

Piotr Łuczak*

**INSTYTUCJONALNE ZAPLECZE DOSTOSOWAŃ RYNKOWYCH
W ROLNICTWIE W WARUNKACH
TRANSFORMACJI GOSPODARKI POLSKIEJ**

Wstęp

Polskie rolnictwo, jak wiele innych sektorów gospodarki w okresie transformacji gospodarczej przełomu XX i XXI wieku, przechodziło proces dostosowań do realiów wolnego rynku. Dostosowania objęły sferę podażową i popytową, wywierając duże piętno na instytucjach organizujących przestrzeń rolniczego rynku. Przekształcenia dotknęły każdy ze szczebli organizacji rynku: od centralnego w postaci ministerstwa rolnictwa i podległych mu inspekcji oraz agend, poprzez poziom samorządowy – mający rozszerzone kompetencje dzięki nowej sytuacji gospodarczej, skończywszy na organizacjach branżowych producentów rolnych. Powstało także wiele nowych instytucji rządowych, samorządowych i komercyjnych w otoczeniu rolnictwa. Jakkolwiek poziom istnienia i stopień ich powiązań był bardzo zróżnicowany oraz zmienny w okresie transformacji, można było dostrzec pewne komplementarne cechy łączące tego rodzaju organizacje.

Zasadniczą funkcją ich powoływania – czy to przez rządowych lub samorządowych decydentów, czy też bezpośrednio przez rolników i firmy z otoczenia rolnictwa, była chęć poprawy warunków działania producentów rolnych i sektora rolnego. Poprawa ta miała odbywać się poprzez lepszy dostęp do informacji, łatwiejszą absorpcję środków finansowych pochodzenia krajowego i zagranicznego, sprawniejszą organizację zbytu płodów rolnych produktów rolno-spożywczych, efektywniejsze reprezentowanie interesów branży oraz – co najważniejsze – redukcję kosztów funkcjonowania, zwłaszcza kosztów transakcyjnych.

Celem pracy jest przedstawienie instytucji, które od momentu rozpoczęcia okresu transformacji gospodarczej do chwili akcesji Polski do UE – zdaniem autora – miały największe znaczenie dla krajowego rolnictwa, jak również zbadanie, czy przemiany instytucjonalne rzeczywiście wpłynęły na poprawę warunków funkcjonowania rolnictwa w Polsce w latach 1990–2004. Autor stawia hipotezę, że to właśnie zaplecze instytucjonalne decydowało o tempie i efektach transformacji polskiego sektora rolnego. Do celów analizy w artykule

* Autor przygotowuje rozprawę doktorską w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Andrzeja Czyżewskiego.

wykorzystano metodę statystyki opisowej. Zakres merytoryczny pracy obejmuje przedstawienie tła przemian gospodarczych i znaczenie obecności instytucji dla sektora rolnego, zwłaszcza w świetle poprawy efektywności jego funkcjonowania. Obok najważniejszych instytucji rządowych, zaprezentowane są przedakcesyjne programy wsparcia rolnictwa oraz pozioma i pionowa integracja producentów rolnych.

1. Tło przemian gospodarczych krajowego rolnictwa

Dla polskiego rolnictwa okres transformacji oznaczał przekształcenia zarówno w wąskiej, jak i szerokiej sferze instytucjonalnej, na co złożyły się: uwolnienie cen, cięcia osłonowe, upadek i likwidacja spółdzielczej struktury skupowej, rozwiązanie PGR, prywatyzacja, itp. Rezultatem tych zmian była redukcja popytu gospodarstw na przemysłowe środki produkcji i usługi¹. Zaczynał się nowy etap dla polskiego rolnictwa, który wymagał odpowiedzi na wyzwania w gospodarce zmierzającej ku kapitalizmowi. Liberalizacja handlowa spowodowała wzrost podaży zagranicznych produktów spożywczych i gwałtowne pogorszenie się naszego bilansu handlowego tymi artykułami, który do 2004 r. pozostawał ujemny. Na sytuację tę wpłynęło nie tylko konkurencyjna cenowo oferta, zainteresowanie ludności produktami atrakcyjniej z „Zachodu”, lecz również wahania kursowe. Jednocześnie pogorszeniu uległ wskaźnik „nożyc cen”. W okresie transformacji największe rozwarcie nożyc cenowych nastąpiło w latach 1990–1991, kiedy to wskaźnik ten wyniósł 49 i 74%. W roku 1992, w latach 1994–1995 i w 2000 r. osiągnął wartości dodatnie, ujemnie zaś w okresie 1996–1999 i 2002 r. Poprzez tak niekorzystne relacje cenowe, wytworzona w rolnictwie nadwyżka finansowa przepływała do innych działów gospodarki, a dochody rolników, mierzone parytetem dochodów, spadły. Nastąpiły też zmiany w popycie i podaży na produkty rolne. Krajowy popyt na produkty żywnościowe w okresie 1989–1997 r. zmalał o około 1/5, spowodowany spadkiem realnych dochodów ludności², zwiększającym się bezrobociem oraz obniżeniem tempa inwestycji poprzez schładzanie gospodarki. Niezagospodarowana nadwyżka żywności, niewchłonięta przez brak rozwiniętych instytucji interwencyjnych powodowała presję na obniżkę cen, a przez to w dalszym stopniu redukcję dynamiki produkcji rolniczej. Powyższe zmiany

¹ Liczba placówek świadczących usługi dla rolnictwa uległa zmianom na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Działalność gospodarczą w 1990 r. prowadziło niecałe 4 tys. jednostek, w tym 130 prywatnych, 1,7 tys. państwowych i 2 tys. spółdzielczych. W 1992 r. liczba firm świadczących usługi dla rolnictwa wzrosła do 8,2 tys., a w 1998 r. do 18,2 tys. w tym czasie liczba firm prywatnych wzrosła do 16,3 tys., a spadła liczba państwowych – do 700 i spółdzielczych do 1240. A. Kowalski, W. Rembisz, *Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ – PIB, Warszawa 2005, s. 85.

² J. S. Zegar, *Dochody rolników*, w: *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997)*, IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 190-192.

wymagały dostosowań nie tylko samych rolników, ale również instytucji działających w otoczeniu rolnictwa. W literaturze przedmiotu, opisującej okres transformacji i dostosowań polskiego rolnictwa spotyka się jednak z tezą, że pomiędzy instytucją państwa, a gospodarstwem rolnym zaistniała pustka instytucjonalna³, głównie poprzez upadek dotychczasowych struktur, takich jak spółdzielnie czy umowy kontraktacji.

Tabela 1. Wskaźniki makroekonomiczne polityki rolnej UE w latach 1992–2002 (rok poprzedni = 100, w %)

Wskaźnik	1992	1994	1996	1998	2000	2002
PKB	103,10	104,83	105,03	104,72	106,33	102,40
Bezrobocie	101,98	103,74	100,93	93,40	90,11	105,63
Inflacja (%)	4,00	2,80	2,40	1,30	1,90	2,1
Kurs*	104,55	101,37	97,03	98,78	86,61	105,50
Nożyce cen*	92,02	91,99	101,81	98,36	99,21	97,62

* ECU (Euro) do USD; **Nożyce cen rolniczych ustalono jako iloraz pomiędzy cenami produkcji rolniczej sprzedawanej i nabywanych środków do produkcji rolniczej; wartość > 100 oznacza zwieranie się nożyc cenowych

Źródło: A. Czyżewski, A. Poczta, Ł. Wawrzyniak, *Interesy europejskiego rolnictwa w świetle globalnych uwarunkowań polityki gospodarczej, model „wahadła”*, SERiA, Roczniki Naukowe, Warszawa 2005, VII/4.

Sformułowanie „pustki” należy rozumieć nie tyle jako brak instytucji z otoczenia rolnictwa – te przecież istniały. Brakowało raczej instytucjonalnych zdolności państwa i jego organów do funkcjonowania i wykonywania czynności operacyjnych, mających wpływ na regulacje rynku rolnego. Dotychczasowe instytucje z sektora okołorolniczego były bowiem bardziej skoncentrowane na swych wewnętrznych przemianach i dostosowaniach do nowej rzeczywistości, ulegając przekształceniom z likwidacjami włącznie, niż na zajmowaniu się rynkiem rolnym, do czego zostały powołane. Natomiast tworzące się inne instytucje niepozabawione były niedojrzałości „wieku dziecięcego”, co więcej, urzędujące w nich kadry były tymi samymi, które jeszcze niedawno funkcjonowały w czasach realnego socjalizmu. Mijające lata pokazały, że od roku 1990 po 2004 rok nie udało się stworzyć tak silnie zorganizowanych instytucji regulujących rynek rolny, zwłaszcza po stronie skupu i zagospodarowania produktów rolnych, jak to miało miejsce przed 1990 rokiem⁴. Na gospodarstwo rolne

³ S. Swadźba, *Kreowanie instytucji dla zmian strukturalnych*, w: *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, Wydawnictwo AE Katowice, Katowice 1996, s. 70.

⁴ Stopień protekcjonizmu w czasach socjalizmu w postaci dopłat do kosztów produkcji czy produkcji końcowej, dotacje do środków produkcji, umarzanie kredytów, wsparcie dla scalania, melioracji, zaopatrzenia w media, rozwój punktów skupu i infrastruktury przechowalniczej, porównywalny był do takich krajów, jak Japonia czy państwa z grupy EWG. E. Gorzelak, *Samowly-*

w okresie transformacji gospodarczej oddziaływały powiązania z różnymi instytucjami z otoczenia rolnictwa. Najsilniejszą presję wywierał rynek, reprezentowany przez kontrahentów zainteresowanych nabyciem artykułów produkowanych przez rolników. Zbyt płodów odbywał się na zasadach wolnorynkowych, poprzez struktury spółdzielcze (głównie mleko), grupy producenckie (znikomy udział), jak i na interwencję (najpowszechniej zboża, wieprzowina, pośrednio–mleko).

Obrót finansowy przechodził w części przez sektor bankowy; sektor ten zyskał zwłaszcza na objęciu rolnictwa podatkiem VAT w 2000 roku, co zwiększyło liczbę transakcji poprzez przelewy. Banki pośredniczyły również w oferowaniu różnych usług finansowych. W polskim rolnictwie, zdominowanym przez gospodarstwa indywidualne, oferta ta nie była szeroka i dotyczyła głównie kredytów, zwłaszcza preferencyjnych obrotowych i inwestycyjnych. Do ich oprocentowania państwo dopłacało z budżetu, tak jak i do stabilizacji na rynku produktów rolnych, która polegała m.in. na skupie nadwyżek artykułów rolnych (głównie zbóż, wieprzowiny). Tymi mechanizmami, jak również obrotem gruntami rolnymi pochodzącymi ze zlikwidowanych PGR zajmowały się powołane do tego celu trzy agendy rządowe, przedstawione w dalszej części artykułu. Ich zawężone do określonego zakresu spektrum działania uzupełniane było przez inne państwowe instytucje kontrolne i doradcze. Doradztwem zajmowały się też instytucje samorządowe i branżowe rolników, które miały ponadto pośredni wpływ na resort rolnictwa i związane z nim agendy. Nie sposób więc nie docenić roli szerokiego wachlarza instytucji sektora okołorolnego w zakresie oddziaływania bodźców proefektywnościowych w rolnictwie⁵.

2. Ekonomiczne przesłanki instytucjonalizacji rolnictwa

2.1. Znaczenie obecności instytucji dla sektora rolnego

Wyjściowym punktem dla zrozumienia, czym jest instytucja, jest definicja zaproponowana przez Veblena. Według niej instytucjami są wykształcone i uznane przez większość społeczeństwa tradycje w myśleniu, normy i zwyczaje⁶. Hamilton dodaje, że instytucje określają trwały sposób myślenia względnie funkcjonowania, przyjęte w tradycjach danej zbiorowości osób⁷, co Okoń-

starczalność żywnościowa w strategii rozwoju gospodarki narodowej, Prace i Materiały IERiGŻ-SGH, Warszawa 1991.

⁵ A. Czyżewski, A. Grzelak, *Regulatory i instytucje w dostosowaniach rynkowych gospodarki polskiej w okresie transformacji*, w: *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, red. A. Noga, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2004, s. 89-90.

⁶ Th. Veblen, *The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays*, New York 1919, s. 21-40.

⁷ W. Hamilton, *Institution*, *Encyclopedia of the Social Sciences*, Seligman and Johnson, New York 1932, s. 80.

Horodyńska przyrównywała do swoistego kodu genetycznego, stale reprodukującego te zasady, dostosowując je do zmieniających się warunków⁸.

Powyższy tok rozumowania nazywany jest „starym” instytucjonalizmem, podczas gdy w „nowym” jego ujęciu, ideę instytucji sprowadza się do norm, państwa, rynku czy organizacji, takich jak: agendy rządowe, przedsiębiorstwa, związki zawodowe⁹. Instytucje są także zbiorami ograniczeń nałożonymi na ludzkie zachowania w postaci praw i przepisów, jak również zasad moralnych, etycznych czy zachowań. Instytucje mogą określać zasady postępowania w stosunkach międzyludzkich – politycznych, ekonomicznych oraz społecznych¹⁰. Zdefiniowanie kategorii instytucji generalnie stwarza ekonomistom trudności, ze względu na złożoną konotację tego terminu¹¹. W rozwoju instytucji **państwo** uważane jest za główną instytucję, a drugą co do ważności jest **mechanizm rynkowy**. Państwo zatem ma odgrywać znaczącą rolę na rzecz planowania i programów społecznych, zabezpieczających wartości stanowiące siłę napędową rozwoju. Wskazuje się, że ma mieć to miejsce głównie poprzez rozwój innowacyjności¹².

Wśród instytucji związanych z rolnictwem konieczny jest aktywny udział państwa, co podyktowane jest względami polityki makroekonomicznej. Musi ona uwzględniać bowiem fakt, że otoczenie rolnictwa rozwija się szybciej, niż rolnictwo. Konieczna jest więc redystrybucja nadwyżki, która z rolnictwa wypływa w sposób naturalny. Tego nie jest w stanie załatwić mechanizm rynkowy, który naturalnie ma tendencję marginalizacji sektora rolnego. Bez instytucji nie istniałyby bodźce wspierające uprawę roli czy dostarczanie żywności dla społeczeństwa, czego dowodzą doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów, zajmujących ponadto czołowe miejsca wśród światowych liderów eksportujących produkty rolne¹³. Instytucje są zatem instrumentem poprawy indywidualnych warunków ekonomicznych podmiotów gospodarczych, ale zapotrzebowanie na nie wynika nie tylko z potrzeby koordynacji działalności gospo-

⁸E. Okoń-Horodyńska, *Podjęcie instytucjonalne - rozważania nad wyznacznikami*, w: *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, Wydawnictwo AE Katowice, Katowice 1996, s. 15.

⁹O. Williamson, *The Economic Institution of Capitalism*, The Free Press, New York 1985, s. 30-37.

¹⁰D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Oxford 1994, s. 3.

¹¹M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 12-17.

¹²Por. E. Okoń-Horodyńska, *Instytucjonalne uwarunkowania innowacji techniczno-technologicznych*, w: *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, Wydawnictwo AE Katowice, Katowice 1996, s. 45.

¹³A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE Poznań, Poznań 2004, s. 63.

darczej, ale również z chęci pozyskiwania dochodów czy redukcji kosztów, w tym kosztów transakcji¹⁴.

2.2. Istota redukcji kosztów transakcyjnych w rolnictwie

Zdaniem Williamsona, koszty transakcyjne są tak powszechne, jak zjawisko tarcia w fizyce, stąd przez wielu ekonomistów w ogóle ich nie zauważa. Tymczasem głównym celem i skutkiem ekonomicznych instytucji kapitalizmu jest właśnie oszczędzanie na kosztach transakcyjnych. W literaturze tematu spotyka się rozróżnienie kosztów transakcyjnych na dwie grupy: *ex ante* i *ex post*. Do pierwszej grupy należą koszty projektowania, negocjowania, i zabezpieczenia umowy. Do kosztów drugiej kategorii zalicza się np. koszty niedostosowania, koszty renegocjacji, koszty założenia i koszty bieżące, związane ze strukturami zarządzania, koszt składowania zabezpieczającego wykonanie zobowiązań.

Tabela 2. Rodzaje kosztów transakcyjnych

Rodzaj kosztu	Przykłady
Koszt przygotowawczy	Poszukiwanie informacji i jej opracowanie dotyczące potencjalnego partnera handlowego i jego kondycji
Koszt umowy	Nasilenie lub wydłużanie negocjacji, formułowanie umowy i dojście do porozumienia
Koszt kontrolny	Zapewnienie dotrzymania: terminu, jakości, ilości, ceny i ewentualnie poufności kontraktu
Koszt dostosowawczy	Przeprowadzenie zmian w zakresie terminu, jakości, ilości czy ceny z powodu zmienionych warunków w czasie trwania kontraktu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S.O. Mandewirth, *Transaktionskosten von Handelskooperationen*, Phisica-Verlag, Heidelberg 1997, s. 36.

W procesie dostosowywania się polskiego rolnictwa do europejskiego rynku, zaobserwowano wysokie koszty transakcyjne sensie kosztów dostosowań podaży-popytowych¹⁵, co miało miejsce z powodu wzmożonego wzrostu specyficzności aktywów poprzez wykorzystywanie czynników produkcji oraz zasobów obsługujących te transakcje. Rosnąca specyficzność aktywów umieszczonych w słabo rozwiniętej sferze instytucjonalnej uniemożliwiła re-

¹⁴ H. von Witzke, *Rynki i instytucje: rola rządów rolno-spożywczym sektorze ekonomii rynkowej*, w: *Marketing i instytucje rynkowe w polskim przemyśle rolno-spożywczym*, Materiały seminaryjne, OECD i MRiGŻ, Poznań 1994, s. 161.

¹⁵ W. Czernasty, B. Czyżewski, *Struktury instytucjonalne w mechanizmach alokacyjnych gospodarki rynkowej w warunkach transformacji systemowej*, w: *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, red. A. Noga, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2004, s. 75-77.

alizację tzw. quasi-rent¹⁶, będących podstawowym źródłem przewag konkurencyjnych. Teoria neoklasyczna zakłada bowiem, że quasi-renty powstają w wyniku niemobilności zasobów i zanikają w długim okresie, gdy wszystkie kategorie kosztów stają się zmienne; procesy przystosowawcze powodują, że przeciętne koszty wyrównują się, a quasi-renty zostają określonymi ich składnikami. Gdy przedsiębiorstwo wytwarza produkty przy niskich kosztach dzięki korzystnej lokalizacji, a dany okres czasu jest zbyt krótki, by właściciele ziemi wchłonęli tę rentę w wyniku rosnącego popytu na korzystną lokalizację ze strony innych zainteresowanych przedsiębiorców¹⁷, to okresowa quasi-renta jest w tym przykładzie efektem niemobilności aktywów. W sytuacji, gdy aktywa są z natury rzeczy specyficzne, a ich mobilność słabo reaguje na czynnik czasu, przy jednoczesnym efektywnym alokowaniu praw własności, trwała akumulacja quasi-rent jest możliwa, czego przykładem są formalnie zorganizowane grupy producentów rolnych.

3. Najważniejsze instytucje rządowe w Polsce związane z rolnictwem

Z punktu widzenia państwa, naczelną instytucją realizującą politykę rządu w stosunku do rolnictwa jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (do 1999 r. – Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej). Ostatnie lata spowodowały przemianowanie szeregu wewnętrznych departamentów ministerstwa i utworzenie nowych, co miało być odpowiedzią na potrzeby dostosowania struktury wewnętrznej resortu do wyzwań związanych z akcesją z UE. Zmiany te dotknęły też wiele organizacji i instytucji, czego dowodzi m.in. szereg ustaw i rozporządzeń przyjętych w okresie transformacji i przed akcesją. Ministerstwo Rolnictwa realizuje swą politykę branżową przez kilkanaście instytucji, spośród których do najważniejszych należą: Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektorat Weterynarii. Ministerstwo sprawuje nadzór nad trzema agencjami rolnymi, jak i innymi instytucjami związanymi z rolnictwem – patrz tabela 3.

W dalszej części artykułu spośród trzech rządowych agend przedstawione będą: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

3.1. Agencja Rynku Rolnego

Agencja powołana została ustawą z 7 czerwca 1990 r. (DzU nr 39 z 1990 roku poz. 229) jako instytucja, która zajmować się miała interwencyjnym skupem i sprzedażą artykułów rolnych oraz ich przetworów. Do zadań ARR należało

¹⁶ Quasi-renta to termin wprowadzony przez A. Marshalla, uważany za rentę producenta, a zatem dochody wyznaczone niejako przez cenę i uzyskiwanymi nadwyżkowo przez dany podmiot ekonomiczny w stosunku do podmiotu marginalnego.

¹⁷ M. Blaug, *Teoria ekonomii*, PWN, Warszawa 2000, s. 383–395.

m.in. przedstawianie rządowi informacji dotyczących podejmowania decyzji odnośnie poszczególnych rynków rolnych, koordynacja i rozwój podmiotów rynkowych–giełd i rynków hurtowych w kraju, realizacja subwencjonowania nadwyżek żywnościowych na rynki trzecie, zarządzanie i kontrolowanie rezerwami żywności. Zasadniczym jednak celem w momencie powołania ARR było neutralizowanie–poprzez zakupy interwencyjne–wpływu negatywnych skutków cenowych i dochodowych dla rolników, wywołanych szokową terapią odejścia od państwowego skupu w związku z transformacją gospodarczą. Agencja miała być w swym zamierzeniu samodzielnym aktorem gry rynkowej, działającym w imieniu rządu dla realizacji tych celów.

Tabela 3. Najważniejsze instytucje rządowe w otoczeniu polskiego rolnictwa w okresie przedakcesyjnym

Pozycja	Instytucja
Centralna	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Organizacje podległe ministerstwu rolnictwa	Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektorat Weterynarii, Stacje Chemiczno-Rolnicze, Laboratorium Przemysłu Ziemniaczanego, Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego, Instytut Budownictwa, Mechanizacji i Elektryfikacji Rolnictwa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gosp. Żywnościowej, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Instytut Mleczarstwa, Instytut Ochrony Roślin, Instytut Przemysłu Cukrowniczego, Instytut Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego, Instytut Roślin i Przetworów Zielarskich, Instytut Rybactwa Śródlądowego, Instytut Sadownictwa i Kwiaciarstwa, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa, Instytut Warzywnictwa, Instytut Zootechniki, Państwowy Instytut Weterynaryjny
Agencje podległe ministerstwu	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych
Doradztwo	Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie z oddziałami

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rynki hurtowe artykułów rolno-spożywczych–system sprzedaży aktywizujący polskie rolnictwo*, Departament Infrastruktury Wsi i Komunikacji Społecznej MRiRW, Warszawa 2005.

W 1996 r. znowelizowano ustawę o agencji, w wyniku czego instytucja ta została zobowiązana do opracowywania rocznych programów działań interwencyjnych, które miały określać wykazy artykułów rolnych, objętych działaniem ARR, prognozę poziomu cen i wyznaczających kierunek interwencji. Pojawił się też obowiązek przedstawiania propozycji regulacji handlu zagranicznego towarami zarządzanymi przez agencję, podejmowania inicjatywy kreowania nowych podmiotów na rynku, takich jak rynki hurtowe czy giełdy. ARR

miała też prowadzić gospodarkę finansową z uwzględnieniem specyfiki działalności interwencyjnej i gospodarki państwowymi rezerwami żywności. W kolejnym okresie działania agencji, od 1999 r. po 2004 r., w nowelizacji statutu dodano możliwość udzielania dopłat do przechowywania produktów podlegających interwencji oraz subwencji eksportowych. Od kwietnia 2001 r. na agencji spoczął obowiązek wydawania pozwoleń na przywóz towarów rolno-spożywczych w ramach kontyngentów taryfowych i automatycznej rejestracji obrotu, co było ważnym elementem monitoringu obrotów z zagranicą. W tym samym roku do skupu interwencyjnego dopuszczono susz paszowy, warzywa i owoce. Dwa lata później przekształcono strukturę ARR, by dostosować ją do wymogów agencji płatniczej, której status po akredytacji ARR otrzymała 19.04.2004 r. W okresie 1990–2004 pieniądze na działania ARR pochodziły z budżetu państwa, wpływów ze sprzedaży towarów, kredytów bankowych, rekompensat, odsetek i innych¹⁸. Różna była dynamika wpływów finansowych od momentu powstania agencji do 2004 r. Generalnie w okresie tworzenia polityki interwencyjnej, ARR pozyskiwała prawie 2/3 środków ze sprzedaży towarów objętych interwencją. System finansowania agencji zakładał, że obok wsparcia budżetowego ARR będzie generować środki z działalności i przy takich zasadach agencja oceniana była jako samodzielny podmiot gospodarczy. Jednak w miarę ewoluowania interwencji, a zwłaszcza zbliżaniu jej form do mechanizmów funkcjonujących w UE, prowadzenie działalności i brak środków wymagało zaciągania kredytów. Jeśli chodzi o wydatki ARR, środki finansowe pozostające dyspozycji agencji były kierowane na realizację zadań w określonych programach interwencyjnych, w planach gromadzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi, czy zadań określonych w ustawach sektorowych. W latach 1991–1996 zwiększały się zakupy towarów (wzrost prawie 7-krotny), następnie w okresie 1996–1999 zmalały o 40%, by wzrosnąć w następnym okresie do 780–980 mln zł rocznie. Kondycja finansowa ARR przez kolejna lata funkcjonowania była bardzo zróżnicowana. Prawdziwa ocena działania agencji możliwa jest poprzez dokonanie oceny zasobów finansowych, którymi agencja dysponowała, a które przeznaczone były na zakupy interwencyjne, służące podtrzymywaniu cen oraz dochodów rolniczych. Środki przyznane na działanie agencji były jednak zmniejszane. Szczególna sytuacja miała miejsce w latach 1999 i 2002, kiedy budżet agencji został zredukowany. Zwłaszcza w 2002 r. agencja dysponowała realnie kwotą o 57,8% mniejszą niż w 2001 roku. Zresztą prawie w całym okresie działania agencji okazywało się, że dla realizacji swych statutowych zadań ARR musiała się posiłkować kredytami, które następnie były restrukturyzowane i spłacane przez państwo. Powyżej przedstawione uwarunkowania osłabiały spodziewane efekty, jakie były

¹⁸ W. Rembisz, S. Stańko, *ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego*, w: *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, Wydawnictwo ARR, Warszawa 2005, s. 25.

oczekiwane podczas tworzenia Agencji Rynku Rolnego, jako instytucji zajmującej się ochroną rolniczych dochodów i dostosowywaniem polskiego rynku rolnego do wymogów UE.

3.2. Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja ta powstała w oparciu o ustawę z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (DzU z 1991 r. nr 107 poz. 2). Do 2003 r. instytucja funkcjonowała pod nazwą Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Agencja była największym dysponentem ziemi, jako środka produkcji w Polsce. Do końca 2004 r. przejęła do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej Zasobu) 4,7 mln ha, z czego z byłych PGR 3,7 mln ha, ok. 603 tys. ha z Państwowego Funduszu Ziemi i 344 tys. ha z innych źródeł. Przejęty majątek rozdysponowany został w różnej postaci, głównie poprzez sprzedaż i dzierżawę. W sumie przeprowadzono 404 tys. przetargów, a rozstrzygnięto nieco ponad połowę z nich – 244 tys. ha. Agencja zawarła ponad 176 tys. umów sprzedaży i 283 tys. umów dzierżawy. Do końca 2004 r. sprzedała 1,47 mln ha gruntów. W zasobie pozostało ok. 3 mln ha gruntów, zagospodarowanych poprzez dzierżawę, wieczyste użytkowanie i trwałe zarząd¹⁹. Większość umów dzierżawy i sprzedaży dotyczyła powierzchni do 100 ha. Na koniec 2004 r. takich umów było ok. 296 tys. i obejmowały one nieruchomości o powierzchni 1,35 mln ha. W samej tylko dzierżawie znajdowało się 2,3 mln ha; była to najpowszechniejsza forma rozdysponowania zasobów ziemi agencyjnej.

W strukturze dzierżawionych gruntów dominowały pod względem liczby podpisanych umów działki do 1 ha (47%) umów i nieruchomości o powierzchniach od 1 do 10 ha (41%). W grupie obszarowej 10–100 ha zawarto do końca 2004 r. 9% umów, a na nieruchomości ponad 100 ha – zaledwie 3% umów. Powierzchnia wydzierżawionych arealów w tych grupach umów była odwrotnie proporcjonalna do liczby zawartych umów. Grupa powyżej 100 ha obejmowała aż 73% powierzchni wydzierżawionych gruntów. Przeciętny obszar przypadający na jedną zawartą umowę wynosił tu 450 ha, podczas gdy dla dzierżaw nieruchomości do 100 ha – zaledwie 4,3 ha. Istotnym czynnikiem wpływającym na zainteresowanie dzierżawami była wysokość czynszu dzierżawnego, która przez minione lata oscylowała wokół 2 dt pszenicy/ha rocznie. Czynsze były jednak ustalane na podstawie przetargów na oferowaną z Zasobu ziemię. Wynegocjowane zbyt wysokie, były jedną z przyczyn rezygnacji z dzierżawy. Do końca 2004 r. wycofano łącznie 2,2 mln ha z dzierżawy, w tym na 365 tys. ha umowy wygasły naturalnie, a na 1,26 mln ha zostały rozwiązane (w tym na 544 tys. ha z powodu nie dotrzymania umów przez dzierżawców).

¹⁹ Raport z działalności ANR na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 r., Warszawa 2005, s. 7-32.

Ciekawym instrumentem były wyłączenia do 20% nieruchomości z umowy dzierżawy na rzecz okolicznych rolników – zwykle jednak dzierżawca wyzbywał się w ten sposób najgorszych gruntów ze swego rozłogu.

Na koniec 2004 r. do rozdysponowania w ANR pozostawało ok. 0,5 mln ha, lecz były to już generalnie grunty o niskiej wartości i strukturze. Minione lata działalności ANR przyniosły wprawdzie rozdzielenie Zasobu WRSP, lecz poprawa struktury krajowego rolnictwa poprzez powiększanie rozłogu gospodarstw indywidualnych było wykorzystane w małym zakresie. Szacuje się, że pojedyncza umowa dzierżawy czy zakupu w przedziale do 100 ha powiększyła gospodarstwo indywidualne przeciętnie o 4,6 ha, podczas gdy w przedziale umów ponad 100 ha – o 395 ha na jedną umowę. Prywatyzacja Zasobu była dokonana nieudolnie, bez dalekosiężnej wizji podpartej kompleksowym mechanizmem prawnym, instytucjonalnym i finansowym. Znamionnym jest fakt, że spółki byłych pracowników i kadry kierowniczej PGR, wywodzących się z nomenklatury partyjnej, dzierżawiły na koniec 2003 r. ponad 362 tys. ha, czyli 10% puli gruntów należących do byłych PGR. Można pokusić się więc o stwierdzenie, że rozdysponowanie ziemi Zasobu służyło wąskiemu gronu osób, zamiast stymulować rozwój gospodarstw indywidualnych.

3.3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Powołana została w grudniu 1993 roku jako instytucja służąca rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich. Agencja poprzez szesnaście oddziałów regionalnych wspomagała inwestycje w rolnictwie oraz przetwórstwie rolno-spożywczym, przedsięwzięcia tworzące dla mieszkańców wsi stałe miejsca pracy poza rolnictwem, rozwój infrastruktury wiejskiej, oświatę i doradztwo rolnicze oraz upowszechnianie i wdrażanie rachunkowości w gospodarstwach. Agencja dopłacała do oprocentowania kredytów bankowych inwestycyjnych, obrotowych i kłęskowych. Udzielała także gwarancji kredytowych i poręczeń spłat kredytów oraz pożyczek. Poza rolnikami i przedsiębiorcami z pomocy agencji korzystały zarządy gmin i przedsiębiorstwa inwestujące w infrastrukturę techniczną i produkcyjną²⁰. W dalszej części artykułu przedstawione zostaną te mechanizmy ARiMR, które zdaniem autora miały największe znaczenie z punktu widzenia dostosowań polskiego rolnictwa do wymogów UE – były to kredyty preferencyjne inwestycyjne oraz dopłaty do mleka *klasy Ekstra*.

²⁰ Sektor rolniczy korzystający z kredytów komercyjnych, wpadł w pułapkę wysokiej inflacji, jaka miała miejsce w początkowym okresie transformacji lat 90. XX w. W 1991 r. liczba tylko samych rolników nie spłacających kredytów i odsetek szacowano na 21,5 tys., a zadłużenie na 25,5 mln zł. W 1992 r. liczba rolników wzrosła do 30 tys., a ich wierzytelności do 60 mln zł. We wrześniu 1992 r. rząd przyjął program pt. Szansa dla wsi i rolnictwa, deklarujący m.in. wsparcie stabilnych form kredytowania. Powołano Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Fundusz zajął się m.in. wykupem wierzytelności i pomocą w ich spłacie. Ustawa z 29.12.1993 r. rozwiązała Fundusz, przekazując jego środki, mienie, zobowiązania nowo utworzonej ARiMR.

Kredyty preferencyjne inwestycyjne stanowiły trzon pomocy dla sektora rolnego. Kredytu w ramach opracowanej linii udzielał komercyjny bank – w kolejnych latach funkcjonowania zwiększała się liczba punktów udzielających kredytów; w 2003 r. na terenie całego kraju udzielało ich 2800 placówek bankowych. ARiMR dopłacała do oprocentowania kredytu. Preferencyjność kredytu zależała od różnicy wynikającej pomiędzy oprocentowaniem kredytu, a wysokością dopłaty. Maksymalna wysokość oprocentowania ustalana była za pomocą współczynnika wielokrotności stopy redyskontowej weksli przyjmowanych od banków do redyskonta przez NBP. Najwyższe oprocentowanie w początkowym okresie działalności ARiMR sięgało 1,5 stopy redyskontowej, a w 2003 r. – 1,3 stopy. Poziom dopłat agencji do kredytów był zróżnicowany i określał trzy grupy kredytów: o najwyższym poziomie dopłat maks. 1,05 stopy redyskonta (kredyty na zakup gruntów rolnych, dla młodych rolników, dla grup producenckich); o średnim poziomie dopłat maks. $\frac{3}{4}$ stopy redyskonta (kredyty regionalne, branżowe) oraz najniższym poziomie dopłat maks. połowy stopy redyskonta (kredyty inwestycyjne, na tworzenie nowych stałych miejsc pracy, na rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji). Takie założenia spowodowały, że w strukturze kwot tych kredytów w latach 1994–2003 zdecydowane przeważała linia dla młodych rolników (43,2%) i kredyty inwestycyjne podstawowe (25,1%). Również na linii młodego rolnika najwyższy był poziom dopłat do oprocentowania, sięgający 2,72 mld zł, a w drugiej kolejności dla kredytów inwestycyjnych podstawowych – 1,1 mld zł.

Te dwie linie cieszyły się największym zainteresowaniem producentów rolnych, którzy za preferencyjne środki mogli wyposażyć swe gospodarstwa w maszyny i urządzenia, budować obiekty gospodarskie, zasiedlać je inwentarzem oraz nabywać ziemię. Średnia powierzchnia zagród producentów korzystających z kredytów dla młodych rolników wynosiła w 2002 r. ponad 48 ha, a zatem była sześć razy wyższa od średniej wielkości gospodarstwa w Polsce. Gospodarstwa, które korzystały z kredytów preferencyjnych inwestycyjnych, poprawiały wyposażenie techniczne i powiększały swój majątek trwały. Wg danych ARiMR²¹, w roku 2001 przyrost majątku takich gospodarstw wyniósł 9,8%, rok później o 8,2%. Poprawiły się także wskaźniki rentowności. Wskaźnik opłacalności dla korzystających z kredytów gospodarstw wyniósł w 2001 roku 126,4%, a w 2002 roku 124,6%. Najwięcej środków z kredytów inwestycyjnych trafiło do czołowych województw rolniczych: wielkopolskiego (1,52 mld zł) i mazowieckiego (1,50 mld zł), a dalej w kujawsko-pomorskiego (780,3 mln zł) i lubelskiego (761,7 mln zł).

²¹ Źródło: ARiMR – *dokonania i zamierzenia*, red. E. Woicka-Bekas, Wydawnictwo ARiMR, Warszawa 2004, s. 40-57.

Tabela 4. Wybrane elementy pomocy krajowej ARiMR w latach 1993–2003

Dopłaty do oprocentowania kredytów			
Rodzaj kredytu	Liczba kredytów	Kwota (tys. zł)	Dopłaty (tys. zł)
Kredyty inwestycyjne	290 437	16 786 487	5 592 972
Kredyty obrotowe	3 847 206	53 887 494	3 438 712
Kredyty kłękowe	822 559	3 707 887	727 912
Rozwój terenów wiejskich			
Infrastruktura Techniczna	Liczba umów	Dofinansowanie (tys. zł)	Gospodarstwa objęte inwestycjami
Wodociągi	4 066	359 930	387 053
Kanalizacja	1 677	380 350	111 345
Drogi	2 611	257 090	3 718 838
Telefony	485	42 020	79 795
Podnoszenie kwalifikacji	8 365	123 303	666 384
Pożyczki na tworzenie miejsc pracy	6 542	258 761	22 162
Rachunkowość rolna	232	56 700	100 000
Pozostałe formy pomocy			
Rodzaje pomocy	Dopłaty (tys. zł)	Efekty	
Dopłaty do mleka Ek.	692 000	Dopłaty do 10,6 mln l mleka	
Zalesianie gruntów	21 710	19,5 tys. zalesionych ha	
Tworzenie grup	2 882	13 grup w 2002 r.; 31 grup w 2003 r.	
Utylizacja padliny	2 914	Utylizacja ponad 15 tys. padłych sztuk	
Wytwórcy suszu pasz.	850	Dopłaty do 6,5 mln t suszu paszowego	

Źródło: ARiMR – dokonania i zamierzenia, red. E. Woicka-Bekas, Wydawnictwo ARiMR, Warszawa 2004, s. 51.

Dopłaty do mleka *klasy Ekstra* – realizowane były od 1 lipca 2002 roku do 30 kwietnia 2004 roku ARiMR dopłacała hurtowym producentom mleka do każdego sprzedanego litra białego surowca. Kwota dopłaty wynosiła 7 gr/l, z wyjątkiem okresu od stycznia do kwietnia 2003 roku, kiedy to płacono 4 gr/l. W sumie w ciągu 22 miesięcy działania tej dopłaty agencja przekazała 692 mln zł do 10,67 mld l mleka. Dopłaty otrzymywało comiesięcznie 193 tys. rolników – najczęściej było ich w Mazowieckiem, Podlaskiem i Łódzkim. Przeciętnie dostawca hurtowy otrzymał 3,6 tys. zł dopłat do sprzedanego mleka *Ekstra*; najczęściej zainkasowali rolnicy z woj. zachodniopomorskiego – 10,6 tys. zł w przeliczeniu na jednego dostawcę. Wsparcie miało wprawdzie charakter symboliczny, jednak wywołało znaczną poprawę jakości w podaży mleka u dostawców hurtowych. W momencie uruchomienia programu udział mleka *klasy Ekstra* w skupie wynosił 65,5%, przy zakończeniu programu – udział

wzrósł do 90,6%. Są więc podstawy przypuszczać, że program dopłat spełnił swe założenia, zachęcając producentów rolnych do poprawy dobrostanu zwierząt, podnoszeniem zdrowotności stad i polepszania stanu higienicznego pozytywnego mleka.

4. Uczestnictwo rolnictwa w programach przedakcesyjnych

Całkowitym *novum* było objęcie sektora rolnego zróżnicowanym wachlarzem pomocy zagranicznej, jaka zaczęła napływać do Polski w momencie wejścia na drogę transformacji w 1989 roku. Kwoty pomocy nie pozostały bez wpływu na sferę dostosowań podaży-popytu sektora rolnego. Z punktu widzenia bezpośrednich korzyści, jakie mogli odnieść rolnicy z tytułu uczestnictwa w programach przedakcesyjnych, największe znaczenie miał realizowany do dnia wstąpienia do UE program SAPARD (Specjalny Program Przedakcesyjny dla Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*)²². Wynikało to z faktu, że program ten dysponował największą pulą środków: dla Polski co roku w okresie 2000–2006 było do dyspozycji 171,6 mln euro²³. Jego realizacja rozpoczęła się dopiero w 2002 r., a ustała na dwa miesiące przed akcesją Polski do UE w 2004 r. Według zamierzeń, program ten miał dotyczyć czterech tzw. Działań, którymi były: 1. *Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych*; 2. *Inwestycje w gospodarstwach rolnych*; 3. *Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich*; 4. *Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich*.

Tabela 5. Zawarte umowy i realizowane płatności w programie SAPARD

Działanie	Zawarte umowy		Zrealizowane płatności	
	ilość	mln zł	ilość	mln zł
Działanie 1	1342	1688,9	979	888,8
Działanie 2	13742	638,2	11763	537,8
Działanie 3	4493	2025,8	4138	1705,6
Działanie 4	4854	438,2	2716	189,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *ARiMR - rok po akcesji*, red. E. Woicka-Bekas, ARiMR, Warszawa 2005, s. 11-62.

²² *SAPARD, Program Operacyjny dla Polski, wersja uzupełniona z 27.03.2000 roku*, MRiRW, Warszawa 2000.

²³ Kryterium podziału środków zarezerwowanych na program SAPARD przez Brukselę dla danego kraju pretendującego do członkostwa w UE były: liczba ludności rolniczej, rozmiar powierzchni użytkowanej rolniczo, wielkość PKB na głowę mieszkańca wg parytetu siły nabywczej oraz specyficzna sytuacja poszczególnych regionów. J. W. Tkaczyński, G. Rossmann, *Fundusze UE*, Temida 2, Białystok 2003, s. 71-73.

Ze strony dostosowań podażyowych, uczestnictwo w programie możliwe było przy spełnieniu szeregu wymogów dostosowujących gospodarstwo beneficjenta do zasad Wspólnej Polityki Rolnej UE. Bruksela postawiła bowiem warunek, że korzystanie z dofinansowania może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy rolnik będzie przestrzegał zasad ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Wdrożenie programu SAPARD spowodowało popytowe dostosowania rolników. W sumie ARiMR do 15 września 2004 r. zawarła z beneficjentami 31098 umów finansowych, z których zarejestrowano 27 761 na kwotę przeszło 6 mld zł. Na efekty ekonomiczne wdrażanych w Polsce funduszy strukturalnych przyjdzie jeszcze poczekać, choć ocenia się, że pomoc finansowa tego typu będzie znacząca. Fundusze te będą miały przełożenie na kreowanie podaży i popytu, co można wnioskować na podstawie wyników badań przeprowadzonych na przykładzie Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii w latach 1994–1999. Dokonana wówczas ocena efektów podażyowych i popytowych funkcjonowania funduszy wskazywała, że 1% wzrostu PKB, generowany przez efekty mnożnikowe funduszy strukturalnych, spowodował dodatkowy wzrost popytu rządu 0,2–0,3% i wzrost podaży do 0,2%²⁴. Jeśli chodzi o wdrażanie przedakcesyjnych programów pomocowych dla polskiego rolnictwa, to wykorzystano prawie 100% przyznanych środków – zwłaszcza w SAPARD – co dowodzi, że absorpcja pieniędzy spotkała się z dużą potrzebą i wolą dostosowań rynkowych polskich producentów i przetwórców żywności. Pokazało to także, że środowiska rolników, przedsiębiorców i samorządów lokalnych potrafiły się dobrze zorganizować.

5. Integracja pozioma i pionowa producentów rolnych

Jakkolwiek obecność państwa i instytucji rządowych dla rozwoju rolnictwa jest ważna, znacznie istotniejsza i cenniejsza jest oddolna inicjatywa producentów rolnych przejawiająca się w ich integracji poziomej oraz przy współdziałaniu sektora agrobiznesu – integracji pionowej²⁵. W ramach dostosowań rynkowych gospodarstwa rolne powinny szukać swoich szans w kooperacji i wykorzystywaniu swych przewag komparatywnych, dzięki czemu podnoszona byłaby efektywność i sprawność całego aparatu wytwórczego²⁶, wraz z szansą na redukcję kosztów transakcyjnych. Podstawowy schemat kontraktowania z teorii kosztów

²⁴ A. Ryszkiewicz, *Fundusze strukturalne UE*, Biblioteka Wiedzy Europejskiej, SGH, Warszawa 2000, zeszyt 11, s. 77.

²⁵ M. Trzęsowski, *Interwencjonizm na etapie przechodzenia rolnictwa do gospodarki rynkowej*, w: *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, AE Poznań, AR Poznań, UW Wielkopolska, IERiGŻ, Poznań 1993, s. 47.

²⁶ A. Woś, *Obszary interwencyjnej polityki państwa wobec wsi i rolnictwa*, w: *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, AE Poznań, AR Poznań, UW Wielkopolska, IERiGŻ, Poznań 1993, s. 28.

transakcyjnych dla sektora rolnego powinien dążyć do tworzenia struktur z wysokim zabezpieczeniem transakcji i wysoką specyficnością aktywów, bo w takiej konfiguracji producenci zyskują wyższe ceny zbytu i większą akumulację kapitału w gospodarstwach. Dalszymi korzyściami wzrostu efektywności produkcji, poprzez podaż dużych i jednolitych partii surowca wysokiej jakości po niższych cenach, jest aktywizacja sektora rolno-spożywczego²⁷. W nim wzrasta również wydajność, co pozwala zaoferować niższe ceny detaliczne przetworzonych towarów finalnym konsumentom, a to przekłada się na wzrost popytu, co znowu odczuwalne jest przez rolnictwo. W ten sposób rozkręcana jest spirala efektywności. Beneficjentem takiego mechanizmu może być grupa producentów rolnych²⁸. W okresie poprzedzającym akcesję do UE, państwo wspierało tworzenie rolniczych grup producenckich w Polsce, choć zasadniczą ustawę przyjęto jednak dopiero w 2000 r. Na jej podstawie rozpoczęły funkcjonowanie zachęty finansowe²⁹ dla rolników zakładających grupy.

Tabela 6. Obecność producentów rolnych na rynkach ponadregionalnych

Rynek hurtowy	Kapitał zakładowy (mln zł)	Pow. handlowa (ha)	Ilość operatorów	
			stałych	sprzedaż z aut
Warszawski Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy, Bronisze	119,8	7,0	800	1000
Dolnośląskie Centrum Hurtu Rolno-Spożywczego, Wrocław	105,4	3,4	349	50-250
Lubelski Rynek Hurtowy	59,0	3,2	209	250-800
Wielkopolska Gildia Rolno-Ogrodnicza, Poznań	21,9	3,2	529	700
Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze, Gdańsk	21,3	8,2	128	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rynki hurtowe artykułów rolno-spożywczych – system sprzedaży aktywizujący polskie rolnictwo*, Departament Infrastruktury Wsi i Komunikacji Społecznej MRiRW, Warszawa 2005.

Niestety, czas pokazał, że rolnicy niezbyt garnęli się do ich zakładania. Oprócz mentalnych oporów z strony rolników, którzy wciąż pamiętali okres

²⁷ W. Czernasty, B. Czyżewski, *Struktury...*, op.cit. s. 75-77.

²⁸ Dodatkowymi korzyściami są: pobudzenie przedsiębiorczości lokalnej, rozwój infrastruktury, eliminacja pośredników handlowych, tworzenie lokalnego rynku usług, cementowanie więzi społecznych, itp. S. Dyka, *Wielofunkcyjny rozwój wsi a spółdzielczość wiejska*, Postępy Nauk Rolniczych, Warszawa 1995, nr 3.

²⁹ Ustawa o grupach producentów rolnych i ich związkach (DzU z 2000 r. Nr 88, poz. 983) zapewniała zrzeszającym się rolnikom i rejestrującym się u swego wojewody, wsparcie działalności administracyjnej w okresie pierwszych pięciu lat od dnia wydania decyzji przez wojewodę, stwierdzającym spełnienie przez grupę warunków określonych w ustawie.

przymusowej kolektywizacji z lat powojennych, zachęta finansowa okazała się mało atrakcyjna. Nieokreślone były też procedury płatności z ARiMR, brakowało rozporządzeń i interpretacji kwalifikowania kosztów, fiskus domagał się uiszczania podatku dochodowego od zysków wspólnego przedsięwzięcia rolników, a lokalne samorządy niechętnie stosowały ulgi w podatku od nieruchomości zajętych przez grupę. W sumie więc po dwóch latach funkcjonowania ustawy, w 2002 r. tylko 14 grup miało formalny wpis u wojewody pozwalający na wystąpienie o dotacje, podczas gdy liczbę grup nieformalnych szacowano w kraju na ok. 400. Niewielka poprawa nastąpiła dwa lata później. Tuż przed akcesją zarejestrowano ok. 90 grup, z czego najwięcej w produkcji ziarna zbóż i nasion oleistych. Znacznie trudniej jest ocenić skalę integracji pionowej producentów rolnych z branżą przetwórczą. Generalnie te grupy, które posiadały formalny wpis do rejestru wojewodów, nawiązały bezpośrednie kontakty z sektorem rolno-spożywczym. Także takie związki posiadały grupy nieformalne; negocjowanie kontraktów z odbiorcami było grupowe, ale dostawy towarów i rozliczenia indywidualne. Niestety, w Polsce nie prowadzi się statystyki pozwalającej ocenić skalę działalności rynkowej i korzyści bezpośrednich odnoszonych przez grupy, zwłaszcza nieformalne. Tego rodzaju zasób informacji dopiero się tworzy za sprawą grup, które występowały o wpis do rejestru wojewodów i złożyły wnioski o wsparcie udzielane przez ARiMR. Ze względu jednak na zbyt sformalizowanie takiej działalności, te jawne związki rolników będą jedynie skromną reprezentacją grupowych przekształceń i poziomej integracji producentów rolnych. Pewną wykładnią zaangażowania rolników i ich zrzeszeń

w powiązania z rynkiem, może być ich obecność na rynkach hurtowych. Największą aktywność producentów rolnych zauważano w Broniszach, Poznaniu, Wrocławiu i Lublinie, a więc w rejonach kojarzonych jako tradycyjnie rolnicze.

Niezależnie od integracji poziomej i pionowej rolników i ich grup pod kątem bezpośrednio komercyjnym, środowisko rolnicze zasilalo dotychczasowe i tworzyło nowe instytucjonalne organizacje, stawiające sobie na celu reprezentowanie interesów producentów wobec państwa. Początki integracji poziomej rolników w kierunku tworzenia instytucji branżowych na ziemiach polskich mają korzenie sięgające XIX wieku, mocno „podcięte” po 1945 roku. Od momentu transformacji, formalnie dzięki ustawie z 1992 roku o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, producenci rolni zrzeszają się i tworzą demokratycznie wybierane struktury organizacyjne. Do najważniejszych z nich można zaliczyć ok. 30 zrzeszeń branżowych, zgrupowanych w Federacji Związków Producentów Rolnych, kilkadziesiąt organizacji niezrzeszonych oraz izby rolnicze, które z mocy ustawy z 1995 r. reprezentują wszystkich rolników w Polsce. Izby mają za zadanie przedstawiać organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego analizy i opinie, występować z inicjatywą regulacji prawnych. Izby mogą realizować zadania zlecone z zakresu administracji rzą-

dowej i samorządu terytorialnego. Prowadzą doradztwo rolnicze, analizują opłacalność produkcji, podejmują interwencje prawne na rzecz rolników; współpracują z jednostkami prowadzącymi instytucje doradcze.

Tabela 7. Organizacyjny i rynkowy niedorozwój sfery instytucjonalnej w polskim rolnictwie

Obszar niedorozwoju	Skutki dla rolnictwa
Organizacje	
<ul style="list-style-type: none"> • mała aktywność rolników w organizacjach samorządowych i branżowych, • znikomy lobbying, • ograniczone spektrum działania agend rządowych przez malejące środki budżetowe, • słabo rozwinięte instytucje rynków i giełd oraz nieprecyzyjne ich planowanie, • rozpad więzi pionowych i poziomych oraz słaba kreacja grup, 	<ul style="list-style-type: none"> • niski stopień samoorganizacji rolników, • niesprzyjające formy i instrumenty ochrony rolników, • niski stopień przetworzenia produktów rolnych i ich konkurencyjności na rynkach zagranicznych; • mały wpływ agrobiznesu na modernizację gospodarstw, • niski stopień wpływu rolników na współpracę z przetwórstwem,
Rynki	
<ul style="list-style-type: none"> • rynek ziemi – ograniczony zakres funkcjonowania, nieuporządkowanie prawa własności, brak wsparcia słań, • rynek finansowy – mało produktów finansowych dla rolników, słabo rozwinięta sieć placówek bankowych i doradztwa finansowego, • rynek pracy – niska mobilność rolniczej siły roboczej, małe zaangażowanie państwa odnośnie bezrobocia na wsi, słaby rozwój instytucji pomagającym w przebranżawianiu się rolników i brak koordynacji ich działań. 	<ul style="list-style-type: none"> • niska cena gruntów rolnych; • wolne tempo poprawy struktury agrarnej, • niska produktywność ziemi, • niska stopa oszczędności i trudności w finansowaniu inwestycji, • wysoka stopa bezrobocia i negatywne zjawiska wśród chronicznie bezrobotnych, • znikome tempo odpływu ludności wiejskiej do innych działów gospodarki, • zamrażanie dotychczasowej struktury gospodarstw przez wsparcie socjalne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Wilkin, *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, Problemy Integracji Rolnictwa, 2000/4 (20), s. 18.

Zakończenie

Przedstawiona w niniejszym artykule struktura organizacyjna instytucji w otoczeniu polskiego rolnictwa ulegała różnym przeobrażeniom i modernizacji w okresie transformacji polskiej gospodarki. Do momentu akcesji przekształcenia te objęły wszystkie płaszczyzny organizacji instytucjonalnej – od komercyjnych, poprzez rządowe i samorządowe.

Wiele zmian miało na celu dostosowanie dotychczasowych i stworzenie nowych instytucji mających wspomóc sektor rolniczy. Z ekonomicznego punktu widzenia ten dział gospodarki nie może bowiem funkcjonować w warunkach wolnego rynku i potrzebuje wsparcia ze strony instytucjonalnej, w celu redystrybucji nadwyżki wypływającej z rolnictwa i redukcji kosztów transakcyjnych.

Spośród podjętych działań mających na celu instytucjonalne wsparcie producentów rolnych i agrobiznesu, na uwagę zasługiwały nowo utworzone agencje rządowe: ARR, ANR i ARiMR, finansowe programy przedakcesyjne oraz początki integracji pionowej i poziomej producentów rolnych. Niestety, pomimo wydatkowania ogromnych środków, do chwili wstąpienia w struktury unijne w Polsce nie powstał spójny system instytucjonalny wspierający rolnictwo. Instytucje często koncentrowały się na realizacji własnych celów, a działania te nie korespondowały z działaniami prowadzonymi przez inne agencje. Zmniejszało to efektywność wykorzystania środków; pieniądze służyły głównie rozwiązywaniu problemów bieżących, a nie długofalowych. W rozważaniach nad niedorozwojem instytucji sektora rolnego, zwłaszcza po stronie organizacji zbytu, nie sposób nie zauważyć, że pewną winę nad takim stanem rzeczy ponosili również i sami producenci rolni, którzy nie wytworzyli powiązań poziomych i pionowych z agrobiznesem w odpowiedniej ilości i o określonej sile oddziaływania.

The institutional base of market adaptations in agriculture in the terms of transformation of economy in Poland

Summary

The topic of this paper was to present the main institutions in surrounding of domestic agriculture. The background of transformation of Polish agriculture in years 1989–2004 is discussed. This period, finished with accession to European Community, showed the lack of proper institutional organization in Poland, as far as agriculture are concerned. Article points the high economical significance of institutions, which could help producers to improve the benefits, better manage the market information and influence the reduction of transactional costs. The government agendas, especially ARR and ARiMR, played the leading role in polish agriculture during first fifteen years of transformations. The importance of pre-accession fund SAPARD and the marketing associations of farmers can also be mentioned.

Bibliografia

ARiMR – dokonania i zamierzenia, red. E. Woicka-Bekas, Wydawnictwo ARiMR, Warszawa 2004.

ARiMR – rok po akcesji, red. E. Woicka-Bekas, Wydawnictwo ARiMR, Warszawa 2005.

Blaug M., *Teoria ekonomii*, PWN, Warszawa 2000.

- Czernasty W., Czyżewski B., *Struktury instytucjonalne w mechanizmach alokacyjnych gospodarki rynkowej w warunkach transformacji systemowej*, w: *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, red. A. Noga, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2004.
- Czyżewski A., Grzelak A., *Regulatory i instytucje w dostosowaniach rynkowych gospodarki polskiej w okresie transformacji*, w: *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, red. A. Noga, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2004.
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE Poznań, Poznań 2004.
- Czyżewski A., Pocza A., Wawrzyniak Ł., *Interesy europejskiego rolnictwa w świetle globalnych uwarunkowań polityki gospodarczej, model „wahadła”*, SERiA, Roczniki Naukowe, Warszawa 2005, VII/4.
- Dyka S., *Wielofunkcyjny rozwój wsi a spółdzielczość wiejska*, Postępy Nauk Rolniczych, Warszawa, nr 3/1995.
- Grzelak E., *Samowystarczalność żywnościowa w strategii rozwoju gospodarki narodowej*, Prace i Materiały IRGiGŻ – SGH, Warszawa 1991.
- Hamilton W., *Institution, Encyclopedia of the Social Sciences*, Seligman and Johnson, New York 1932.
- Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Kowalski A., Rembisz W., *Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ–PIB, Warszawa 2005.
- Mandewirth S.O., *Transaktionskosten von Handelskooperationen*, Phisica – Verlag, Heidelberg 1997.
- North D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Oxford 1998.
- Okoń-Horodyńska E., *Instytucjonalne uwarunkowania innowacji techniczno-technologicznych*, w: *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, Wydawnictwo AE Katowice, Katowice 1996.
- Okoń-Horodyńska E., *Podejście instytucjonalne-rozważania nad wyznacznikami*, w: *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, Wydawnictwo AE Katowice, Katowice 1996.
- Raport z działalności ANR na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 r., Warszawa 2005.
- Rembisz W., Stańko S., *ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego*, w: *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, Wydawnictwo ARR, Warszawa 2005.
- Rynki hurtowe artykułów rolno-spożywczych – system sprzedaży aktywizujący polskie rolnictwo*, Departament Infrastruktury Wsi i Komunikacji Społecznej MRiRW, Warszawa 2005.
- Ryszkiewicz A., *Fundusze strukturalne UE*, Biblioteka Wiedzy Europejskiej, SGH, Warszawa 2000, zeszyt 11.
- SAPARD, Program Operacyjny dla Polski, wersja uzupełniona z 27.03.2000 r.*, MRiRW, Warszawa 2000.

Swadźba S., *Kreowanie instytucji dla zmian strukturalnych*, w: *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*, Wydawnictwo AE Katowice, Katowice 1996.

Tkaczyński J.W., Rossmann G., *Fundusze UE*, Temida 2, Białystok 2003.

Trzęsowski M., *Interwencjonizm na etapie przechodzenia rolnictwa do gospodarki rynkowej*, w: *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, AE Poznań, AR Poznań, UW Wielkopolska, IERiGŻ, Poznań 1993.

Wilkin J., *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, Problemy Integracji Rolnictwa, Warszawa 2000, nr 4 (20).

Williamson O., *The Economic Institution of Capitalism*, The Free Press, New York 1985.

Von Witzke H., *Rynki i instytucje: rola rządów rolno-spożywczym sektorze ekonomii rynkowej*, w: *Marketing i instytucje rynkowe w polskim przemyśle rolno-spożywczym*, Materiały seminaryjne, OECD i MRiGŻ, Poznań 1994.

Woś A., *Obszary interwencyjnej polityki państwa wobec wsi i rolnictwa*, w: *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, AE Poznań, AR Poznań, UW Wielkopolska, IERiGŻ, Poznań 1993.

Veblen Th., *The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays*, New York 1919.

Zegar J.S., *Dochody rolników*, w: *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989–1997)*, IERiGŻ, Warszawa 1998.