

MARIAN ZALESKO

INSTYTUCJE A EFEKTYWNOŚĆ GOSPODAROWANIA W ROLNICTWIE

WSTĘP

Transformacja gospodarki polskiej wymusza dostosowanie podmiotów gospodarczych do wymogów rynku krajowego, unijnego i globalnego. Recesja gospodarcza z lat 1981–1989 oraz liberalizacja procesów rynkowych występujące po roku 1989 doprowadziły między innymi do trudnej sytuacji rolnictwa. Największy wpływ na sektor rolny wywarły czynniki ekonomiczne, które ukazały jego niską efektywność. Uwidoczniła się „luka instytucjonalna” obnażająca słabości rolnictwa w Polsce w relacji do krajów wysoko rozwiniętych, przede wszystkim zrzeszonych w Unii Europejskiej.

Tymczasem jednym z istotnych czynników wpływających na rozwój gospodarczy, w tym na pozytywne przeobrażenia w sektorze rolnym, jest sfera instytucjonalna. Składa się na nią odpowiednia sieć instytucji, które uznaje się za niezbędne w prawidłowym funkcjonowaniu systemu gospodarczego.

Nie ulega wątpliwości, że instytucje w gospodarce mają duże znaczenie. Polega ono przede wszystkim na: poprawie skuteczności kooperatywnych działań ludzkich i ograniczaniu ich niepewności oraz obniżaniu kosztów transakcyjnych przez podnoszenie efektywności gospodarowania¹. Z tych względów na instytucje należy zwracać szczególną uwagę.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono zagadnienia dotyczące znaczenia instytucji w rozwoju rolnictwa w Polsce w okresie transformacji ustrojowej.

¹ Zob.: M. Rutherford, *Institutional Economics: Then and Now*, Journal of Economic Perspectives 2001, No. 3.

wej (1990–2005). Odpowiedni stopień instytucjonalizacji² polskiego sektora rolnego wzmocni jego pozycję na arenie międzynarodowej, szczególnie w momencie pełnej konsolidacji naszej gospodarki ze strukturami Wspólnoty Europejskiej, której członkiem nasz kraj został w maju 2004 roku.

INSTYTUCJE I EFEKTYWNOŚĆ – ASPEKT POJĘCIOWY

Istnieje wiele definicji instytucji. Jedna z nich precyzuje instytucję jako regularność zachowań ludzi lub regułę, akceptowaną na ogół przez członków grupy społecznej, która określa ich zachowania w konkretnych sytuacjach i jest przestrzegana przez nich dobrowolnie albo egzekwowana przez władzę zewnętrzną³. We współczesnej gospodarce instytucje są coraz bardziej znaczącą częścią życia społecznego. Stwarzają ramy i mechanizmy regulujące zachowania ludzi. Kształtują relacje międzyludzkie (polityczne, społeczne, ekonomiczne) w procesie gospodarowania⁴.

Instytucje odgrywają olbrzymią rolę w krajach postkomunistycznych, m.in. w Polsce. Ich zadaniem w tych państwach jest ustanawianie standardów (normatywnych i poznawczych) określających zasadność i sensowność działań w określonej społeczności bądź strefie życia społecznego, w obrębie której w sposób prawomocny funkcjonują instytucje. Rola instytucji polegać ma tutaj na służeniu przykładem postępowania – wskazywaniu ludziom, jak należy się zachowywać, w jakich relacjach pozostawać oraz czego oczekiwać od siebie nawzajem (efekt socjalizacji)⁵.

Instytucje poprzez oddziaływanie na różne typy środowisk: ekonomiczne, społeczne, polityczne, kulturowe mogą wywierać wpływ na efektywność gospodarowania w sektorze rolnym. W opinii ekonomistów kategoria efektyw-

² Instytucjonalizacja jest współcześnie ważnym sposobem utrwalania wszelkich rodzajów relacji społecznych. Towarzyszy również rozwojowi stosunków międzynarodowych i nabiera coraz większego znaczenia wraz z tym rozwojem. Zob.: R. O. Keohane, *International institutions: two approaches*, [w:] J. der Derian (ed.), *International Theory: Critical Investigation*, McMillan London 1995, s. 279–307.

³ M. Rutherford, *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 182.

⁴ D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 3.

⁵ C. Offe, *Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian*, [w:] J. Hausner (red.), *Narodziny demokratycznych instytucji. Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. III, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1995, s. 10.

ności jest terminem niejednoznacznym⁶, ale zawsze się odnosi do porównywania ze sobą nakładów i efektów działań gospodarczych. Jest to relacja określonego efektu do danego czynnika produkcji lub zespołu czynników produkcji. W teorii ekonomii i w praktyce gospodarczej są stosowane różnorodne miary efektywności ekonomicznej zależnie od tego, co się przyjmuje jako efekt, a co jako nakład. Istnieją różne relacje efektywnościowe. Mogą one wyrażać stosunek uzyskanych efektów (np. produkcji, zysku) do poniesionych nakładów (np. zatrudnienia, inwestycji, zużytych surowców i materiałów) lub też być relacją przewidywaną na przyszłość, czyli wyrażać stosunek spodziewanych efektów do zamierzonych nakładów. Relacje te mają charakter historyczny⁷, dlatego też kategoria efektywności powinna być rozpatrywana w ścisłym powiązaniu z podstawowymi ekonomicznymi prawami gospodarowania. Ekonomiści mogą je badać i na podstawie analiz wyciągać wnioski dla polityki gospodarczej. Przyjmuje się tutaj ogólną zasadę: efektywność rośnie na skutek maksymalizowania efektów przy danych nakładach lub przez minimalizowanie nakładów przy danych efektach.

Poprawa efektywności gospodarowania w rolnictwie ma duże znaczenie w obecnej sytuacji gospodarczej naszego kraju. Dlatego należy dokonywać restrukturyzacji (produkcyjnej, organizacyjnej, technicznej oraz infrastrukturalnej) tego działu gospodarki. Szczególną wartość przy budowaniu sprawności i efektywności gospodarowania posiada poszukiwanie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych.

NIEDOCIĄGNIĘCIA INSTYTUCJONALNE OBNIŻAJĄCE EFEKTYWNOŚĆ GOSPODAROWANIA W ROLNICTWIE

Budowa gospodarki rynkowej w Polsce stała się warunkiem ekonomicznego i technologicznego zbliżenia się do krajów wysoko rozwiniętych oraz stopniowego nadrobienia opóźnienia cywilizacyjnego w stosunku do tych państw. W okresie transformacji ustrojowej głównym zadaniem przebudowy systemu ekonomicznego⁸ w naszym kraju jest zapewnienie efektywnego i stabilnego

⁶ Zdanie takie wyraził m.in. A. Woś, *Agrobiznes. Makroekonomia*, t. I, Wyd. Key Text, Warszawa 1996, s. 155.

⁷ Poglądu tego nie podzielają przedstawiciele ekonomii klasycznej sugerując, że prawa ekonomiczne mają charakter uniwersalny i działają we wszystkich warunkach społecznych.

⁸ System ekonomiczny wg J. Wilkina to „układ powiązanych ze sobą, bezpośrednio i pośrednio, instytucji, przez które dokonuje się proces produkcji, wymiany i podziału produktów oraz usług. Charakter instytucji i więzi między nimi decyduje o podstawach systemu, którymi

rozwoju gospodarki oraz państwa. Ważną rolę w tej dziedzinie odgrywają instytucje.

Instytucje są wytworami życia społecznego regulującymi zachowania ludzi. Najważniejsze instytucje funkcjonujące w gospodarce i społeczeństwie można podzielić na trzy grupy: normy, rynki i organizacje. Pierwsza grupa zawiera normy kształtowane w sposób ewolucyjny (tradycje, normy etyczne, zwyczajowe sposoby postępowania) oraz normy prawne, ustanawiane przez państwo. Druga obejmuje mechanizm rynkowy, który jest silnie działającym regulatorem i koordynatorem zachowań ludzkich, przede wszystkim w sferze działalności gospodarczej. Natomiast trzecia grupa to instytucje utworzone w celu realizacji potrzeb uczestników organizacji. Wyróżnić tutaj można rodzinę, oddolnie tworzone organizacje społeczne, przedsiębiorstwa, organizacje państwowe i ponadnarodowe. Należy podkreślić, iż w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego ulega zmianie skład instytucji w ramach każdej grupy oraz znaczenie wymienionych zespołów instytucji⁹.

Na przełomie XX i XXI wieku w rolnictwie polskim dokonało się wiele fundamentalnych zmian. Związane one były przede wszystkim z transformacją ustrojową w naszym kraju. Kontakt polskiego sektora rolnego z gospodarką wolnorynkową, charakterystyczną dla państw wysoko rozwiniętych, wypadł niezbyt pomyślnie. Ujawniły się obszary niedorozwoju sfery instytucjonalnej (tabela 1), które w obliczu otwarcia polskiej gospodarki ukazały jej niską efektywność i konkurencyjność, zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zagranicznym.

Przedstawione w tabeli obszary niedorozwoju sfery instytucjonalnej należy eliminować. Można tego dokonać, budując odpowiednią sieć instytucji. Proces instytucjonalizacji sektora rolnego w Polsce wpłynie korzystnie na poprawę efektywności gospodarowania w rolnictwie oraz na wzrost jego międzynarodowej konkurencyjności. Niezbędna staje się zatem modernizacja gospodarki rolnej i jej otoczenia, szczególnie w obliczu narastającej konsolidacji naszego kraju z Unią Europejską.

Aby stać się pełnowartościowym członkiem Unii Europejskiej, Polska musi spełnić wiele warunków. Dotyczą one poprawy systemu politycznego, gospodarczego, ustawodawstwa, zasad ochrony środowiska. Szczególne znaczenie ma adaptacja prawa wspólnotowego, które narzuca wysokie standardy zdrowotne, ekologiczne i jakościowe produktom wytworzonym na obszarze

są: zestaw celów realizowanych przez system, struktura i mechanizm procesu podejmowania decyzji, mechanizm alokacji zasobów i wzorce podziału wytworzonych wartości". J. Wilkin, *Jaki kapitalizm, jaka Polska?*, PWN, Warszawa 1995, s. 113–114.

⁹ Por.: M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, UW, Warszawa 1998, s. 19–25.

Tabela 1. Przykłady obszarów niedorozwoju sfery instytucjonalnej w rolnictwie polskim i ich skutki

PRZEJAWY NIEDOROZWOJU SFERY INSTYTUCJONALNEJ	KONSEKWENCJE DLA ROLNICTWA
1	2
normy	
<ul style="list-style-type: none"> – opóźnienia i braki w ustawodawstwie np. spóźnione uregulowania przekształceń PGR, brak ustawy reprivatyzacyjnej czy niedoskonalość ustawy o rupach producenckich; – niedostatecznie ukształtowane postawy przedsiębiorczości, innowacyjności i skłonności do wykorzystywania mechanizmu rynkowego; – powszechność postaw proetatystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> – marnotrawstwo części majątku produkcyjnego w sektorze byłych PGR; – słaba pozycja producentów rolnych w relacji do firm przetwórstwa i handlu oraz niższe od możliwych przy innych uwarunkowaniach instytucjonalnych ceny skupu; – ograniczenia w funkcjonowaniu rynku ziemi i niepełne uporządkowanie praw własności; – zbyt wysokie oczekiwania od państwa i tendencje do ograniczania mechanizmu rynkowego.
rynki	
<ul style="list-style-type: none"> – rynek ziemi: ograniczony zakres funkcjonowania (nieuporządkowane sprawy własności, ograniczenia w sprzedaży ziemi obcokrajowcom); – rynek finansowy: słabo rozwinięty segment rynku; zła kondycja banków spółdzielczych, niewielki zakres korzystania przez rolników z obrotu bezgotówkowego i z kredytu, słabo rozwinięta sieć placówek bankowych, instytucji doradztwa i pośrednictwa finansowego; – rynek pracy: ograniczony i zdeformowany; niska mobilność rolniczej i wiejskiej siły roocznej, pasywny charakter państwowej polityki rynku pracy, niedorozwój instytucji wspierających adaptację do zmieniającego się popytu na pracę, brak niezbędnej koordynacji instytucji administracyjnych i samorządowych w zakresie oddziaływania na rynek pracy. 	<ul style="list-style-type: none"> – niska cena gruntów rolnych; – wolne tempo poprawy struktury agrarnej; – obniżona efektywność alokacji zasobów ziemi; – niska stopa oszczędności wśród rolników; – trudności w finansowaniu modernizacji i rozwoju gospodarstw rolnych; – niewielki zakres uczestnictwa rolników w rynku finansowym; – wysoka stopa bezrobocia jawnego i ukrytego na wsi; – wysokie koszty utrzymania zbędnej na wsi siły roboczej, ponoszone przez wieś; – szeroki zakres występowania „syndromu długookresowego bezrobocia” oraz marginalizacji społecznej i ekonomicznej wśród mieszkańców wsi; – wolne tempo odpływu siły roboczej z rolnictwa i wolne tempo restrukturyzacji gospodarstw.
organizacje	
<ul style="list-style-type: none"> – spółdzielnie rolnicze i wiejskie: upadek wiejskiej spółdzielczości i niechęć ludności wiejskiej do tworzenia nowych spółdzielni; – grupy producenckie i marketingowe: nieliczne i w początkowej fazie tworzenia; – Izby Rolnicze: niestabilizowana rola i niewielka aktywność rolników w tych organizacjach; – przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego: niska koncentracja, często zła kondycja finansowa; słabe więzi kooperacyjne i kontraktacyjne z rolnikami, konieczna gruntowna modernizacja przed przystąpieniem do UE; 	<ul style="list-style-type: none"> – niski stopień samoorganizacji rolników; – brak odpowiednich form i instrumentów ochrony ekonomicznych interesów rolników i wzmocnienia ich pozycji na rynku; – niewielki wpływ rolników na organizacje funkcjonujące w otoczeniu rolnictwa; – poczucie osamotnienia i bezsilności w warunkach rynkowych; – niski stopień integracji poziomej i pionowej w strukturze agrobiznesu; – ograniczony wpływ przedsiębiorstw przemysłu spożywczego na modernizację gospodarstw rolnych;

Cd. Tabeli 1.

1	2
<p>– ośrodki doradztwa rolniczego: niestabilizowana sytuacja prawno-organizacyjna, słabo rozwinięta sieć, odpływ wartościowych pracowników do innych zawodów, niedostateczne finansowanie.</p>	<p>– relatywnie niewielki stopień przetworzenia produktów rolnych i niski stopień konkurencyjności polskich produktów żywnościowych na rynkach międzynarodowych; – niedostateczne wsparcie gospodarstw rolnych ze strony instytucji zajmujących się transferem wiedzy rolniczej i ekonomicznej do producentów rolnych.</p>

Źródło: J. Wilkin, *Wies i rolnictwo polskie w obliczu modernizacji*, [w:] E. V. Bowden, J. H. Bowden (red.), *Ekonomia. Nauka zdrowego rozsądku*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002, s. 723.

Wspólnoty. Konfrontacja z gospodarką unijną wymusza poprawę konkurencyjności polskich produktów. Członkostwo jest wobec tego bodźcem do unowocześnienia systemu gospodarki polskiej (w tym rolnej) i zbliżenia jej do standardów obowiązujących w UE¹⁰.

Występujące w Polsce, instytucjonalne i strukturalne, utrudnienia dostosowawcze do gospodarki światowej są źródłem kwestii agrarnej. Tymczasem tylko nowoczesne, dobrze rozwinięte rolnictwo ma dużą zdolność adaptacyjną i innowacyjną. Pozwala to na korzystanie w odpowiednim stopniu, z ogólnych zasad postępu naukowo-technicznego¹¹. Narastająca presja modernizacyjna powinna korzystnie wpłynąć na efektywność gospodarowania w polskim sektorze rolnym i przez wzmocnienie istniejącego systemu instytucji oraz budowę nowych instytucji wzmocnić jego pozycję konkurencyjną. Konieczne jest zatem zagospodarowanie przestrzeni, jaka pojawiła się na skutek powstania „luki instytucjonalnej” w okresie transformacji gospodarczej.

Rolnictwo w Polsce nadal należy poddawać procesowi restrukturyzacji i modernizacji. Okoliczności do przeprowadzenia takich działań nie są sprzyjające. Trzeba tego dokonać w warunkach: ograniczonego popytu, nadmiaru zasobów pracy, braku środków na inwestycje, niższej efektywności kapitału na terenach wiejskich, niedorozwoju infrastruktury oraz istniejących ograniczeń budżetowych. Wówczas ulegnie wzmocnieniu znaczenie polskiego sektora rolnego na rynku¹². Każda poważna reorganizacja wymaga określonego czasu

¹⁰ J. Wilkin, *Rolnictwo polskie w perspektywie integracji europejskiej*, Gospodarka Narodowa 1998 (numer specjalny), s. 91.

¹¹ Ibidem, *Współczesna kwestia agrarna*, PWN, Warszawa 1986, s. 328-329.

¹² A. Woś, J. S. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 66.

adaptacji. Potrzebny jest on do wyeliminowania chwilowej dezorganizacji produkcji oraz czasowego pogorszenia wyników ekonomicznych¹³.

ROLA INSTYTUCJI WE WZROŚCIE EFEKTYWNOŚCI GOSPODAROWANIA W SEKTORZE ROLNYM

W minionych latach transformacji przystosowanie sektora rolnego do funkcjonowania w warunkach rynkowych okazało się trudne. Stało się paradoksem, że rolnictwo, które było enklawą gospodarki rynkowej w PRL (w ok. 80% prywatne), w okresie przemian ustrojowych wykazało cechy patologiczne. Spowodowane to było destrukcją alokacji popytowej. W gospodarce socjalistycznej po stronie popytu destrukcja polegała na polityce niskich dotowanych cen żywności, sztucznie pobudzających popyt na artykuły spożywcze, który przenosił się na surowce rolne. Z kolei podaż tych surowców była nabywana przez państwo po preferencyjnych cenach. W wyniku przedstawionych działań oraz ze względu na presję ilościowego wzrostu podaży towarów rolnych, gospodarstwa chłopskie nie miały problemów ze zbytem swych produktów¹⁴. Takiej sytuacji w okresie gospodarki centralnie planowanej sprzyjała istniejąca wówczas alokacja polityczna. Natomiast system gospodarki rynkowej wykazuje alokację popytową. Tymczasem w analizowanym okresie gospodarstwa chłopskie w Polsce nie były w pełni zdolne do funkcjonowania na zasadach rynkowych. Uwidoczniła się ich atrofia do alokacji typu rynkowego¹⁵. Z tego powodu występowały problemy opóźniające proces wzrostu efektywności gospodarowania w rolnictwie. System instytucjonalny gospodarki wymagał rekonstrukcji.

Istotnym bodźcem przyspieszającym przebieg modernizacji sektora rolnego w Polsce było przygotowywanie się naszego kraju do członkostwa w Unii Europejskiej. Wymagało to budowy odpowiedniego konglomeratu instytucji, potrzebnych do absorpcji funduszy unijnych, należących się Polsce z tytułu uczestnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej i wyrównywania dysproporcji rozwojowych.

Zatem zmiany instytucjonalne są rezultatem oddziaływania czynników endogenicznych i egzogenicznych. Działanie pierwszych związane jest ze

¹³ R. Manteuffel, *Filozofia rolnictwa*, PWN, Warszawa 1987, s. 146.

¹⁴ A. Lipowski, *Dualizm transformacji: przypadek Polski 1990–1998*, INE PAN, Warszawa 2000, s. 34–35.

¹⁵ Zob.: H. Chołaj, *Wstęp do teorii transformacji*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2000, s. 87.

stopniowymi przemianami wywołanymi przez pojawienie się nowych możliwości postępowania jednostek i grup społecznych. Z kolei zmiany spowodowane przez czynniki egzogeniczne prowadzą do zastąpienia dotychczasowych warunków funkcjonowania, innymi, narzucanymi przez siły zewnętrzne, np. przez jakieś grupy interesu, siły polityczne. W latach transformacji ustrojowej Polska znalazła się zarówno pod wpływem czynników endogenicznych jak i egzogenicznych, powodujących przyspieszone przeobrażenia instytucjonalne¹⁶. Miały one duże znaczenie w procesie dostosowywania się sektora rolnego do nowych warunków gospodarowania.

Reorganizacja rolnictwa jest długotrwałym procesem polegającym na jego akomodacji do zmieniającego się otoczenia. Występują dwa kierunki dostosowań: na podstawie własnych sił motorycznych, które zmieniają strukturę rolnictwa, prowadząc w stronę wyższej efektywności. Są one słabe, a ich skutki mogą być obserwowane w długim okresie. Większe znaczenie ma dynamicznie zmieniające się otoczenie rolnictwa (rynek, przemysły wytwarzające i oferujące nowe technologie, postęp naukowo-techniczny i biologiczny, sfera usług dla rolnictwa, upowszechniająca się wiedza i umiejętności rolników). Wszystkie te czynniki, działając jednocześnie, kształtują nowe, bardziej efektywne struktury¹⁷, które odpowiednio wpływają na proces produkcji.

Każda produkcja opiera się na współdziałaniu trzech czynników: pracy, ziemi i kapitału. Ilościowe relacje, w jakich zostaną one użyte, mogą być zmienne, tzn. określona ilość produktu może być uzyskana przy różnych wzajemnych proporcjach między czynnikami produkcji. W określonych warunkach ekonomicznych istnieje jedno słuszne rozwiązanie wśród różnych techniczno-produkcyjnych wariantów (proporcja czynników produkcji powinna być taka, przy której wytworzona ilość dobra osiągnie się przy możliwie najniższych kosztach – proporcja kosztów minimalnych). Optymalna relacja między czynnikami produkcji wynika z ich produktywności krańcowej¹⁸ oraz ich cen¹⁹. W gospodarce rynkowej obserwowane są ciągłe zmiany relacji między czynnikami produkcji, ponieważ zapewnienia to wzrost efektywności gospodarowania.

Rolnictwo w Polsce cechuje się niższą produktywnością czynników produkcji niż sektor rolny w krajach UE. Umiejętne wykorzystanie potencjału

¹⁶ Zob.: M. Iwanek, J. Wilkin, op.cit., s. 23–24.

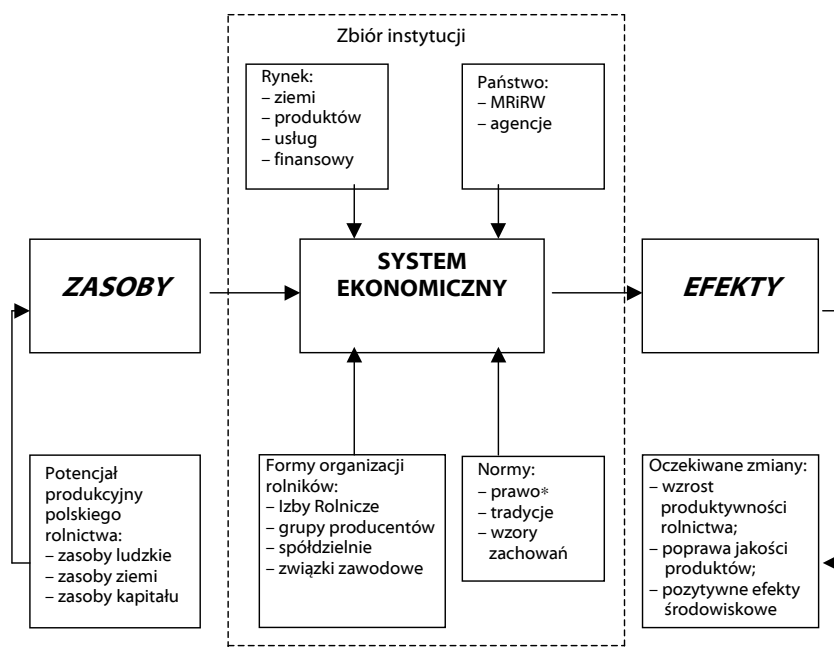
¹⁷ A. Woś, *Rolnictwo polskie 1945–2000*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 12.

¹⁸ Produkcyjność krańcowa to przyrost przychodu wyrażony w jednostkach pieniężnych, uzyskany przez zwiększenie o jednostkę nakładu jednego czynnika produkcji przy niezmiennym nakładzie pozostałych czynników.

¹⁹ H. H. Herlemann, H. Stamer, *Rolnictwo w dobie technizacji*, PWRiL, Warszawa 1963, s. 29.

produkcyjnego rolnictwa, w postaci zasobów ludzkich, ziemi i kapitału, oraz wprowadzenie nowoczesnych technik wytwarzania i intensywnych form organizacji produkcji, doprowadzić powinno do poprawy efektywności funkcjonowania sektora rolnego w naszym kraju. Nastąpi to prawdopodobnie w chwili całkowitej instytucjonalizacji systemu ekonomicznego w Polsce. W momencie zakończenia procesu instytucjonalizacji powinny pojawić się oczekiwane efekty: wzrost produktywności rolnictwa, w tym poprawa sytuacji dochodowej ludności rolniczej; poprawa jakości produktów; uwidocznia się również pozytywne efekty środowiskowe. Obrazuje to schemat 1.

Schemat 1. Współzależności między zasobami, systemem ekonomicznym i efektami gospodarowania



* Duże znaczenie przypisywane jest kwestii praw własności, które w sensie ekonomiczno-prawnym są wiązką tzw. uprawnień własnościowych. Mają one istotne znaczenie dla efektywności gospodarowania, ponieważ dają rolnikowi – formalnoprawnemu właścicielowi ziemi, możliwość dysponowania nią i jej plonami, decydowania o sposobie jej wykorzystania. J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie; dlaczego był, jest i będzie?* Biuletyn Informacyjny ARR 2002, nr 9(135).

Źródło: opracowanie własne.

Fundamentalne znaczenie przy budowaniu sprawności i efektywności gospodarowania mają instytucje. Uznaje się, że niewłaściwie zbudowany system instytucjonalny jest barierą rozwoju gospodarczego i społecznego. Natomiast

najsukuteczniejszą metodą podnoszenia efektywności gospodarowania jest poszukiwanie nowych rozwiązań instytucjonalnych. Należy zwracać uwagę na charakterystyczne elementy systemu instytucji. Wymienia się tu: stosunki własnościowe, zakres i formy powiązań z rynkiem, sposoby kooperacji i działań zbiorowych, uczestnictwo w organizacjach, strategie rozwojowe, metody organizowania działalności gospodarczej, metody oddziaływania na otoczenie, struktury organizowania produkcji czy kooperacji między producentami. Ponadto istotną rolę odgrywają: wartości, normy postępowania, stosunek do państwa, zasady etyczne, utrwalone wzory myślenia i zachowań²⁰. Instytucje jako prawne, administracyjne i zwyczajowe regulacje powtarzających się ludzkich interakcji łączą w sobie działania, na zasadzie współpracy oraz reguł pomagających ludziom formułować rozsądne oczekiwania, w relacji do zachowań innych członków społeczeństwa²¹.

Instytucje w sektorze rolnym powinny m.in. pełnić funkcje obrony i reprezentacji interesów rolników. Doświadczenia państw o rozwiniętej gospodarce rynkowej, których rolnictwo oparte jest na gospodarstwach rodzinnych, dowodzą że ich rozwój możliwy jest nie tylko dzięki pomocy materialnej, ale także dzięki istnieniu rozbudowanych i dobrze funkcjonujących organizacji obsługi rolnictwa, stanowiących swoisty „krąg protekcyjny” między gospodarstwem rolnym a resztą gospodarki. Gospodarstwo rodzinne, nawet duże i sprawne ekonomicznie, stanowi zawsze jednostkę produkcji i bytu stosunkowo słabą wobec nierolniczych partnerów. Relatywnie niewielka skala produkcji w gospodarce chłopskiej wymaga rozwijania kooperacji produkcyjnej i usługowej między producentami rolnymi. Stąd wynika konieczność istnienia form wspólnego działania w handlu rolnym, przetwórstwie oraz eksporcie płodów rolnych²².

Dla każdego podmiotu gospodarczego najbardziej skutecznym bodźcem do poprawy efektywności funkcjonowania jest wzrost konkurencyjności otoczenia. Swoboda gospodarcza stwarza bowiem warunki do wolnej konkurencji między podmiotami gospodarczymi. Zmusza podmioty gospodarcze do stałego doskonalenia procesów produkcyjnych oraz wytwarzania lepszych jakościowo towarów. Zatem konkurencja prowadzona na uczciwych zasadach po-

²⁰ J. Wilkin, *Struktura wsi i rolnictwa – Polska a kraje Unii Europejskiej*, [w:] *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, ISP, Warszawa 2000, s. 34–35.

²¹ Y. Hayami, V. Ruttan, *Agricultural Development an International Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1985, s. 94.

²² J. Borowiec, T. Tokarzewski, *Budowa instytucjonalnej infrastruktury rynku rolnego w procesie integracji z Unią Europejską*, [w:] T. Tokarzewski (red.), *Zagadnienia gospodarki żywnościowej i lokalnej*, Studia i Materiały, t. IX, UMCS, Lublin 1995, s. 25.

prawia efektywność ekonomiczną. W przestrzeganiu owych zasad pomocne jest ustawodawstwo, przez które państwo przyczynia się do kształtowania prawno-instytucjonalnej infrastruktury nowoczesnej gospodarki rynkowej²³. Poza tym, dobrze skonstruowane prawo rolne może stać się czynnikiem godzącym ze sobą potrzeby rolników, z długookresowymi interesami całego rolnictwa i gospodarki narodowej.

Wymienione wyżej czynniki, które mogą korzystnie wpływać na efektywność sektora rolnego w Polsce spowodują, iż rolnictwo zacznie w pełni realizować trzy podstawowe cele: produkcyjny, ekonomiczny i społeczny. Celem produkcyjnym jest utrzymanie stopy wzrostu produkcji rolniczej, która przewyższać będzie stopę przyrostu naturalnego ludności, zwiększonej o stopę eksportu. Wskazane jest, by rolnictwo rozwijało się efektywnie opierając się na niskich kosztach produkcji i poprawie jakości produktów, w wyniku stosowania nowoczesnych technologii. Cel ekonomiczny to zapewnienie odpowiednich dochodów ludności rolniczej, rozumianych jako dochody parytetowe, osiągane wyłącznie lub głównie z pracy w rolnictwie. Z kolei cel społeczny obejmuje szeroką gamę wartości publicznych, zwłaszcza ochronę środowiska naturalnego czy ochronę tradycyjnych wartości kultury ludowej²⁴.

Wydaje się zatem, że w warunkach polskiej gospodarki funkcjonowanie sektora rolnego powinno być oparte na modelu indukowanego rozwoju (schemat 2). Model ten pokazuje pożądaną kierunek przekształceń w rolnictwie i jego otoczeniu w taki sposób, aby sektor rolny partycypował zarówno w zasilaniu źródeł rozwoju gospodarczego, jak i w podziale korzyści z niego płynących. Ma on charakter kompleksowy, ponieważ uwzględnia – oprócz mechanizmu adaptacyjnego, jakim jest mechanizm rynkowy – także mechanizm zmian instytucjonalnych i technicznych. Najtrudniejszym zadaniem w polskiej gospodarce jest znalezienie sposobu na ukształtowanie warunków, niezbędnych do uruchomienia mechanizmów będących podstawą modelu indukowanego rozwoju. Jest to szczególnie ważne w okresie transformacji od sztucznych struktur gospodarki socjalistycznej, do struktur, które w warunkach otwartej gospodarki rynkowej mogą zapewnić trwałą rozwój gospodarczy w rolnictwie, przyczyniając się do niwelacji symptomów kwestii agrarnej²⁵.

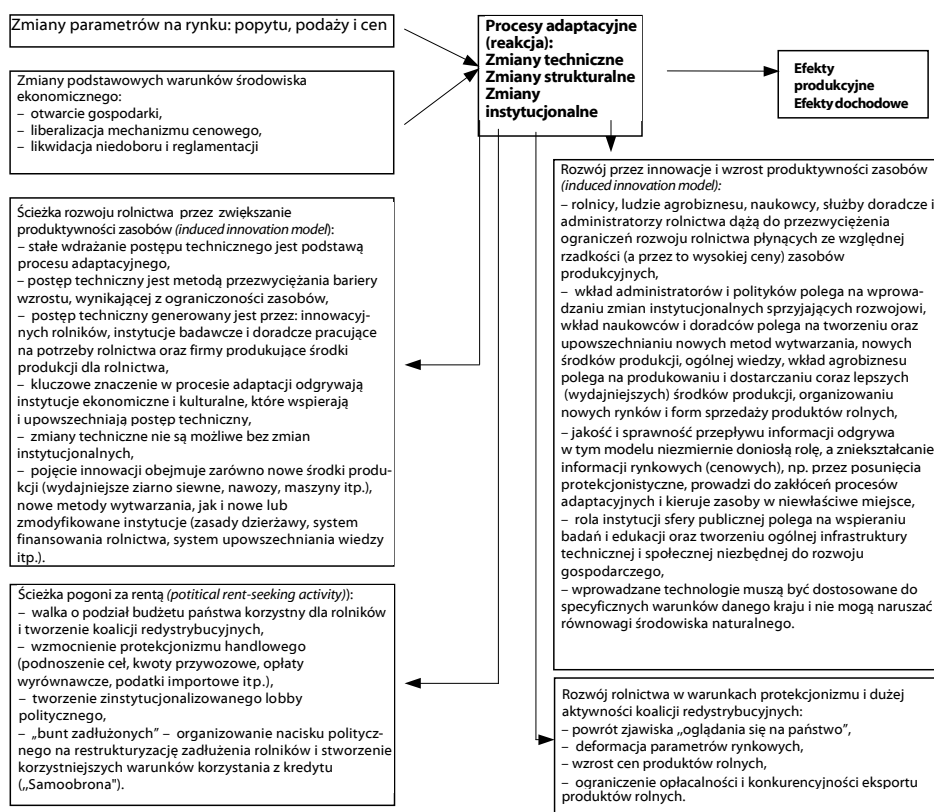
²³ W. B. Szyber, *Efektywność ekonomiczna a sprawiedliwość społeczna w gospodarce rynkowej*, [w:] J. Wilkin (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Wyd. Key Text, Warszawa 1997, s. 106–107.

²⁴ A. Woś, *Tendencje rozwoju rolnictwa w warunkach rynkowych*, Wyd. SGH, Warszawa 1994, s. 74.

²⁵ Zob.: J. Wilkin, *Transformacja rolnictwa – inna perspektywa*, [w:] M. Okólski, U. Sztanderska (red.), *Studia nad reformowaną gospodarką. Aspekty instytucjonalne*, PWN, Warszawa 1996, s. 335–340; J. Wilkin, *Współczesna...*, s. 67.

Przedstawione w modelu zadania, niezbędne do poprawy sytuacji w rolnictwie w Polsce, muszą być realizowane zarówno przez rolników, jak i państwo. Ciężar adaptacji do nowych warunków gospodarowania spoczywa na podmiotach gospodarczych. Rola państwa polegać ma na sprzyjaniu tej adaptacji, a więc prowadzeniu polityki, która przyspieszy dostosowania strukturalne i będzie oddziaływać na podniesienie międzynarodowej konkurencyjności rolnictwa. Działania takie doprowadzą do ukształtowania systemu instytucji, odpowiedniego dla potrzeb sektora rolnego w naszym kraju.

Schemat 2. Model indukowanego rozwoju w rolnictwie (Wariant dostosowany do warunków polskiego rolnictwa w fazie transformacji)



Cel modelu: Pokazanie współzależności i źródeł trwałego rozwoju rolnictwa przez wzrost produktywności zasobów znajdujących się w użytkowaniu rolnictwa.

Źródła dynamiki modelu: Zmiany techniczne i instytucjonalne w rolnictwie są reakcją rolników, agrobiznesu, naukowców i administratorów rolnictwa na zmiany w popycie i podaży produktów oraz czynników produkcji.

Źródło: opracowano na podstawie: J. Wilkin, *Transformacja rolnictwa – inna perspektywa*, [w:] M. Okólski, U. Sztanderka (red.), *Studia nad reformowaną gospodarką. Aspekty instytucjonalne*, PWN, Warszawa 1996, s. 338–339.

Tymczasem skala zmian instytucjonalnych, jakie zaszły w rolnictwie w ostatniej dekadzie XX wieku i na początku obecnego stulecia, była znacznie mniejsza niż w innych, głównych sektorach gospodarki. Uruchomienie mechanizmów rynkowych oraz nasilająca się konkurencja producentów zagranicznych uwidoczniły strukturalne i efektywnościowe słabości polskiego rolnictwa. Najbardziej istotnym elementem przemian systemowych w rolnictwie był spadek dochodów rolniczych, znacznie silniejszy niż spadek średnich dochodów w kraju. Wynika z tego, że w rolnictwie polskim i jego otoczeniu nie ukształtowały się w wystarczającym stopniu instytucje niezbędne do efektywnego funkcjonowania w wysoce konkurencyjnym środowisku. Od tego, w jaki sposób i w jakim zakresie problemy wsi i rolnictwa zostaną rozwiązane, będzie w dużym stopniu zależeć rozwój społeczno-ekonomiczny Polski i pozycja naszego kraju w Unii Europejskiej²⁶. W Raporcie Banku Światowego o instytucjach zostały sformułowane rekomendacje dotyczące poprawy systemu instytucjonalnego, który ma służyć rozwojowi gospodarczemu, takich krajów jak np. Polska. Przedstawione tam propozycje, odnoszące się do budowy efektywnych instytucji są następujące²⁷:

- komplementarność w stosunku do istniejących instytucji – tworząc instytucje należy brać pod uwagę to, aby były one uzupełnieniem już istniejącego systemu instytucjonalnego, ponieważ, jak wynika z badań często, lepszym wyjściem jest uzupełnienie brakujących ogniw, niż zastępowanie ich nowymi rozwiązaniami;
- innowacyjność w poszukiwaniu instytucji lepiej sprzyjających rozwojowi – należy eksperymentować przy tworzeniu instytucji z tego względu, że nie istnieją uniwersalne rozwiązania instytucjonalne, które by gwarantowały oczekiwane efekty ekonomiczne w każdych warunkach (okazuje się bowiem, że instytucje są silnie uwarunkowane kulturowo, zarówno w zakresie przyczyn powstawania mechanizmu zmian instytucjonalnych, jak i skutków ich działania);
- wzbogacenie i poprawa jakości informacji łączących uczestników procesów gospodarczych – instytucje odgrywają ważną rolę poprzez tworzenie sieci przepływu informacji, dzięki temu, że wzbogacają wiedzę jednostek, grup społecznych czy podmiotów gospodarczych (nieograniczona wymiana informacji wywołuje zapotrzebowanie na zmiany instytucjonalne);

²⁶ Zob.: J. Wilkin, *Wies i rolnictwo polskie w obliczu modernizacji*, [w:] E. V. Bowden, J. H. Bowden (red.), *Ekonomia. Nauka zdrowego rozsądku*, Fundacja Innowacyjna, Warszawa 2002, s. 736–737.

²⁷ *Building Institutions for Markets*, World Development Report 2002, The World Bank, Washington D.C. 2002, s. 4–5.

- upowszechnienie konkurencji nie tylko między podmiotami gospodarczymi, ale też między rozwiązaniami o charakterze instytucjonalnym – konkurencja wpływa również na poprawę efektywności instytucji (efektywne rozwiązania instytucjonalne, zastosowane w jednych krajach, tworzą zapotrzebowanie na tego typu rozwiązania w innych państwach, wywołują zatem konkurencję w ramach organizacji efektywnych instytucji).

Wyżej przedstawione rekomendacje okazują się niezbędne do urzeczywistnienia w realiach polskiej gospodarki. Dotyczy to przede wszystkim rolnictwa, które w latach przemian gospodarczych w Polsce charakteryzowało się nieodpowiednim stopniem zinstytucjonalizowania. Niekompletny system instytucjonalny znacznie obniża efektywność gospodarki rolnej w naszym kraju.

W Polsce jest jeszcze wiele do zrobienia w dziedzinie poprawy efektywności gospodarowania w rolnictwie. Ważne jest, by ciągle doskonalić system instytucjonalny gospodarki. Wówczas będzie można w większym stopniu wykorzystać możliwości, jakie oferuje Unia Europejska²⁸.

ZAKOŃCZENIE

Sektor rolny zajmuje szczególne miejsce w procesie przekształceń gospodarczych w Polsce. W okresie transformacji systemowej głównym celem naszego kraju stała się integracja ze Wspólnotą Europejską. Zapoczątkowany został proces dostosowań polskiej gospodarki do wymogów Unii Europejskiej, któremu towarzyszyła m.in. restrukturyzacja polskiego rolnictwa. Po wstąpieniu Polski do Wspólnoty Europejskiej takie działania są nadal realizowane. Polegają one na wprowadzaniu przez nasz kraj rozwiązań obowiązujących w UE. Niezmiernie ważną rolę w tym zakresie odgrywają zmiany w sferze instytucjonalnej. Konstruuje one swoistego rodzaju ład instytucjonalny, który wzmacnia efektywność działania podmiotów gospodarczych we współczesnej gospodarce rynkowej.

Reorganizacja systemu instytucjonalnego i uczynienie go bardziej sprzyjającym rozwojowi gospodarstwu nie wymaga rewolucji instytucjonalnej i wymiany całego systemu. Poprawę środowiska instytucjonalnego, w jakim funkcjonuje gospodarka, można osiągnąć przez: dodawanie nowych instytucji do

²⁸ Działania jakie należy zrealizować to np.: przebudować niektóre elementy rządzenia państwem i kierowania sferą publiczną, wzmocnić proces samoorganizacji wsi, poprawić wykształcenie beneficjentów programów unijnych oraz osób zaangażowanych w pomoc przy ich wdrażaniu. Więcej zob. w: J. Wilkin, *Szansa na „wielkie pchnięcie”*, Rzeczpospolita z 29–30 stycznia 2005.

wcześniej istniejących, zastępowanie nieefektywnych instytucji bardziej efektywnymi, eksperymentowanie w zakresie tworzenia instytucji i umożliwienie instytucjom konkutowania między sobą w skali regionalnej, krajowej i ponadnarodowej²⁹. Odpowiednie rozwiązania instytucjonalne ułatwiają przepływ informacji, wzmacniają prawa własności i kontrakty, regulują konkurencję. Wobec tego, stwarzają ludziom możliwości i bodźce do zaangażowania w efektywną działalność rynkową³⁰.

W obecnej sytuacji istotne znaczenie dla polskiego sektora rolnego ma proces doskonalenia systemu instytucji. Należy to czynić, czerpiąc wzorce z krajów wysoko rozwiniętych, szczególnie zrzeszonych w Unii Europejskiej. Uzupełnianie „luki instytucjonalnej” polegać powinno na zbliżaniu się do warunków instytucjonalnych istniejących w tej grupie państw. Proces zmian instytucjonalnych (kształtowanie instytucji), jaki zachodził w państwach wysoko rozwiniętych, należy adaptować do warunków polskich, wykorzystując tzw. premię zacofania. Zasadne jest korzystanie z doświadczeń innych krajów ze względu na możliwość obniżenia kosztów transformacji do warunków rynkowych, m.in. kosztów adaptacji instytucjonalnej w polskim rolnictwie.

INSTITUTIONS AND EFFECTIVENESS OF ECONOMIC ACTIVITY IN THE AGRICULTURE SECTOR

SUMMARY

A well-organized system of institutions is a very important factor influencing the normal functioning of the agricultural sector in Poland. Institutionalization had particular importance in the last years in Poland, i.e. during the transition period. It was the stage of preparation of our country for accession to the European Union. This required building or modernization of institutions (law, markets, and organizations) which regulate the Polish economic activity on domestic and international market, especially in the agricultural sector. The aim of this process was to increase the effectiveness and competitiveness of Polish agricultural sector and to improve its absorption ability in the framework of the Common Agricultural Policy. Well-developed institutions strengthen the economic position of the EU members on the international stage.

²⁹ J. Wilkin, *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*, [w:] A. Bołtomiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Wyd. UwB, Białystok 2003, s. 50.

³⁰ *Building Institutions...*, s. 4.

