienie rynku pracy, obniżenie udziału budżetu w dochodzie narodowym i zorientowanie na zewnątrz. Por. L.Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Znak, Kraków 1995, s. 57-60.

[29] Por. A. Amsden, J. Kochanowicz, T. Lance, *The Market Meets Its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe*, Harvard University Press, Cambridge, 1994.

produkcyjnych[30]. Wykorzystanie nagromadzonego majątku rzeczowego i potencjału ludzkiego oraz ich aktywacja w warunkach rynkowych powinna zostać zapoczątkowana przy aktywnym udziale państwa.

Powyższe trzy koncepcje, mimo zasadniczych różnic, mają jedną cechę wspólną – nacisk na aktywną rolę państwa, z tym że różnie pojmowaną. Państwo musi uzyskać odpowiedni zakres autonomii już na wstępie procesu transformacji, tak aby możliwe było jego skuteczne wdrożenie, zgodnie z założonymi celami. W świetle powyższych uwag, rozważania na temat roli państwa w gospodarce nie powinny być skoncentrowane, jak to się często spotyka, na ustaleniu wyższości liberalizmu nad protekcjonizmem, lub na odwrót, ale na oznaczeniu zakresu kompetencji państwa jako kreatora rozwoju i warunków międzynarodowej konkurencyjności. Pogląd taki prezentuje m.in. John Dunning, według którego optymalnym rozwiązaniem jest model, wykorzystujący zarówno rozwiązania charakterystyczne dla opcji liberalnej, jak i interwencyjnej[31]. I rynek, i państwo mają swoje ułomności, lecz trudno wyobrazić sobie rozwój pozbawiony elementów ich wzajemnego przenikania. Coraz częściej spotkać można poglądy akceptujące stwierdzenie, że „aktywna polityka rządowa może podnieść wartość rynku"[32]. Powinna ona wspierać zarówno procesy rozwojowe, jak i wpływać na wzrost konkurencyjności międzynarodowej, nie może jednak być oparta na rozbudowanym systemie subsydiów, szerokich restrykcjach celnych i dumpingu, ale na budowie prawidłowego otoczenia instytucjonalnego, rozwijaniu infrastruktury gospodarczej i oddziaływaniu na jakość czynników produkcji.

Tezy te zgodne są z założeniami teorii neoinstytucjonalnej, która podkreśla znaczenie państwa jako podmiotu troszczącego się o jakość zasobów i czynników produkcji (*resource creator and improver*) – przede wszystkim w zakresie podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, promotora działań w zakresie *Research and Development*, działającego w kierunku usprawnienia rynku kapitałowego i finansowego – głównie poprzez działania zmierzające do wzrostu zaufania i ograniczenia ryzyka w tej dziedzinie. Równie ważna jest rola państwa w procesach poprawy konkurencyjności międzynarodowej, poprzez obniżanie kosztów transakcyjnych[33]. Zasadniczym obszarem działania w tym względzie jest tworzenie prawa, ale również wpływ na rozwój infrastruktury, sieci komunikacyjnych czy informacyjnych. Nie bez znaczenia jest też rola państwa jako promotora współpracy podmiotów krajowych i zagranicznych. Trzecim przejawem

[30] Inną różnicą jest tu sytuacja wyjściowa gospodarek azjatyckich i wschodnioeuropejskich, polegająca na niższym poziomie dochodów, upośledzeniu instytucji i organizacji w tych ostatnich.

[31] Por. J. Dunning, *Governments, Economic Organisation and International Competitiveness*, w: W. Mattson, B. Stymmie, *Corporate and Industry Strategies for Europe*, Elsevier, Amsterdam 1991.

[32] Por. K. Łaski, *Ograniczone zaufanie*, „Nowe Życie Gospodarcze", 30 marca 1997, s. 11.

[33] Por. T. Dołęgowski, op.cit., s. 79.

aktywności państwa jest makroekonomiczna polityka interwencyjna, wykorzystująca takie instrumenty jak polityka stóp procentowych, kursu walutowego czy podatkowa. Jako uzupełnienie powyższych działań w skali mikro i makro traktować należy wpływ rządu na klimat inwestycyjny, poprzez zapewnienie stabilności systemu politycznego oraz wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa kraju.

W obszarze sektora rolno-żywnościowego problem roli państwa w procesach realnych rysuje się ostrzej niż w innych gałęziach gospodarki, ponieważ branża ta w większości krajów świata stanowi słaby segment, który musi być chroniony i wspierany z zewnątrz. Interwencjonizm wynika m.in. z niewydolności dochodowej rolnictwa, niezdolnego do samodzielnego gromadzenia nadwyżki ekonomicznej, niezbędnej dla jego rozwoju. Państwo musi zajmować się nie tylko tworzeniem infrastruktury i ochroną środowiska, ale również ograniczaniem konkurencji zagranicznej i usuwaniem niedoskonałości mechanizmu rynkowego[34].

Z przyjętej koncepcji państwa wynika kształt instytucji i instrumentów oddziałujących na procesy rozwojowe w sektorze. W otoczeniu gospodarstw chłopskich i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego podstawowe znaczenie powinny mieć organizacje samorządowe, jednak w rzeczywistości dominują w nim instytucje centralnej administracji państwowej[35]. W warunkach rynkowych rola tych ostatnich zmniejsza się, ale ciągle pozostaje istotna. Chociaż państwo coraz mniej angażuje się w bezpośrednią regulację gospodarki, to wciąż posiada znaczenie możliwości oddziaływania na funkcjonowanie całości organizmu gospodarczego w okresie długim m.in. poprzez swoje agencje.

3. Oddziaływanie instytucji sfery realnej

3.1. Struktury rynkowe i jednostki wspomagające rynek rolny

Rozpoznanie stanu krajowego rynku produktów rolno-żywnościowych prowadzi do wniosku, że kluczową kwestią w zakresie jego modernizacji jest zreformowanie kanałów dystrybucji oraz budowa odpowiedniego systemu instytucji. Dokonać się to musi w sposób, który umożliwi dynamiczny rozwój sektora, a jednocześnie będzie kompatybilny z systemem istniejącym w krajach Unii Europejskiej. Priorytetowym działaniem w tym zakresie powinno być[36]:

---

[34] A. Woś, *Polityka rolna w warunkach liberalizacji rynku (1990-1991)*, IERiGŻ, Warszawa 1992, s. 4 i 5.

[35] S. Grabowski, *Ekonomika gospodarki żywnościowej*, Wydawnictwo PWSBiA, Warszawa 1998, s. 62.

[36] *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-żywnościowego w Polsce*, FAPA, Warszawa 1998, s. 52.

- zmniejszenie asymetrycznej pozycji producentów rolnych w dystrybucji ich produktów poprzez stworzenie warunków dla rozwoju grup produkcyjno-marketingowych, związków producentów itp.,
- stworzenie systemu alternatywnych kanałów dystrybucji surowców i produktów rolnych, poczynając od wspomagania kanałów bezpośrednich, opartych na kontraktacji, poprzez budowę kanałów pośrednich, opartych na ogniwach rynku hurtowego i systemie giełd towarowych,
- zwiększenie efektywności obrotu surowcami i produktami rolno-żywnościowymi dzięki zintegrowanym systemom informacji marketingowej, czemu powinno towarzyszyć usprawnienie funkcjonowania instytucji stabilizujących popyt i podaż produktów oraz zajmujących się ich jakością,
- zwiększenie stopnia przetworzenia produktów rolnych i dostosowania oferty rynkowej do potrzeb konsumentów,
- wkomponowanie w system dystrybucji żywności instytucji ochraniających interesy konsumentów.

Bez tych zmian nie będzie możliwe konkurowanie polskich producentów żywności na rynku europejskim[37]. Charakterystyczna jest koncentracja działań, zmierzających do poprawy konkurencyjności międzynarodowej na ogniwach niezwiązanych bezpośrednio z produkcją rolniczą. Wynika to z tego, iż przemiany struktury agrarnej nie są możliwe do przeprowadzenia w krótkim czasie[38]. Natomiast zmiany w ogniwach pozaprodukcyjnych, nie tylko są łatwiejsze do wdrożenia, ale spowodują też interakcje w pożądanym kierunku ze strony sektora rolnego. Powinny one zaistnieć w trzech podstawowych sferach:

- dostosowań instytucjonalnych w bezpośrednim otoczeniu rolnictwa,
- dostosowań przepisów prawnych do rozwiązań Wspólnej Polityki Rolnej,
- dostosowań w skali mikro[39].

Proces wymiany produktów rolnych i ich pochodnych w postaci przetworzonej jest domeną jednostek w bezpośredni lub pośredni sposób związanych z obrotem towarowym. Należą do nich: targowiska, rynki hurtowe, aukcje, giełdy, spółdzielnie handlowe, banki, agencje rządowe, agencje prowadzące badania rynkowe, agencje reklamowe i inne jednostki wspomagające[40]. Za ich pośrednictwem dokonuje się bezpośrednia wymiana handlowa lub zachodzi proces jej wspierania poprzez działania promocyjne, interwencyjne, informacyjne czy też operacje finansowe. Znaczna część obrotu artykułami rolnymi dokonywana jest na rynkach nieformalnych (np. targowiskach), gdzie cena ustalana jest w procesie bezpośrednich negocjacji pomiędzy kupującym a sprzedającym, najczęściej

[37] Dwustronna liberalizacja handlu wynika z Porozumienia Rolniczego Rundy Urugwajskiej GATT oraz reform Wspólnej Polityki Rolnej.

[38] Por. J. Rowiński, *Integracja Polski z Unią Europejską – niezbędne procesy dostosowawcze polskiej gospodarki żywnościowej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 1997, nr 2-3, s. 8 i 9.

[39] Por. *Identyfikacja*, s. 404.

[40] Por. M. Sznajder, A. Trębacz, G. Adamczyk, *Rynek rolny*, Poznań 1997, s. 45.

rolnikiem. Wraz ze wzrostem wolumenu i stopnia przetworzenia surowca rolniczego rośnie poziom formalizacji rynków, które przybierają formę giełd i aukcji. Powiązania podmiotów gospodarczych przybierają formę kanałów dystrybucji, poprzez które dokonuje się obrót towarami rolno-żywnościowymi.

Poziom zorganizowania jest podstawą do wyróżnienia dwóch form rynków: formalnych i nieformalnych[41].

Z punktu widzenia procesów rozwojowych wskazane są zmiany w strukturach ogniw dystrybucyjnych, zwłaszcza w zakresie hurtu pierwotnego i wtórnego. Wychodząc od jednostek położonych najbliżej rolnictwa właściwego, podkreślić należy znaczenie grup produkcyjno-marketingowych. Umożliwiają one wyższy poziom koncentracji podaży, co wzmacnia ich siłę przetargową i może stać się podstawą do integracji pionowej. Dzięki grupom producenci rolni mogą mieć większy udział w cenie finalnej produktów spożywczych, co powinno przyczynić się do poprawy ich sytuacji finansowej. Wspomaganie tworzenia grup producenckich polegać powinno na tworzeniu podstaw prawnych ich funkcjonowania, promocji tej formy organizacyjnej wśród rolników oraz wyborze form ich finansowania[42]. Działaniem o dużej skuteczności mogłoby okazać się stworzenie preferencyjnych warunków podatkowych dla grup. Wsparcie finansowe dla grup producenckich ma niewielki zakres i to zarówno ze źródeł unijnych (planowanych w ramach programu SAPARD), jak i krajowych, co wynika z preferencji dla innych form organizacyjnych rynku rolno-żywnościowego, tj. giełd i rynków hurtowych.

Rozwój rynków hurtowych będzie zapewne przebiegał w różnych kierunkach. Kontynuowane będą działania mające na celu stworzenie Sieci Rynków Hurtowych i Giełd, który obejmuje ponad 30 projektów oraz ich koncentrację terytorialną. Unikać należy zbyt dużego rozproszenia rynków, dlatego pomoc rządowa koncentruje się na inwestycjach o charakterze ponadregionalnym oraz regionalnym i dotyczy głównie tworzenia infrastruktury zewnętrznej. Proces przekształceń organizacyjnych przejawia się w zmianie popytu na rynkach hurtowych. W początkowych latach transformacji było to głównie sezonowe zaopatrzenie mieszkańców miast w świeże produkty z rodzimych upraw, po roku 1992 źródło krajowych i importowanych produktów dla handlu detalicznego[43].

---

[41] Rynki nieformalne to głównie różnego rodzaju targowiska (detaliczne, hurtowe), na których sprzedawana jest znaczna część nieprzetworzonej produkcji rolniczej i ogrodniczej. Rynki formalne, takie jak giełdy i aukcje, mają ściśle określone zasady funkcjonowania i to ich rozwój jest priorytetem w działaniach restrukturyzacyjnych. Szczegółowego opisu poszczególnych form organizacyjnych rynku rolno-żywnościowego dostarcza praca: M. Sznajder, A. Trębacz, G. Adamczyk, op.cit., s. 45-64.

[42] Od strony prawnej ich funkcjonowanie opiera się na uniwersalnych aktach prawnych, takich jak kodeks cywilny, handlowy i prawo spółdzielcze, które systematycznie dostosowywane są do wymogów UE.

[43] Por. *Plan rozwoju struktur handlu hurtowego produktów rolniczych*, Raporty sektorowe i tematyczne, Mitama, Kielce 1995, s. 23.

Wyższą formą zorganizowania rynku są giełdy towarowe[44]. Ich działalność napotyka liczne bariery i to nie tylko ze względu na ograniczoność produktów, mogących być przedmiotem obrotu, ale głównie z powodu płytkiego rynku, niskiego poziomu obrotów i kapitalizacji oraz małej płynności. Zagrożeniem dla obrotu giełdowego może też być działalność Agencji Rynku Rolnego (ARR), która silnie oddziałuje na rynki produktów przeważających w strukturze towarowej giełd (tj. zbożowego i mięsnego). Zbyt rozległa ingerencja (wykraczająca poza zakupy strategiczne i interwencyjne) może doprowadzić do tego, że ARR będzie kontrolowała sytuację podażowo-popytową i cenową na poszczególnych giełdach[45].

W ramach programu rozwoju rynków hurtowych, giełd towarowych i grup producenckich, konieczne wydają się następujące działania:

- zwiększenie stopnia koncentracji wsparcia rządowego w kierunku struktur o charakterze ponadregionalnym,
- określenie preferencji w zakresie struktury obrotów poszczególnych rynków hurtowych, co ułatwi proces tworzenia odpowiedniej infrastruktury,
- stworzenie możliwości przekształcenia niektórych rynków hurtowych w rynki aukcyjne,
- ograniczenie roli ARR jako aktywnego inwestora w powstających rynkach hurtowych,
- przeznaczenie większych środków budżetowych na tworzenie rynków i grup producenckich, między innymi poprzez przesunięcia w budżetach Agencji Rynku Rolnego i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- zwiększenie zaangażowania Skarbu Państwa w zakresie poręczeń kredytów bankowych dla grup producenckich,
- poszukiwanie dodatkowych środków finansowych z UE.

3.2. Agencje rządowe

W kształtowaniu rozwoju sektora rolno-żywnościowego uczestniczą trzy podstawowe agencje rządowe, tj.: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) i Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP).

Agencja Rynku Rolnego powołana została dla stabilizacji rynków rolnych i żywnościowych. Zgodnie z ustawą prowadzi trzy rodzaje działalności[46]: skup

[44] Regionalne (w Poznaniu, Gdańsku i Katowicach) oraz ogólnopolska (w Warszawie).

[45] Por. *Identyfikacja*, s. 56.

[46] Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 roku o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, DzU z 1991 r. nr 142.

interwencyjny, gromadzenie rezerw strategicznych i dysponowanie środkami budżetowymi w formie kredytów preferencyjnych, udzielanych podmiotom prywatnym na skup podstawowych produktów rolnych. ARR występuje także jako samodzielny właściciel lub współwłaściciel (poprzez udział kapitałowy) w zakładach przetwórstwa, magazynach, przedsiębiorstwach handlowych i giełdach. Dzięki tak szerokiemu spektrum uprawnień ma znaczne możliwości w zakresie kształtowania rynku produktów rolnych i żywnościowych. Do bezpośrednich zadań ARR należą m.in.:

- interwencyjny skup i sprzedaż,
- import i gromadzenie rezerw produktów rolnych i ich przetworów,
- analiza rynku.

Do pośrednich form interwencji ARR zalicza się:

- dostawę zakupionych produktów rolnych do magazynów,
- poręczenia kredytowe udzielane podmiotom gospodarczym, prowadzącym skup produktów rolnych.

Głównym celem działalności ARR jest kontrola rynkowa popytu i podaży produktów rolnych, która ma zapewnić ich równowagę rynkową oraz zminimalizowanie wahań cenowych. Pośrednio powinna służyć stabilizacji rynków rolnych oraz ochronie dochodów producentów rolnych. Stabilizacja rynku rolnego wymaga również uwzględnienia interesów konsumentów, co wpływa na obniżanie opłacalności produkcji i dochodów gospodarstw rolniczych. Wywołuje to w środowisku rolniczym wiele postulatów, dotyczących systemu cen minimalnych i zakresu interwencjonizmu państwa[47]. Z dotychczasowych obserwacji wynika, że ARR nie spełnia zadań, dla których została powołana, a więc instytucji godzącej interesy producentów żywności z interesami konsumentów. Związane to jest z faktem, iż możliwości jej działania są ograniczone zbyt skromnymi dotacjami budżetowymi oraz nie zawsze trafnymi decyzjami gospodarczymi. Analiza dotychczasowej działalności ARR wskazuje, że dla przeciwdziałania zmienności rynku rolnego istotne znaczenie ma czas i zakres interwencyjnego skupu. Choć forma organizacyjno-prawna ARR odpowiada rozwiązaniom stosowanym w Unii Europejskiej, to większy wpływ na jej rolę w systemie instytucji państwowych powinny mieć organizacje rolnicze.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[48] zajmuje się modernizacją i restrukturyzacją wsi i gospodarki żywnościowej, w tym szczególnie rolnictwa. Podstawowymi zadaniami agencji są:

---

[47] Por. J. Żmija, *Rola organizacji i instytucji rolniczych w zrównoważonym rozwoju terenów wiejskich*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 3, z. 1, Warszawa – Poznań – Białystok 2001, s. 111.

[48] Powołana na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, DzU z 1994 r., nr 12.

– działania zmierzające do poprawy struktury agrarnej gospodarstw,
– poprawa jakości i efektywności produkcji,
– modernizacja, budowa i rozbudowa przedsiębiorstw gospodarki żywnościowej, w tym gospodarstw rolnych,
– wspieranie przedsięwzięć tworzących miejsca pracy na wsi,
– rozwój infrastruktury wsi,
– wspieranie przedsięwzięć w zakresie oświaty, doradztwa oraz informacja.

ARiMR wspiera inwestycje w gospodarce żywnościowej, których celem jest modernizacja i restrukturyzacja poszczególnych jej ogniw. Następuje to poprzez udzielanie kredytów inwestycyjnych. Wsparcie to ma charakter strukturalny i skierowane jest na określone działalności produkcyjne dla przedsiębiorców o odpowiedniej skali produkcji i posiadających zdolność kredytową. Ze względu na ograniczone fundusze na działalność Agencji, wskazane jest wypracowanie wspólnie z samorządem rolniczym spójnego systemu polityki strukturalnej, mającego na celu modernizację i restrukturyzację terenów wiejskich i zintegrowanego ich zagospodarowania.

Instytucją działającą w obszarze sektora rolno-żywnościowego jest także Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, do której podstawowych zadań należą[49]:

– tworzenie i powiększanie gospodarstw rolnych,
– gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa,
– tworzenie miejsc pracy dla pracowników zrestrukturyzowanych gospodarstw państwowych.

Podstawowym zadaniem AWRSP jest dbanie o majątkowe interesy Skarbu Państwa. W ustawie[50], według której Agencja działa, brak zapisów, określających zakres jej współpracy z organizacjami rolniczymi czy samorządowymi, na terenie których znajduje się majątek. Dlatego nie jest ona oficjalnym partnerem dla samorządu lokalnego w przeobrażeniach strukturalnych terenów wiejskich. Pomimo to AWRSP znaczną część ziemi będącej w jej władaniu przeznacza dla gospodarstw indywidualnych, powiększających swój areał. Do roku 1998 ponad 200 tys. gospodarstw indywidualnych powiększyło swój areał przeciętnie o 4ha i powstało 6 tys. nowych gospodarstw o średniej powierzchni 500 ha na bazie zasobów Agencji[51].

---

[49] Por. A. Tański, *The Role of The Treasury's Agricultural Property Agency in the Development of Rural Areas and Agriculture*, w: B. Głębocki, *Poland's Agrarian Structure in the Period of Political and Economic Transformation*, Bogucki Wydawnictwo Nakowe, Poznań 2000, s. 179.

[50] Por. ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

[51] Por. A. Kożuch, *Gospodarcze i społeczne funkcje organizacji rolników*, Akademia Podlaska, Siedlce 1999, s. 11.

3.3. Inne instytucje wspomagające

Wymogi preakcesyjne i rozwojowe determinują konieczność stworzenia sprawnie funkcjonującego systemu instytucji wspomagających przemiany jakościowe w obrębie sektora. Jednym z priorytetów jest stworzenie zintegrowanego systemu informacji rynkowej, który dostarczałby danych na temat cen surowców i produktów, pośredniczyłby w wymianie informacji pomiędzy producentem a odbiorcą na temat zapotrzebowania surowcowego i prezentował nabywcom ofertę cenową i asortymentową gotowych produktów spożywczych. System taki, poprzez zmniejszenie zakresu asymetrii informacyjnej, zwiększy przejrzystość, efektywność i racjonalność decyzji podejmowanych na wszystkich etapach wymiany rynkowej. Rzetelna i obiektywna informacja na temat cen, wielkości dostaw i jakości alternatywnych kanałów dystrybucji oraz możliwości ograniczenia kosztów transakcyjnych może mieć istotny wpływ na ograniczenie zaburzeń w funkcjonowaniu rynku żywnościowego, przez co stanie się nie tylko elementem infrastruktury, ale i swoistym instrumentem interwencyjnym.

Regulacje rynków wspólnotowych kładą duży nacisk na zagadnienia związane z kształtowaniem jakości oraz normalizacją i standaryzacją produktów rolnych i żywnościowych. Rozwój rynku pierwotnego produktów rolnych hamowany jest brakiem jednorodnych mas towarowych i znacznym rozdrobnieniem poszczególnych partii dostaw, wynikających nie tylko z niewielkiej skali produkcji, ale i braku systemu normalizacji i certyfikacji, pozwalającego na ich łączenie. Polska zobowiązana jest do przestrzegania porozumienia, zwalczającego techniczne bariery handlu[52], które nakłada obowiązek stosowania międzynarodowych norm i przepisów technicznych oraz niedyskryminowania towarów zagranicznych zgodnych z tymi normami. Wdrożeniem zespołu norm zgodnych z tymi wymogami zajmują się: Centralny Inspektorat Standaryzacji, Weterynaryjny Inspektorat Sanitarny i Inspektorat Kwarantanny Roślin.

W momencie uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej Polska powinna posiadać taki system instytucji, który umożliwiłby wprowadzenie wszystkich obowiązujących instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Dla określenia priorytetów w tym zakresie Unia Europejska opracowała *Białą Księgę* niezbędnych zmian prawa krajów stowarzyszonych. Reorganizacja struktur organizacyjnych urzędów kontroli musi przebiegać równolegle ze zmianami w przepisach prawa dotyczącego jakości produktów spożywczych. Ciężar kontroli powinien zostać przesunięty z gotowego produktu w kierunku surowców, zgodnie z wytycznymi Międzynarodowego Systemu Jakości ISO. Konieczne jest przygotowanie do wprowadzenia w Polsce Zintegrowanego Systemu Zarządzania

[52] Porozumienie to towarzyszyło powołaniu Światowej Organizacji Handlu w 1995 roku.

i Kontroli (IACS)[53]. System ma służyć ujednoliceniu systemu administracji Wspólną Polityką Rolną we wszystkich państwach członkowskich UE. Dzięki IACS gromadzone są informacje, pochodzące od rolników, które dają podstawy do wypłacania rekompensat, przysługujących z różnych tytułów. System ten gromadzi również informacje z zakresu ochrony środowiska i rolnictwa ekologicznego. Pieniądze, na podstawie wyliczeń IACS, wypłacają rolnikom agencje interwencyjne. W zakresie reorganizacji instytucji normalizacji i kontroli jakości konieczne będą następujące działania:

- reorganizacja tych instytucji zgodnie z ogólnym programem harmonizacji prawa żywnościowego,
- oddzielenie reformy nadrzędnych służb kontroli sanitarnej od reorganizacji służb kontroli jakości handlowej, ze względu na zróżnicowany zakres ich zadań i kompetencji,
- uproszczenie systemu normalizacji i przystosowanie go do zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych i systemu normalizacji Unii Europejskiej.

Ważną rolę w rozwoju sektora rolno-żywnościowego mają ośrodki doradztwa rolniczego. W warunkach polskich są to instytucje państwowe, finansowane z budżetu państwa, o charakterze publicznym. Świadczą usługi dla ogółu rolników oraz dla innych mieszkańców wsi, bez względu na skalę produkcji i uzyskiwane dochody[54]. Obszar działania ODR wyznaczony jest przez następujące funkcje doradcze, wdrożeniowe, oświatowe i informacyjne[55].

Funkcja doradcza przejawia się w pomocy producentom rolnym w rozwiązywaniu problemów związanych z gospodarowaniem, a wymagających specjalistycznej wiedzy. Coraz większego znaczenia nabiera doradztwo społeczno-ekonomiczne, gdyż najtrudniejszymi problemami rolnika są obecnie mechanizmy rynku rolnego oraz znalezienie zbytu dla swoich surowców. Funkcja wdrożeniowa realizowana jest poprzez upowszechnianie wyników badań i innowacji technicznych za pomocą transferu nowych technologii do praktyki rolniczej. Funkcja oświatowa ma duże znaczenie w procesie podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz kształtowaniu postaw prorozwojowych. Informacja na temat funkcjonowania rynków rolnych i sytuacji ekonomicznej w rolnictwie i jego otoczeniu jest przejawem ostatniej z funkcji doradztwa rolniczego. Działania

[53] System został utworzony rozporządzeniem Rady nr 3508/92, 820/97, rozporządzeniami Komisji nr 3887/92, 1141/97 oraz dyrektywą 92/102/EEC.

[54] Por. A. P. Wiatrak, *Doradztwo rolnicze w produkcji roślinnej*, w: B. Klepacki (red.), *Procesy dostosowawcze produkcji roślinnej w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską*, SGGW, Warszawa 2001, s. 204.

[55] Por. Z. Szalczyk, *Rola doradztwa rolniczego w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich*, w: A. Czyżewski (red.), *Rozwój rolnictwa i agrobiznesu w skali krajowej i lokalnej*, WODR, Poznań 1995, s. 229.

w zakresie powyższych funkcji są istotnym czynnikiem z punktu widzenia procesów restrukturyzacji sektora rolnego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, stąd podmiotowy zakres doradztwa coraz częściej ulega rozszerzeniu na wiejską społeczność nierolniczą.

Ośrodki doradztwa rolniczego powinny wspólnie z organizacjami rolniczymi poszukiwać optymalnych rozwiązań dla ekonomicznego funkcjonowania gospodarstw rolniczych. Dlatego znaczenia nabiera proces współdziałania ośrodków doradztwa rolniczego z izbami rolniczymi i innymi samorządowymi organizacjami rolniczymi. Nie będzie to jednak możliwe do czasu prawnego uregulowania systemu doradztwa rolniczego[56]. Należy się spodziewać, że ODR-y, oprócz tradycyjnych funkcji, w coraz większym stopniu przejmować będą musiały na siebie funkcje administracyjne. Początkowo jej wykonywanie polegało głównie na opiniowaniu biznesplanów i zamierzeń inwestycyjnych rolników, obecnie rozszerzane jest o uczestnictwo w wykonywaniu i projektowaniu procedur związanych z integracją polskiego rolnictwa z unijnym i jego przemianami strukturalnymi. Wskazywać to może na konieczność rozgraniczenia funkcji czysto doradczej i doradczo-administracyjnej, a co za tym idzie stworzenie odrębnych struktur doradczych i administracyjnych.

Działania struktur doradczych powinny koncentrować się na przygotowaniu (np. poprzez system szkoleń) rolników i mieszkańców wsi do rozpoznawania pojawiających się sytuacji problemowych oraz podejmowania decyzji i skutecznych działań w tym zakresie, upowszechnianiu postępu rolniczego oraz nowych form gospodarowania w rolnictwie i jego otoczeniu. W strukturze doradczo-administracyjnej podstawowymi zadaniami powinny być: przygotowanie wsi i rolnictwa do zachodzących zmian (transformacji społeczno-gospodarczej i integracji ze strukturami UE), realizacja polityki gospodarczej i wymagań związanych z dostosowaniem rolnictwa do wymogów UE[57].

4. Organizacje pozarynkowe w otoczeniu sektora rolno-żywnościowego

Wśród organizacji pozarynkowych w otoczeniu sektora rolno-żywnościowego na pierwszy plan wysuwają się organizacje samorządowe. W warunkach społeczeństwa demokratycznego występują w różnych formach – a ich istotą jest

[56] Kilkanaście kolejnych projektów reformy systemu doradztwa rolniczego nie zdobyło aprobaty parlamentu. Kluczowe jest ustalenie, czy doradztwo ma pozostać w gestii organów państwa, samorządów terytorialnych czy samorządu rolniczego.

[57] Por. A. P. Wiatrak, *Kierunki zmian i organizowanie systemu doradztwa rolniczego w Polsce*, „Wieś i Doradztwo" 2001, nr 1.

prawem zagwarantowana zdolność do samodzielnego i demokratycznego decydowania o swoich sprawach, tj. współudział członków społeczeństwa w zawiadywaniu sprawami wspólnymi[58]. Na obszarach wiejskich występują następujące formy samorządu[59]:

- samorząd terytorialny reprezentowany przez rady gminy i zebrania wiejskie, utożsamiany z gospodarzem terenu na poziomie lokalnym,
- samorząd zawodowy (rolniczy), w skład którego wchodzą izby rolnicze, kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich oraz ich związki na poziomie gminnym,
- samorząd spółdzielczy, obejmujący gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska", spółdzielczość mleczarską, ogrodniczo-pszczelarską, banki spółdzielcze, spółdzielnie kółek rolniczych i rolnicze spółdzielnie produkcyjne,
- samorząd pracowniczy, występujący w przedsiębiorstwach sektora publicznego.

Poniżej scharakteryzowana zostanie rola dwóch pierwszych form w kreowaniu procesów rozwoju sektora rolno-żywnościowego. Działania samorządowe polegają na artykulacji i koordynacji interesów grupowych wobec otoczenia (funkcja zewnętrzna samorządu), a równocześnie sprzyjają wewnętrznej integracji grupy, którą samorząd reprezentuje (funkcja wewnętrzna)[60].

4.1. Samorząd terytorialny

Samorząd w klasycznym rozumieniu, przyjętym także w Konstytucji, stanowi część składową systemu władz publicznych, tj. państwa w znaczeniu szerszym[61].

---

[58] Por. B. Piechowicz, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju przedsiębiorczości*, w: K. Gutkowska, I. Ozimek (red.), *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Kraków, 11-12 stycznia, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2001, s. 346.

[59] Por. A. Kożuch, B. Kożuch, B. Kutkowska, *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka – Edukacja, Warszawa 2000, s. 78-87.

[60] Por. A. Kożuch, *Rola samorządu w aktywizacji społeczności lokalnej ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju przedsiębiorczości*, w: A. Lewczuk (red.), *Aktywizacja społeczności lokalnych na obszarach wiejskich o cechach problemowych*, Wydawnictwo Centrum Rozwoju Obszarów Wiejskich Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 1999, s. 113.

[61] W znaczeniu szerszym przez państwo rozumie się całość władz publicznych lub „powszechną organizację władz publicznych" czy też „strukturę organów władzy publicznej" bądź „aparat władztwa publicznego" – por. P Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000, s. 52 – i obejmuje swą definicją również samorząd. W rozumieniu węższym samorząd terytorialny stanowi instytucję władzy publicznej, znajdującą się poza państwem, choć pod jego nadzorem. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001, s. 15.

Jego istota, w każdej z możliwych form[62], polega na decentralizacji administracji państwowej w określonych dziedzinach życia społecznego[63]. Zadaniem samorządu jest wykonywanie ustawowo przekazanych zadań publicznych przez zrzeszenia (wspólnoty, korporacje publicznoprawne) obywateli lub inne podmioty prawa, utworzone ustawowo. Fakt przymusowości zrzeszenia odróżnia samorząd od organizacji pozarządowych (ang. *non-government organizations* – NGOs), funkcjonujących poza systemem władz publicznych.

Promowanie działalności pozarolniczej na terenach wiejskich powinno stać się priorytetowym zadaniem dla samorządów lokalnych, których roli w kreowaniu rozwoju regionalnego nie można przecenić. Właściwość ta wynika z roli samorządu terytorialnego, w środowisku lokalnym. Po pierwsze jest on gospodarzem obszaru i zajmuje się wszystkimi elementami gospodarki niezależnie od charakteru własności i rozwiązań instytucjonalnych, po drugie jest odpowiedzialny za rozwój obszaru, nie ogranicza się więc do działań doraźnych, lecz zajmuje się również tworzeniem oraz realizacją strategii rozwoju, a także realizuje zadania, do których jest powołany nie tylko swoimi przedsięwzięciami, lecz również za pośrednictwem działań podmiotów niezależnych, a więc ogółu gospodarujących na danym terenie[64].

Przyjmując założenie, że kompleks gospodarki żywnościowej składa się z trzech segmentów:

– rolnictwa właściwego,
– zaopatrzenia rolnictwa w środki produkcji,
– przetwórstwa rolno-spożywczego,

to należy stwierdzić, że samorząd lokalny największe kompetencje ma w zakresie segmentu drugiego, a zwłaszcza rozbudowy infrastruktury technicznej wsi. Na tym jednak rola samorządu nie może się kończyć, gdyż powinien on również stwarzać warunki dla rozwoju dwóch pozostałych obszarów. Samorząd ma wiele możliwości w wymienionym zakresie, gdyż może:

– aktywnie tworzyć przestrzeń inwestycyjną, poprzez gospodarowanie terenem i infrastrukturą techniczną,
– wpływać na strukturę zasobów ludności, poprzez edukację, przekwalifikowanie zawodowe i kształtowanie postaw przedsiębiorczych, szczególnie wśród młodego pokolenia,
– tworzyć okoliczności sprzyjające inwestowaniu, poprzez ułatwienia w dostępie do kredytu i ulgi podatkowe,
– tworzyć warunki sprzyjające napływowi zewnętrznych inicjatyw i kapitału,
– promować przedsięwzięcia porekologiczne.

---

[62] Wyróżnia się trzy formy samorządu: terytorialny, gospodarczy i zawodowy.
[63] Por. S. Wykrętowicz, *Spór w nauce i praktyce o istotę i charakter samorządu*, Poznań 1996, s. 6.
[64] Por. A. Kożuch, *Rola samorządu*, s. 115.

Dla realizacji powyższych zadań konieczne jest podjęcie konkretnych działań. Pojedyncze inicjatywy przedsiębiorców mogą i powinny być wspierane poprzez[65]:

- budowę lokalnej sieci informacyjnej, zawierającej: oferty inwestycyjne, informacje o potrzebach i szansach rozwojowych regionu, możliwościach korzystania z funduszy preakcesyjnych, prezentację walorów danego obszaru itp.,
- stosowanie ułatwień administracyjnych i preferencji w zakresie podatków lokalnych dla nowo powstających podmiotów,
- integrację działań instytucji otoczenia agrobiznesu (jak banki, ośrodki doradztwa, szkoły), poprzez współudział w określeniu ich podstawowych zadań i celów,
- powołanie inkubatorów przedsiębiorczości, pełniących rolę instytucji oferujących know-how dla początkujących przedsiębiorców.

4.2. Samorząd zawodowy

Samorząd zawodowy[66] w sektorze rolno-żywnościowym występuje najczęściej w formie izb rolniczych lub rolniczo-przemysłowych, czyli obligatoryjnych związków (zrzeszeń) wszystkich podmiotów na danym terenie funkcjonujących w sektorze. Do zadań izb rolniczych określonych w ustawie należy:

- inicjowanie i opiniowanie regulacji prawnych dotyczących rolnictwa,
- wdrażanie postępu technicznego i technologicznego w rolnictwie oraz podnoszenie wykształcenia i kwalifikacji rolników,
- podwyższanie dochodowości gospodarstw rolnych przez ich restrukturyzację, rozwój giełd artykułów rolnych i prognozowanie popytu na te artykuły,
- współpraca z administracja rządową i samorządem terytorialnym oraz organizacjami samorządowymi i zawodowymi w kraju i za granicą,
- wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową lub lokalną, pobudzanie aktywności społecznej, kształtowanie świadomości ekologicznej, upowszechnianie zasad etyki i rzetelności w działaniu gospodarczym, mediacje w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych oraz rozwijanie współ-

[65] Por. Wojtasiewicz L., *Rola samorządu lokalnego w strategii rozwoju sektora żywnościowego w gminie*, w: A. Czyżewski (red.), *Rozwój rolnictwa i agrobiznesu w skali krajowej i lokalnej*, WODR, Poznań 1995, s. 215.

[66] Samorząd rolniczy w Polsce powołany został ustawą z 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych (DzU z 1996 r., nr 1, poz. 3), która weszła w życie w marcu 1996 roku, ale ukonstytuował się ostatecznie w połowie 1998 roku. Jeszcze w tym samym roku doszło do reorganizacji terytorialnej samorządu rolniczego, na podstawie art. 33 ustawy z 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1126).

pracy z odpowiednimi podmiotami zagranicznymi[67] (w sumie 17 różnych zadań).

W ślad za tak szeroko zakrojonymi zadaniami nie poszły jednak stosowne kompetencje, a zawarte w ustawie przepisy pozostają jedynie deklaracjami, gdyż ustawodawca nie przyznał izbom niemal żadnych uprawnień wykonawczych[68].

Obecna kondycja samorządności wiejskiej jest na ogół słaba. Nie spełnia ona jeszcze w pełni swoich funkcji, co wynika z istniejącej luki instytucjonalnej w otoczeniu rolnictwa spowodowanej zmianami systemowymi na wsi. Wiele dawnych form organizacyjnych zanikło, a w ich miejsce nie powstały nowe. Na terenach wiejskich można ogólnie wyróżnić dwie formy organizacji społeczno-zawodowych rolników:

- organizacje zawodowo-gospodarcze o cechach produkcyjno-usługowych, zaliczyć tu można kółka rolnicze oraz wyspecjalizowane związki i zrzeszenia branżowe,
- spółdzielcze organizacje handlowej obsługi rolnictwa.

Należy zaznaczyć, że rola społeczno-zawodowa organizacji rolniczych w procesie integracji i transformacji polskiego rolnictwa jest bardzo istotna, gdyż powinny one reprezentować zrzeszonych rolników wobec instytucji państwowych i stanowić grupy nacisku na władze ustawodawcze i rząd. Tymczasem organizacje samorządowe działają na ogół w rozproszeniu, nie prowadząc między sobą współpracy, a częste konflikty i antagonizmy pomiędzy nimi osłabiają ich pozycję w negocjacjach z administracją rządową. Jednak za dalszym rozwojem tych form współpracy przemawia zarówno polskie doświadczenie okresu międzywojennego, jak i praktyka krajów Unii Europejskiej[69]. Organizacje te powinny brać czynny udział w tworzeniu ustawodawstwa związanego z terenami wiejskimi oraz w tworzeniu ośrodków kształcenia ustawicznego dla rolników. Związki społeczno-zawodowe powinny coraz większą rolę odgrywać w zakresie: zasad finansowania rolnictwa, ubezpieczenia społecznego rolników, tworzenia nowych miejsc pracy w otoczeniu sektora rolnego.

Związki zawodowe rolników powinny stopniowo przechodzić w trakcie rokowań z rządem od postaw roszczeniowych do negocjacji. Działalność rolniczych związków zawodowych powinna być zdeterminowana generalnymi założeniami wspólnotowej polityki rolnej, inaczej bowiem znajdą się one poza głównym nurtem przeobrażeń wsi i rolnictwa. Jednym z ważniejszych zadań rolniczych związków zawodowych jest ich udział w procesie stanowienia prawa regulującego sprawy wsi i rolnictwa, zwłaszcza zaś sprawy dotyczące interesów

---

[67] Por. A. Woś, *Agrobiznes. Makroekonomika*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996.

[68] Szeroko na ten temat: S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne funkcjonowania samorządu rolniczego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 3, s. 55 i n.

[69] Por. S. Grabowski, op.cit., s. 64.

społecznych i zawodowych rolników w procesie restrukturyzacji i integracji z Unią Europejską.

Praktyka życia społecznego wskazuje, że kondycja samorządności wiejskiej i rolniczej w Polsce jest zdecydowanie słaba. Składa się na to wiele przyczyn, a w szczególności[70]:

- wytworzenie się „pustki instytucjonalnej" w wyniku przemian systemowych, spowodowanej tym, że wiele dawnych form zanikło, a w ich miejsce nie pojawiły się nowe,
- ukształtowana w ostatnich dziesięcioleciach tendencja do „oglądania się na państwo", co nie sprzyjało kreowaniu postaw i tradycji samorządowych,
- dość powszechne występowanie w środowisku wiejskim apatii, rozgoryczenia i nieumiejętność radzenia sobie w warunkach rynkowych,
- niedostateczne ugruntowanie tradycji samorządowych w Polsce.

4.3 Organizacje pozarządowe

Organizacje pozarządowe[71] tworzone są w ramach prawnie dopuszczalnych form przez zainteresowane podmioty prawa, które dokonują wyboru formy, przedmiotu działalności, a także formuły organizacji władz[72]. Przedmiotowy zakres działalności NGO nie stanowi ich cechy charakterystycznej i może dotyczyć zadań przynależnych sferze publicznej, realizowanych jednak w sposób dobrowolny. Z tego powodu we współczesnych państwach demokratycznych występuje konieczność ścisłej współpracy między sektorem organizacji pozarządowych a sektorem publicznym. Poszczególne elementy tego układu powiązane są licznymi sprzężeniami zwrotnymi.

Z punktu widzenia władzy publicznej organizacje pozarządowe stanowią istotny kanał informacyjny, pozwalający na łatwiejszy kontakt i rozpoznanie potrzeb szerokich kręgów społecznych. Stanowią też źródło doświadczonych kadr, rekrutujących się ze społeczników, którzy interesują się sprawami publicznymi. Dzięki takim osobom medialny wizerunek NGO jest pozbawiony politycznych obciążeń, jakie nieodłącznie towarzyszą przedstawicielom I sektora,

---

[70] Por. A. Kożuch, *Rola samorządu*, s. 117.

[71] W polskim ustawodawstwie nie istnieje ogólna definicja pojęcia organizacji pozarządowej. Na użytek niniejszego opracowania określenie to będzie używane zarówno w stosunku do organizacji społecznych, w szczególności fundacji działających na podstawie unormowań zawartych w ustawie o fundacjach, jak i stowarzyszeń funkcjonujących na podstawie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Najistotniejszymi cechami tych form działalności, pomimo różnic natury prawnej, są: brak nastawienia na zysk i przynależności do sektora publicznego. Należą one więc do grupy organizacji definiowanych jako niekomercyjne i tworzą III sektor, który wraz z państwem (I sektor) i sferą biznesu (II sektor) – współtworzy otoczenie sektora rolno-żywnościowego.

[72] Por. H. Izdebski, op.cit., s. 21.

mimo że działalność organizacji musi być zgodna z priorytetami prowadzonej aktualnie polityki społeczno-gospodarczej.

Dla działalności sektora non-profit niezbędne jest wyznaczenie ram prawnych w których może on funkcjonować, co jest domeną państwa. W ograniczonym zakresie, współuczestniczy ono też w procesie finansowania organizacji pozarządowych (głównie w formie dotacji). W kontaktach ze środowiskiem gospodarczym obopólne korzyści są jeszcze bardziej widoczne. Przedsiębiorstwa komercyjne zyskują w organizacjach pozarządowych pośrednika w kontaktach z mediami, które chętnie informują społeczeństwo o aktach dobroczynności, sponsoringu czy mecenatu[73]. Współistnienie i współpraca wszystkich sektorów dawać powinny w efekcie wzmocnienie pozytywnych, w społecznym i ekonomicznym znaczeniu, efektów ich działalności.

Rozwój wsi i rolnictwa jest jedną z priorytetowych dziedzin polityki gospodarczej, jednak dla osiągnięcia odpowiedniej skuteczności potrzebne są nie tylko działania centralne, ale również oddolna inicjatywa, często na poziomie lokalnym i regionalnym, która stanowiłaby jej naturalne uzupełnienie i wzmocnienie oraz stała się swoistym łącznikiem pomiędzy administracją a środowiskiem. Organizacjami o takim charakterze są spółdzielnie rolnicze, organizacje branżowe, zawodowe i społeczne, aktywizujące środowisko wiejskie oraz fundacje i stowarzyszenia działające na rzecz rolnictwa.

Z danych Banku Informacji o Organizacjach Pozarządowych wynika, że w roku 1998 istniało w Polsce 388 fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji non-profit, których deklarowanym celem było działanie na rzecz wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Wszystkie powstały po roku 1984, a ich liczba, pomimo zakończenia działalności przez niektóre, stale rośnie. Charakteryzuje je różny zakres działania. Są wśród nich organizacje o zasięgu międzynarodowym, ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym. Różnią się pod bardzo wieloma względami, można jednak podzielić je za pomocą kryterium zakresu zainteresowań na zajmujące się następującymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich[74]:

- ekologia, natura, przyroda i zdrowie,
- aktywizacja gospodarcza,
- produkcja i przetwórstwo rolne,
- rozwój lokalny,
- działalność społeczna i kulturalna.

---

[73] Por. J. Flis, *Powiązania międzysektorowe w Małopolsce*, Biuletyn Administracji Publicznej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Tarnowie, Tarnów 1999, s. 11.

[74] Por. Cz. Farkowski, A. Michalak, *Fundacje działające na rzecz wsi i rolnictwa w Polsce*, w: *Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską*, t. 2: *Instytucje rolnicze w procesie przeobrażeń rynkowych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1994, s. 44.

Pomimo tak szerokiego spektrum działalności, wszystkie organizacje opierają swoją aktywność na podstawowych filarach – dobroczynności, aktywizacji środowisk i chęci ulepszenia obowiązujących wzorców społecznych, kulturowych i gospodarczych. Elementy te nabierają szczególnego znaczenia na obszarach wiejskich, które mimo zachodzących zmian cywilizacyjnych wciąż pozostają na rubieżach postępu, nowoczesności i dynamicznego rozwoju. W tym sensie działalność organizacji aktywizujących rozwój środowisk wiejskich ma do odegrania rolę inicjatora i motoru pozytywnych przemian.

Podsumowanie

Sprawne struktury instytucjonalne oddziałują na sektor rolno-żywnościowy dwojako. Po pierwsze poprawiają efektywność gospodarowania, konkurencyjność produktów rolnych i poziom dochodów rolniczych (renta ekonomiczna), po drugie zaś wzmacniają pozycję rolnika w osiąganiu korzyści dzielonych przez mechanizm polityczny, takich jak subsydia, dotacje, środki preakcesyjne, protekcjonizm handlowy itp. (renta polityczna). Korzyści osiągane przez sektor rolno-żywnościowy powinny być współtworzone poprzez oddziaływanie instrumentów funkcjonujących w ramach obu grup czynników. Dowodzi temu przykład Unii Europejskiej, w której niemal połowa dochodów rolniczych powstaje na skutek interwencji. Zakres i wysokość tego wsparcia mierzone są za pomocą syntetycznego wskaźnika PSE (Producer Support Estimate), który dla UE oscylował w latach 1992-2000 w przedziale 40-50%, w Polsce zaś w tym samym okresie osiągnął poziom 20-30%[75]. W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że od usprawnienia struktur instytucjonalnych zależeć będą w dużej mierze przyszłe procesy rozwojowe sektora.

Charakter instytucji sprzyja bądź nie sprzyja prawidłowemu, stabilnemu i zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu, stąd konieczność takiego ich kształtowania, aby spełniały założone cele. W przypadku polskim, kiedy nowe rozwiązania zostały narzucone, szczególnego znaczenia nabiera rola państwa jako kreatora procesów rozwojowych i to bez względu na to, jakie funkcje ma spełniać w gospodarce. Z przyjętej koncepcji państwa wynikają systemowe uwarunkowania rozwoju.

Począwszy od roku 1989 w Polsce trwa podwójna adaptacja systemowa. Z jednej strony jest to adaptacja do podstawowych instytucji gospodarki rynkowej i demokracji parlamentarnej, a z drugiej do specyficznych rozwiązań instytucjonalnych Unii Europejskiej. Warunkiem koniecznym dla powodzenia proce-

[75] Por. J. Wilkin, *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, „Problemy Integracji Rolnictwa" 2000, nr 4, s. 4.

su integracyjnego są jednak dostosowania w sferze pierwszej, bez istnienia których nie byłoby możliwe spełnianie dodatkowych wymogów akcesyjnych.

System rynkowy, aby mógł być skuteczny, potrzebuje regulacji i zaawansowanej obudowy instytucjonalnej, czego dowodzi chociażby struktura organizacyjna Unii Europejskiej. Tymczasem okres transformacji wyeliminował stare struktury systemu centralnie planowanego, tworząc w ich miejsce nowe, nie zawsze odpowiadające potrzebom sektora rolno-żywnościowego. A. Woś zwraca uwagę na wyjątkowo negatywne zjawiska, jakimi są upadek spółdzielczości rolniczo-handlowej oraz zanik pionowych powiązań pomiędzy gospodarstwami a podmiotami przetwórczymi i handlowymi. Wypełnieniu powstałych luk miały służyć agencje rządowe (zwłaszcza ARR oraz ARMiR, AWSRSP), niestety ich oddziaływanie okazuje się niewystarczające. Jednym z poważniejszych problemów ich funkcjonowania wydaje się nieefektywność działań długookresowych; interwencja na rynkach rolnych często przybiera formę działań doraźnych, uruchamianych w sytuacjach kryzysowych i nie nosi znamion polityki stabilizacji rynków rolnych w dłuższym horyzoncie czasowym.

Wymogi preakcesyjne i rozwojowe determinują konieczność stworzenia sprawnie funkcjonującego systemu instytucji wspomagających przemiany jakościowe w obrębie sektora. Duży udział w tym zakresie powinny mieć organizacje samorządowe oraz inne jednostki wspomagające (ODR, organizacje pozarządowe). Jednym z priorytetów jest stworzenie zintegrowanego systemu informacji rynkowej, który dostarczałby danych na temat cen surowców i produktów, pośredniczyłby w wymianie informacji pomiędzy producentem a odbiorcą na temat zapotrzebowania surowcowego i prezentował nabywcom ofertę cenową i asortymentową gotowych produktów spożywczych. System taki, poprzez zmniejszenie zakresu asymetrii informacyjnej, zwiększy przejrzystość, efektywność i racjonalność decyzji podejmowanych na wszystkich etapach wymiany rynkowej.

Literatura

Amsden, A., Kochanowicz J., Lance T., *The Market Meets Its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe*, Harvard University Press, Cambridge 1994.

Balcerowicz L., *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Monografie i Opracowania nr 281, SGPiS, Warszawa 1990.

Balcerowicz L., *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Znak, Kraków 1995.

Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Bornstein M., *Comparative Economic Systems. Models and Cases*, IRWIN, Homewood, Ilinois 1985.

Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne funkcjonowania samorządu rolniczego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 3.

Dołęgowski T., *Instytucje a rozwój gospodarczy i konkurencyjność*, w: J. Bossak, W. Bieńkowski (red.), *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, t. 1, SGH, Warszawa 2001.

Dunning J., *Governments, Economic Organisation and International Competitiveness*, w: W. Mattson, B Stymmie, *Corporate and Industry Strategies for Europe*, Elsevier, Amsterdam 1991.

Farkowski Cz., Michalak A., *Fundacje działające na rzecz wsi i rolnictwa w Polsce*, w: *Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską*, t. 2: *Instytucje rolnicze w procesie przeobrażeń rynkowych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1994.

Flis J., *Powiązania międzysektorowe w Małopolsce*, Biuletyn Administracji Publicznej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Tarnowie, Tarnów 1999.

Grabowski S., *Ekonomika gospodarki żywnościowej*, Wyd. PWSBiA, Warszawa 1998.

Hayami Y., Ruttan V., *Agricultural Development. An International Perspective*, Baltimore 1985.

Hayek F., *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review" nr 35/IX/45.

Hockuba Z., *Państwo a proces transformacji gospodarki. Aspekty instytucjonalne*, „Ekonomista" 1995, nr 3.

Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-żywnościowego w Polsce, FAPA, Warszawa 1998.

Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, WNE, Warszawa 1998.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001.

Kochanowicz J., *Znękany Lewiatan. Państwo wobec gospodarki w Polsce schyłku lat dziewięćdziesiątych w świetle badań porównawczych*, w: *Ustrojowa wizja gospodarki Polskiej*, Raporty Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1997.

Kornai J., *The Socjalist System. The Political Economy of Communism*, Princeton University Press 1992.

Kożuch A., *Gospodarcze i społeczne funkcje organizacji rolników*, Akademia Podlaska, Siedlce 1999.

Kożuch A., *Rola samorządu w aktywizacji społeczności lokalnej ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju przedsiębiorczości*, w: A. Lewczuk (red.), *Aktywizacja społeczności lokalnych na obszarach wiejskich o cechach problemowych*, Wydawnictwo Centrum Rozwoju Obszarów Wiejskich Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 1999.

Kożuch A., Kożuch B., Kutkowska B., *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka – Edukacja, Warszawa 2000.

Łaski K., *Ograniczone zaufanie*, „Nowe Życie Gospodarcze", 30 marca 1997.

Morawski W., *Instytucjonalizacja rynkowa i jej bariery*, w: *Ustrojowa wizja gospodarki polskiej*, Raporty Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1997.

Pejovich S., *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*, Dordrecht 1990.

Piechowicz B., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju przedsiębiorczości*, w: K. Gutkowska, I. Ozimek (red.), *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Kraków, 11-12 stycznia, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2001.

Plan rozwoju struktur handlu hurtowego produktów rolniczych, Raporty sektorowe i tematyczne, Mitama, Kielce 1995.

Rowiński J., *Integracja Polski z Unią Europejską – niezbędne procesy dostosowawcze polskiej gospodarki żywnościowej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 1997, nr 2-3.

Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Wyd. Znak i Fundacja im. S. Batorego, Kraków 1994.

Szalczyk Z., *Rola doradztwa rolniczego w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich*, w: A. Czyżewski (red.), *Rozwój rolnictwa i agrobiznesu w skali krajowej i lokalnej*, WODR, Poznań 1995.

Sznajder M., Trębacz A., Adamczyk G., *Rynek rolny*, Wyd. AR w Poznaniu, Poznań 1997.

Tański A., *The Role of The Treasury's Agricultural Property Agency in the Development of Rural Areas and Agriculture*, w: B. Głębocki, *Poland's Agrarian Structure in the Period of Political and Economic Transformation*, Bogucki Wydawnictwo Nakowe, Poznań 2000.

Wiatrak A. P., *Doradztwo rolnicze w produkcji roślinnej*, w: B. Klepacki (red.), *Procesy dostosowawcze produkcji roślinnej w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską*, SGGW, Warszawa 2001.

Wiatrak A. P., *Kierunki zmian i organizowanie systemu doradztwa rolniczego w Polsce*, „Wieś i Doradztwo" 2001, nr 1.

Wilkin J., *Główne uwarunkowania ewolucji systemu gospodarczego w Polsce*, w: *Ustrojowa wizja gospodarki polskiej*, Raporty Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1997.

Wilkin J., *Nieortodoksyjne kierunki współczesnej ekonomii i ich przydatność w analizie przebudowy systemu gospodarczego w Polsce*, w: *Instytucje gospodarki rynkowej*, oprac. J. Wilkin, Uniwersytet Warszawski, WNE, Warszawa 1996.

Wilkin J., *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, „Problemy Integracji Rolnictwa" 2000, nr 4.

Williamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000.

Wojtasiewicz L., *Rola samorządu lokalnego w strategii rozwoju sektora żywnościowego w gminie*, w: A. Czyżewski (red.), *Rozwój rolnictwa i agrobiznesu w skali krajowej i lokalnej*, WODR Poznań 1995.

Woś A., *Agrobiznes. Makroekonomika*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996.

Woś A., *Polityka rolna w warunkach liberalizacji rynku (1990-1991)*, IERiGŻ, Warszawa 1992.

Woś A, *Rolnictwo polskie 1945-2000. Porównawcza analiza systemowa*, IERiGŻ, Warszawa 2000.

Żmija J., *Rola organizacji i instytucji rolniczych w zrównoważonym rozwoju terenów wiejskich*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 3, z. 1, Warszawa – Poznań – Białystok 2001.

THE ROLE PLAYED BY THE INSTITUTION IN SHAPING THE DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL FOOD SECTOR IN POLAND

Summary

The report below reflects on the nature of institutional changes that have taken place during the first ten years of operation of a market economy, their source and path they have followed as well as the results of their impact particularly in relation to the agricultural food sector. The first part sets out a theoretical presentation of the assumptions of institutional trends in the economy and then applying them to the Polish reality, moving from an analysis of the institution in the regulatory sphere to that of the organization of those units which form the real sphere of the economy. The study also includes an attempt at indicating the direction of indispensable reforms in Polish institutional structures so that they not only meet the requirements of pre – entry to the European Union but also grant maximum protection to the interests of Polish food producers.