BARBARA WIELICZKO
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

BARIERY ADMINISTRACYJNE I KOSZTY TRANSAKCYJNE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W POLSCE

Wstęp

Kwestia skali barier administracyjnych i kosztów transakcyjnych odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej jest w Polsce problemem wciąż słabo rozpoznanym. Do tej pory nie realizowano kompleksowych badań, które określiłyby, jakie koszty ponoszą polskie przedsiębiorstwa działające w różnych branżach gospodarki w związku z obowiązującymi je rozwiązaniami prawnymi. Niewiele opracowań dotyczy również źródeł barier administracyjnych. W przypadku rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, gdzie także brakuje informacji o skali kosztów transakcyjnych ponoszonych w relacjach państwo – podmiot gospodarczy, ich kluczowym źródłem są regulacje związane ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie pojęć „bariery administracyjne" i „koszty transakcyjne" w odniesieniu do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce i wskazanie kierunków badań niezbędnych w tym zakresie.

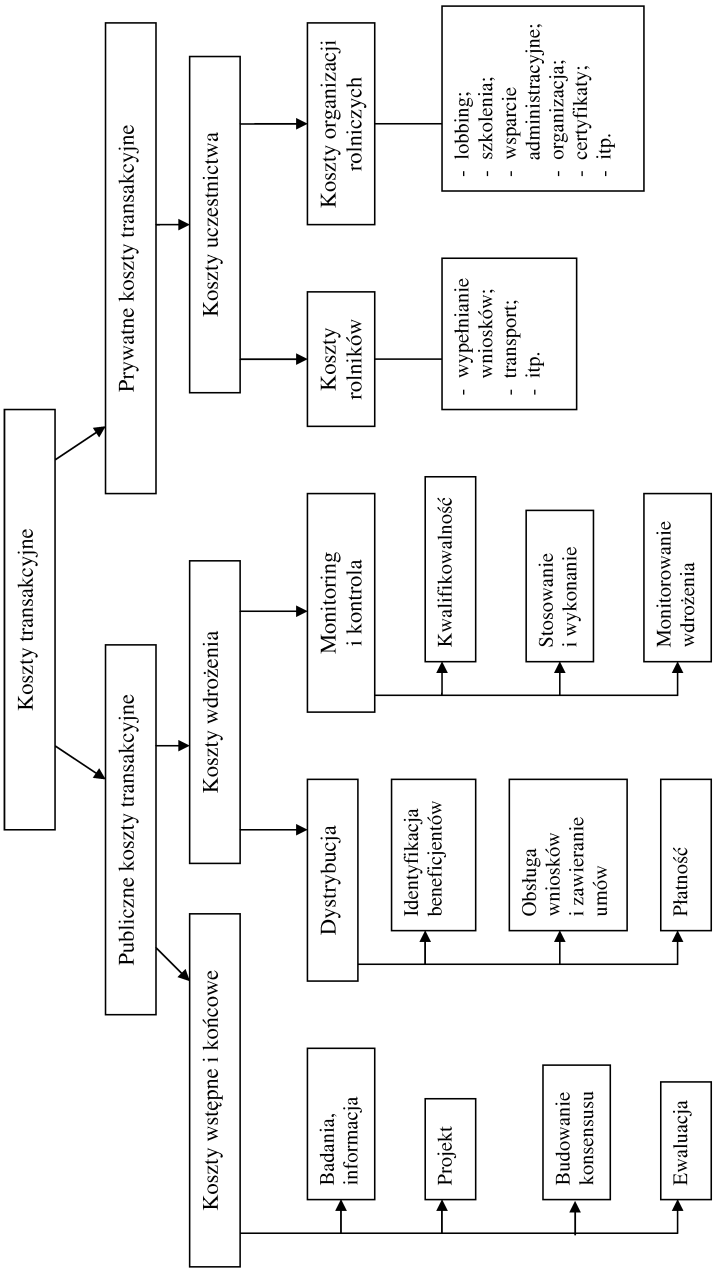
Koszty transakcyjne i bariery administracyjne

„Koszty transakcyjne" to pojęcie spopularyzowane przez O. Williamsona[1], które odnosi się bezpośrednio do teorii kosztów transakcyjnych. Ekonomia kosztów transakcyjnych to ważny element współczesnej teorii ekonomii, odgrywający w ostatnich kilkudziesięciu latach znaczną rolę w rozwoju tej nauki[2]. Kategoria kosztów transakcyjnych dotyczy kosztów ponoszonych przez podmioty działające na rynku w związku z zawieranymi transakcjami, co obejmuje koszty poszukiwania informacji o możliwych partnerach i ich ofercie, samego zawierania kontraktów oraz kontroli ich realizacji. Konieczne jest przy tym podkreślenie, iż pojęcie „koszty transakcyjne" ewoluowało od chwili swych narodzin[3] i do dnia dzisiejszego ma charakter polisemiczny.

[1] Wcześniej o tego typu kosztach pisał R. Coase w pracy „The Nature of the Firm" (1937).

[2] Kwestia ta została szeroko omówiona w artykule Ł. Hardta [5].

[3] Historia koncepcji kosztów transakcyjnych została omówiona w artykule Ł. Hardta [4].



Rys. 1. Główne koszty transakcyjne polityki wsparcia sektora rolnego
Źródło: [3].

W przypadku realizacji przez państwo różnorodnych działań związanych z polityką gospodarczą czy społeczną, zarówno bezpośredni beneficjenci wsparcia, jak i instytucje publiczne zaangażowane we wdrażanie takich instrumentów pomocowych ponoszą koszty związane z nimi (rys. 1). Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż w literaturze przedmiotu koszty transakcyjne związane z relacjami na linii państwo – inne podmioty określane są mianem kosztów administracyjnych[4].

Z punktu widzenia interesu publicznego szczególnie istotna jest skala tych kosztów ponoszonych przez państwo, gdyż stanowi podstawowy wyznacznik efektywności wdrażanej polityki. Nie mniej ważne są także koszty ponoszone przez ubiegających się o wsparcie, gdyż są jednym z elementów określających „atrakcyjność" pomocy, co przekłada się na absorpcję środków przeznaczonych na dany program, a w dalszej kolejności także na jego skuteczność w realizacji przyjętych celów.

Poziom kosztów transakcyjnych ponoszonych przez strony transakcji zależy od wielu czynników (tab. 1), które związane są zarówno z charakterem transakcji, jak i relacją między jej stronami.

Tabela 1

Czynniki wpływające na koszty transakcyjne

Niższe koszty transakcyjne	Wyższe koszty transakcyjne
Wystandaryzowane dobro lub usługa	Unikatowe dobro lub usługa
Jasne, proste prawa	Niepewne, złożone prawa
Niewielka liczba stron	Duża liczba stron
Zaprzyjaźnione strony	Wrogie strony
Znające się strony	Nie znające się strony
Rozsądne zachowanie	Nierozsądne zachowanie
Natychmiastowa wymiana	Wymiana rozłożona w czasie
Wymiana bezwarunkowa	Wymiana z zastrzeżeniem licznych warunków lub terminów
Niskie koszty monitoringu	Wysokie koszty monitoringu
Niskie kary	Kosztowne kary

Źródło: [2].

Natomiast „bariery administracyjne" to pojęcie bezpośrednio odnoszące się do relacji państwo – podmioty gospodarcze. W szerokim znaczeniu odnosi się do wszelkich regulacji utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej. Niektóre definicje ograniczają je jednak jedynie do kosztów ponoszonych przez podmioty w związku z nowymi regulacjami prawnymi. W najwęższym znaczeniu, mianem barier administracyjnych określa się „koszty ponoszone przez przedsiębiorców w związku z wypełnianiem obowiązków informacyjnych wynikających z regulacji prawnych nałożonych przez państwo" [10]. Bariery administracyjne bywają również nazywane kosztami dostosowania (ang. *compliance costs*) lub kosztami administracyjnymi. Innym określeniem tych barier jest pojęcie „obciążenia

[4] Na problem ten zwraca uwagę w swojej pracy H. Huusom [7].

administracyjne" (ang. *administrative burden*). Należy jednakże zaznaczyć, iż analizując wyniki jakichkolwiek badań dotyczących barier administracyjnych, powinno się mieć na uwadze zakres czynności realizowanych przez podmioty gospodarcze w związku z nałożonymi na nie regulacjami, gdyż znaczne różnice w wynikach poszczególnych raportów mogą być właśnie efektem tylko i wyłącznie odmiennego ujęcia badanego problemu.

Do szacowania skali barier administracyjnych najczęściej stosuje się tzw. standardowy model kosztów. W modelu tym rozgranicza się pojęcie „kosztów administracyjnych" oraz „obciążeń administracyjnych"[5] i definiuje się te pierwsze jako koszty, które byłyby ponoszone nawet w przypadku zniesienia danej regulacji. Model opiera się na szacunku kosztów dotyczących podmiotów objętych daną regulacją, związanych z dostosowaniem się do jej wymogów. Kategoria ta uwzględnia zarówno ewentualne koszty zewnętrzne (zlecenie innym podmiotom realizacji określonego zadania), jak i koszty wewnętrzne (np. wynagrodzenie pracownika za czas pracy poświęcony na przygotowanie wymaganych raportów).

Badanie skali występujących barier administracyjnych jest bardzo skomplikowanym problemem. Podmioty gospodarcze zazwyczaj mają wiele różnych, także pośrednich metod i sposobów na dostosowanie swojej działalności do nowych regulacji. Poza tym, wiele obowiązków nakładanych przez różne regulacje i tak musiałoby być realizowanych, nawet gdyby nie było takiego obowiązku. Bywają również sytuacje, w których dzięki określonym obowiązkom nałożonym na firmy przez państwo nie muszą one ponosić dodatkowych kosztów, które byłyby niezbędne, gdyby nie było takich rozwiązań prawnych. Tego rodzaju sytuacja ma miejsce, gdy spełnienie wymogów nałożonych przez regulację prawną daje konsumentom gwarancję jakości produktu czy usługi.

Rys. 2. Koszty zachowania zgodności z przepisami i regulacjami
Źródło: [10].

[5] Szczegółowy opis standardowego modelu kosztów zawiera dokument [1].

Zazwyczaj w literaturze przedmiotu przyjmuje się bardzo wąską definicję barier administracyjnych i ogranicza się je jedynie do kosztów związanych z nałożonymi na podmioty gospodarcze wymogami informacyjnymi (rys. 2). W takim ujęciu koszty dostosowania do nowych regulacji prawnych, związane np. z koniecznością stosowania w procesie produkcji jedynie atestowanych maszyn i urządzeń, nie będą uznane za barierę administracyjną. Należy przy tym jednakże zaznaczyć, że za obowiązek informacyjny uznaje się nie tylko dostarczenie określonych informacji organom państwa, ale także osobom trzecim. Przykładem takiego obowiązku może być umieszczenie na etykiecie informacji o wartości odżywczej danego produktu.

W standardowym modelu kosztów wyróżnia się 17 rodzajów obowiązków i działań informacyjnych związanych z poszczególnymi typami czynności, których dokonania wymaga się od przedsiębiorców:

1. Raportowanie/powiadamianie o dokonanych/planowanych transakcjach (zbieranie informacji, sporządzanie raportu, przedkładanie raportu właściwemu organowi władzy, ewidencjonowanie raportu).
2. Ubieganie się o zezwolenie na podjęcie danej działalności (powiadamianie o zamiarze ubiegania się o zezwolenie, zbieranie informacji, wypełnianie wniosku o wydanie zezwolenia, składanie wniosku, uzyskanie i ewidencjonowanie zezwolenia).
3. Składanie wniosków o uznanie uprawnień do podejmowania określonego rodzaju czynności (zbieranie referencji i dyplomów, opracowywanie procedur i podręczników w celu zapewnienia jakości, sporządzanie wniosku o uznanie, przedkładanie wniosku, uzyskanie i ewidencjonowanie dokumentu uznającego).
4. Wykonywanie rejestracji/pomiarów (projektowanie i zapewnianie łączności systemów pomiarowych, instalowanie urządzeń dla potrzeb rejestracji/pomiarów, rejestrowanie informacji, ewidencjonowanie, przedstawianie wyników właściwemu podmiotowi, prowadzenie konsultacji w sprawie wyników pomiarów).
5. Przeprowadzanie badań (przygotowywanie badania, wykonywanie pomiarów, przetwarzanie wyników, sporządzanie raportu z badań).
6. Sporządzanie raportów (zbierania informacji, przetwarzania, sporządzania raportów, przedkładania i ewidencjonowania raportów, omawianie raportów).
7. Przeprowadzanie kontroli (przygotowywanie się do kontroli, np. dostarczenie do kontroli maszyny, sprawdzanie wybranej osoby/urządzenia, przetwarzanie wyników, sporządzanie raportu z kontroli, uzyskanie i ewidencjonowanie zatwierdzenia).
8. Ubieganie się o zezwolenie/zwolnienie (sporządzanie wniosku, składanie wniosku, otrzymanie i ewidencjonowanie odpowiedzi).
9. Bieżąca aktualizacja biznesplanów i programów (opracowywanie planów, dokonywanie oceny dokumentów, konsultowanie się z personelem, przeredagowanie dokumentów, ewidencjonowanie nowych dokumentów i upowszechnianie ich wewnątrz organizacji).
10. Współpraca podczas audytów/inspekcji/wdrażania (zbieranie informacji w celu przygotowania się do audytu/inspekcji: nadzorowanie personelu zewnętrzne-

go, omawianie wyników, dostarczanie dodatkowych informacji, sporządzanie raportu, przedkładanie i ewidencjonowanie raportu).
11. Znakowanie na korzyść osób trzecich (zbieranie informacji do umieszczenia na oznakowaniu, projektowanie oznakowania, stosowanie oznakowania).
12. Dostarczanie informacji osobom trzecim (zbieranie informacji, sporządzanie dokumentów, ewidencjonowanie i dostarczanie wymaganych informacji).
13. Wystawianie dokumentów (składanie wniosków o wydanie potrzebnych dokumentów, wystawianie/okazywanie dokumentów).
14. Śledzenie zmian w regulacjach prawnych (pozyskiwanie nowych regulacji prawnych, analizowanie nowej regulacji, informowanie pracowników przedsiębiorstwa o skutkach zmian w regulacji).
15. Wnoszenie zażaleń i odwołań (formułowanie zażalenia, przedkładanie zażalenia, przygotowywanie się do wniesienia odwołania, upewnianie się, że odwołanie zostało rozpatrzone).
16. Rozpatrywanie skarg (opracowanie procedury rozpatrywania skarg, powołanie komisji rozpatrującej skargi, upowszechnianie procedury wnoszenia skarg, rozpatrywanie skarg).
17. Rejestracja w rejestrze (zbieranie informacji, rejestrowanie, uzyskiwanie i ewidencjonowanie kopii rejestracji)[6].

Zarówno koncepcja kosztów transakcyjnych, jak i barier administracyjnych nie doczekała się jeszcze jednej, powszechnie akceptowanej definicji określającej precyzyjnie czynności, które generują koszty lub stanowią bariery, a co za tym idzie − także sposobu pomiaru tych kosztów. Niemniej jednak identyfikacja i szacowanie ich jest niezbędnym elementem procesu podnoszenia efektywności i skuteczności prowadzonych przez państwo działań i powinno być regularnie przeprowadzane.

Koszty transakcyjne i bariery administracyjne związane z WPR

Koszty transakcyjne i bariery administracyjne są bezpośrednio uzależnione od jakości rządzenia (ang. *governance*)[7]. Wykazano, że rządzenie, na które składają się choćby takie elementy, jak jakość regulacji, kontrola korupcji czy rządy prawa, oddziałuje na produktywność rolnictwa [8]. Również koszty transakcyjne związane z prowadzoną polityką wsparcia tego sektora mają istotne znaczenie, gdyż determinują poziom efektywności i skuteczności pomocy udzielanej rolnictwu.

[6] Inny podział zastosowano w badaniu dokonanym na potrzeby Ministerstwa Gospodarki, gdzie wyróżniono następujące rodzaje czynności: 1) Przyswajanie sobie wiedzy dotyczącej wykonywania konkretnego obowiązku informacyjnego (w tym bieżące śledzenie zmian w przepisach go narzucających). 2) Szkolenie pracowników w zakresie wykonywania obowiązków informacyjnych (OI). 3) Pozyskiwanie odpowiednich informacji z posiadanych danych. 4) Przetwarzanie posiadanych danych do potrzeby wykonania OI. 5) Generowanie nowych danych. 6) Projektowanie materiałów informacyjnych. 7) Wypełnianie kwestionariuszy w postaci tabelarycznej. 8) Odbywanie spotkań. 9) Kontrola i sprawdzanie poprawności. 10) Kopiowanie dokumentacji. 11) Przekazywanie wymaganej informacji do adresata. 12) Archiwizacja informacji. 13) Inne czynności [11].

[7] Można się również spotkać z tłumaczeniem pojęcia „governance" jako „zarządzanie". Tłumaczenie „rządzenie" wydaje się jednak odpowiedniejsze, gdyż wskazuje na zarządzanie publiczne.

Sytuacje, w których powstają koszty transakcyjne ponoszone przez rolników i innych beneficjentów WPR, można łatwo zidentyfikować. Odnoszą się one bezpośrednio do działań podejmowanych przez te podmioty w związku z ubieganiem się przez nie o wsparcie w ramach poszczególnych instrumentów pomocowych, a następnie z korzystaniem z nich. Większym problemem jest określenie skali tych kosztów. Największej trudności nastręcza określenie czasu, a co za tym idzie − związanego z nim kosztu zaangażowania beneficjenta w poszukiwanie informacji o możliwościach skorzystania ze wsparcia, przygotowania stosownej dokumentacji, zawarcia umowy i spełnienia wymogów informacyjnych nałożonych na niego w związku z uzyskaną pomocą, czyli inne zajęcia niż bezpośrednio związane z prowadzoną przez niego działalnością.

Instrumenty WPR mają w większości dobrowolny charakter i uczestniczą w nich jedynie podmioty zainteresowane nimi, które są gotowe na ponoszenie kosztów transakcyjnych przypisanych do poszczególnych mechanizmów pomocowych. Wyjątek stanowi jednak regulacja niektórych rynków rolnych, na których limituje się wielkość produkcji. Jednostki funkcjonujące na takich rynkach muszą zgłosić prowadzenie działalności rolniczej o danym charakterze do odpowiedniego rejestru i uzyskać indywidualną kwotę produkcyjną. Przykładem jest tu rynek mleka[8]. W tym przypadku koszty i bariery administracyjne są większe niż w odniesieniu do wielu innych rynków rolnych o mniejszym stopniu regulacji.

Kategoria kosztów transakcyjnych ma większe znaczenie z punktu widzenia drugiej strony funkcjonowania instrumentów WPR, czyli administracji publicznej. W tym wypadku można mówić o politycznych kosztach transakcyjnych. W literaturze dotyczącej kosztów transakcyjnych często używa się również określenia „publiczne koszty transakcyjne", czyli koszty obciążające finanse publiczne danego państwa, w odróżnieniu od „prywatnych kosztów transakcyjnych" ponoszonych przez uczestników różnego rodzaju działań podejmowanych przez państwo.

Badania dotyczące kosztów transakcyjnych odnoszących się do polityki rolnej wskazują, iż ich skala jest związana z takimi czynnikami, jak:
- charakter aktywów, do których się odnoszą[9],
- sposób wdrażania,
- częstotliwości transakcji[10] [19].

W odniesieniu do instrumentów WPR badaniom najczęściej podlegają koszty administracyjne związane z wprowadzonymi w roku 1992 programami rolnośrodowiskowymi. Problem kosztów dotyczących tego instrumentu zwykle traktowany jest szerzej i nie ogranicza się jedynie do faktycznych wydatków pono-

[8] W Polsce zasady funkcjonowania tego sektora określa Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. [22].

[9] Charakter aktywów odnosi się do szeregu określających je cech, np. zakresu niezbędnego kapitału ludzkiego, siły związania z konkretnym miejscem ich wykorzystywania. Szerzej kwestia ta została poruszona w pracy [23].

[10] Inni autorzy (np. H. Huusom, op. cit.) wymieniają więcej czynników, a w tym m.in.: ilość transakcji, niepewność, stopień, w jakim wypełnienie wymogów kontraktu może być obserwowany i mierzony, złożoność systemu administracyjnego związanego z wdrażaniem kontraktów.

szonych przez obie strony umowy. Zazwyczaj w kategorii prywatnych kosztów transakcyjnych ujmuje się również dochody utracone z powodu stosowania mniej efektywnych metod produkcji rolnej. Natomiast w przypadku publicznych kosztów transakcyjnych próbuje się uwzględnić także koszty nieosiągnięcia celu (ang. *costs of missing the target – CMT*), czyli koszt niewłaściwego dopasowania instrumentu do zamierzonego celu, czy też stratę użyteczności środowiskowej (ang. *environmental utility loss*), która oznacza utratę możliwości pełnego potencjalnego wykorzystania środowiska.

Wiedza na temat kosztów transakcyjnych i ich poziomu jest bardzo niewielka wśród beneficjentów unijnych instrumentów wsparcia. Świadczą o tym choćby wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w dziewięciu państwach UE i opisanych w referacie przygotowanym przez E. Mettepenningen, V. Beckmanna i J. Eggersa pt. „Public transaction cost of agri-environmental schemes and its determinants – Analysing stakeholders' involvement and perceptions" [9].

Brakuje również wiedzy o kosztach ponoszonych przez państwa członkowskie w związku z wdrażaniem programów rozwoju obszarów wiejskich[11]. Ocenia się, że koszt administracyjny realizacji poszczególnych działań polityki UE wobec wsi waha się od 1 do ponad 100% wartości wsparcia przekazywanego beneficjentom. Średnio na podstawie analizy zaledwie pięciu programów rozwoju obszarów wiejskich koszty te przeciętnie wynosiły 10% kwoty publicznego wsparcia. Według badań przeprowadzonych w krajach EU-15 dotyczących roku 2005, same koszty kontroli realizacji działań związanych z Sekcją Gwarancji EFOiGR wynosiły średnio 4% łącznej kwoty wsparcia [3]. Z pewnością w ostatnich latach znacząco wzrosły koszty transakcyjne związane z płatnościami bezpośrednimi z uwagi na wprowadzenie zasad wzajemnej zgodności (ang. *cross compliance*), która nakłada na państwa członkowskie obowiązek kontroli spełniania przez beneficjentów płatności bezpośrednich obowiązujących ich regulacji.

W kontekście prywatnych kosztów transakcyjnych związanych z WPR warto zwrócić uwagę na to, że ich poziom uzależniony jest także od wieku rolników. Według badań przeprowadzonych we Francji[12], osoby starsze mają zazwyczaj bardziej rozbudowaną sieć kontaktów i są członkami różnego rodzaju organizacji, co pozwala im szybciej zdobyć niezbędne informacje. Także czas przeznaczony na wypełnienie wniosków pomocowych jest w przypadku tej grupy krótszy niż wśród młodszych rolników. Zapewne w Polsce wyniki takiego typu badań byłyby odmienne, gdyż w naszym kraju to młodszych rolników zazwyczaj cechuje większa aktywność i umiejętność szybkiego zdobywania informacji.

Bariery administracyjne związane są głównie z działaniami odnoszącymi się do interwencji rynkowej. Podstawową barierą administracyjną jest choćby konieczność uzyskania pozwolenia na wywóz oraz przywóz towarów rolno-spożywczych z państw spoza UE. Zasady stosowania pozwoleń wywozowych i przywozowych określa rozporządzenie Komisji (WE) nr 376/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r., usta-

[11] Problem ten został poruszony w rozprawie doktorskiej B. Wieliczko [24].

[12] Szczegółowy opis badania znajduje się w opracowaniu [14].

nawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu pozwoleń na wywóz i przywóz oraz świadectw o wcześniejszym ustaleniu refundacji dla produktów rolnych (Dz. Urz. L 114 z 26.04.2008 z późn. zm.). Komisja Europejska ma możliwość wprowadzenia obowiązku uzyskania pozwolenia na wywóz produktów takich, jak m.in.: zboża, ryż, cukier, wieprzowina, mleko i przetwory mleczne, wołowina i drób. Należy również zwrócić uwagę na obowiązki informacyjne dotyczące producentów żywności, określające zakres danych o produkcie, które należy umieścić na opakowaniu. Nie wynikają one bezpośrednio z samej WPR, lecz odnoszą się do polityki Wspólnoty w zakresie ochrony zdrowia konsumentów. Również i w tym zakresie brakuje kompleksowych badań skali kosztów ponoszonych przez podmioty przemysłu rolno-spożywczego, związanych z tego rodzaju obowiązkami informacyjnymi.

Dotychczasowe badania dotyczące kosztów transakcyjnych i barier administracyjnych związanych z WPR mają charakter bardzo fragmentaryczny i nie stanowią rzetelnej informacji o skali tych zjawisk i czynnikach je warunkujących.

Działania podejmowane przez UE w celu redukcji barier i kosztów administracyjnych związanych z WPR

W roku 2004 Komisja Europejska rozpoczęła realizację inicjatywy mającej na celu poprawę jakości regulacji ustanawianych przez Wspólnotę. W odniesieniu do WPR podjęto działania zmierzające do uproszczenia i ujednolicenia organizacji rynków rolnych. W roku 2008 weszło w życie Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r., ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (Dz. U. WE L 299 z 16.11.2007 r.). Rozporządzenie to ustanawia wspólną organizację rynków (WOR) w miejsce dotychczas funkcjonującego systemu odrębnych rynków dla poszczególnych produktów rolnych. Pierwszym krokiem tworzenia WOR było powołanie jednego komitetu zarządzającego w miejsce 21 dotychczas funkcjonujących i mających na celu wspieranie prac KE w przygotowywaniu nowych rozwiązań legislacyjnych. Komitet Zarządzający ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (KZ ds. WORR) obejmuje swoim działaniem istniejący do tej pory komitet promocji produktów rolnych oraz komitety zajmujące się m.in. rynkiem: zbóż, cukru, olejów i tłuszczów, włókien naturalnych, bananów, świeżych owoców i warzyw, przetworzonych owoców i warzyw, wina, tytoniu, mleka i produktów mlecznych, wołowiny i cielęciny, baraniny i mięsa koziego, wieprzowiny, drobiu i jaj oraz nasion.

W kolejnym etapie realizacji postanowień rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku pojawia się próba eliminacji nadmiernych obciążeń administracyjnych oraz ujednolicenie i konsolidacja wybranych grup instrumentów WPR. Pierwszym rezultatem prac jest Rozporządzenie Komisji (WE) nr 826/2008 z 20 sierpnia 2008 r., ustanawiające wspólne zasady dotyczące przyznawania dopłat do prywatnego przechowywania niektórych produktów rolnych (Dz.U. UE L 223 z 21.08.2008 r.). W roku 2009 dyskutowano na temat następujących sposobów obniżenia kosztów transakcyjnych WPR:

- stosowania jednolitych terminów nowelizacji WPR;
- regularnych zmian prawa rolnego, w szczególności poprzez uchylanie zbędnych i nie stosowanych aktów prawnych;
- poprawa przystępności językowej aktów wspólnotowych, przy jednoczesnej bieżącej aktualizacji i zachowaniu precyzyjności zapisów;
- uproszczenie i redukcja obciążeń administracyjnych związanych z dystrybucją środków UE w ramach WPR;
- wymiana dobrych praktyk między instytucjami zaangażowanymi w stanowienie i wdrażanie Wspólnej Polityki Rolnej.

Dotychczas nie podjęto jeszcze w UE nawet dyskusji nad koniecznością uwzględnienia problemu kosztów transakcyjnych w raportach ewaluacyjnych, przygotowywanych w związku z realizacją programów rozwoju obszarów wiejskich. Realizowane działania, mające na celu ograniczenie barier administracyjnych związanych z WPR, także wydają się być wdrażane w bardzo ograniczonym zakresie i powolnym tempie. Trudno zresztą oczekiwać istotnych postępów w tej dziedzinie, skoro brakuje danych na temat faktycznej skali tych zjawisk.

Koszty transakcyjne oraz bariery administracyjne związane z WPR w Polsce i krajowe działania podejmowane w celu ich redukcji

Koszty transakcyjne oraz bariery administracyjne związane z WPR w Polsce nie zostały dotąd w pełni oszacowane. Można jednak określić działania generujące największe koszty transakcyjne po stronie beneficjentów i administracji publicznej oraz instrumenty polityki, którym towarzyszą największe bariery administracyjne. Jeśli chodzi o koszty ponoszone przez instytucje wdrażające wsparcie, to należy zaznaczyć, iż znaczną ich część stanowią wydatki na rozbudowę i nieustanne dostosowywanie systemu informatycznego do zmieniających się rozwiązań w zakresie realizacji poszczególnych instrumentów, a także wprowadzania nowych mechanizmów. W ostatnich latach dotyczyło to przede wszystkim uruchomienia „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013" wprowadzającego nie występujące do tej pory działania. Także w przypadku płatności bezpośrednich systematycznie uruchamiano nowe kategorie wsparcia, co wiązało się z koniecznością przygotowania nie tylko obsługi informatycznej tych instrumentów, ale także procedur ich wdrażania. Należy przy tym również zaznaczyć, iż zmiany procedur dotyczą nie tylko nowo wprowadzanych instrumentów, ale również mechanizmów wsparcia znajdujących się już na etapie ich realizacji, co wymuszają nowelizacje rozporządzeń wdrażających te działania. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że takie modyfikacje podnoszą również koszty transakcyjne korzystania ze wsparcia w grupie beneficjentów i potencjalnych beneficjentów, którzy zmuszeni są do zapoznania się z nowymi regulacjami określającymi warunki i tryb korzystania z pomocy. W przypadku PROW 2004-2006, w odniesieniu do 7 podstawowych działań skierowanych do rolników przyjęto 41 rozporządzeń, przy czym w stosunku do niektórych działań odrębnie przyjmowano regulacje zawierające wzory wniosków o wsparcie. Niemniej jednak, w zależności od działania, przyjęto od 3 do 9 aktów prawnych. Jeśli chodzi o obec-

nie realizowany PROW 2007-2013, to do końca stycznia 2010 r. w odniesieniu do 23 podstawowych dziań/poddziałań przyjęto 57 rozporządzeń. Tak liczne i częste nowelizacje regulacji wskazują przede wszystkim na nadmierny pośpiech w ich przyjmowaniu, związany z dążeniem do przyspieszenia tempa wdrażania wsparcia i próbami maksymalizowania skali odnotowywanej absorpcji. Zapewne podczas prac nad wieloma rozporządzeniami nie zostały zachowane podstawowe zasady metodyki procesu legislacyjnego (zasada: racjonalnego prawodawcy, zupełności, precyzji, uzasadniania)[13]. Choć odnoszą się one tylko do projektów ustaw, to jednak powinny także być wykorzystywane przy opracowywaniu aktów prawnych niższego rzędu.

Jeśli chodzi o jednolite płatności obszarowe, czyli instrument o największej liczbie beneficjentów, to publiczne koszty transakcyjne są bardzo wysokie, choćby z uwagi na konieczność przyjęcia i weryfikacji wniosków, a następnie wypłacenia wsparcia dla ponad 1,4 mln aplikujących. Jednakże koszty jednostkowe wydają się być niskie w stosunku do wartości płatności ze względu na to, że można tutaj mówić o korzyściach skali i rozłożeniu się stałych kosztów związanych z utrzymaniem systemu informatycznego oraz tworzeniem odpowiednich procedur i regulacji na tak dużą liczbę beneficjentów. Również w przypadku beneficjentów tego instrumentu koszty transakcyjne są z pewnością niższe niż ponoszone przez rolników z państw UE-15, co wynika z mniejszej złożoności polskiego systemu płatności i oparcia wysokości wsparcia jedynie na wielkości użytków rolnych. Jednak wraz z sukcesywnym wprowadzaniem obowiązku przestrzegania kolejnych zasad wzajemnej zgodności, koszty te będą rosły po obu stronach. W odniesieniu do beneficjentów następować będzie także różnicowanie skali kosztów związane z odmiennym zakresem obciążeń wynikających z wprowadzania w gospodarstwie zasad wzajemnej zgodności.

Koszty transakcyjne dotyczące poszczególnych działań wdrażanych w ramach PROW 2007-2013, a wcześniej PROW 2004-2006 czy SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004--2006", ponoszone przez beneficjentów wsparcia, również są bardzo zróżnicowane w zależności od działania. Brakuje, niestety, dokładnych badań, a zwłaszcza badań porównujących ich skalę z analogicznymi działaniami w innych państwach Wspólnoty. Koszty ponoszone przez beneficjentów w bardzo dużym stopniu zależą od charakteru działania, z którego korzystają. Działania o charakterze inwestycyjnym generują znaczne koszty transakcyjne, związane z dokładnym przygotowaniem i udokumentowaniem całego procesu realizacji projektu inwestycyjnego. Natomiast programy rolnośrodowiskowe zazwyczaj łączą się ze znaczną liczbą kontroli, co tworzy koszty nie tyle w formie bezpośrednich wydatków, ile w postaci czasu przeznaczonego na udzielanie kontrolerom niezbędnych informacji, co oznacza koszty odpowiadające wynagrodzeniu rolnika za ten czas pracy. Podstawowym wyznacznikiem obciążenia kosztami transakcyjnymi jest odniesienie ich do łącznej wartości transakcji, czyli w tym przypadku do kwoty wspar-

[13] Omówienie tych zasad w odniesieniu do projektów ustaw zawiera dokument [21].

cia uzyskanej przez beneficjenta danego działania. Wskaźnik ten byłby z pewnością bardzo zróżnicowany nie tylko w odniesieniu do poszczególnych działań, ale także w ramach danego działania dla każdego z beneficjentów, zwłaszcza jeśli uzyskiwane kwoty wsparcia były odmienne. Zapewne stosunkowo niskie koszty transakcyjne związane są z rentami strukturalnymi. Po wypełnieniu odpowiedniego wniosku i zgromadzeniu niezbędnych dokumentów (w tym także dokumentów, których uzyskanie wiąże się z koniecznością wniesienia stosownej opłaty), w dalszym etapie korzystania ze wsparcia jedynymi kosztami jest czas poświęcony na ewentualne kontrole, a świadczenie wypłacane jest regularnie nawet przez 10 lat.

W przypadku mechanizmów regulacji funkcjonowania rynku, którymi administruje Agencja Rynku Rolnego (ARR), kluczowym składnikiem kosztów transakcyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców są zabezpieczenia wymagane w tych instrumentach[14]. Zabezpieczenia te mają na celu zagwarantowanie ARR prawidłowej realizacji przez danego przedsiębiorcę zobowiązań nałożonych w ramach konkretnego mechanizmu[15]. Akceptowane są dwie formy zabezpieczeń:

- depozyty gotówkowe,
- gwarancje instytucji finansowych.

Podmiot zamierzający korzystać z mechanizmów WPR będących w gestii ARR musi dokonać rejestracji w Centralnym Rejestrze Przedsiębiorców prowadzonym przez ARR. Zabezpieczenia mogą być dokonywane w odniesieniu do pojedynczych lub zbiorczych zobowiązań. Depozyty gotówkowe uznawane są przez ARR za zabezpieczenia zbiorcze, co oznacza, że mogą być wykorzystane jako zabezpieczenie w wielu programach w ramach jednego mechanizmu WPR lub w licznych mechanizmach, jeśli jest on odpowiedniej wysokości. Przedsiębiorca nie otrzymuje odsetek od depozytów wniesionych jako zabezpieczenie na odpowiednie konto ARR w NBP. Może jednak ubiegać się o zwrot wpłaconej kwoty. Aby otrzymać te środki, należy złożyć odpowiedni wniosek do ARR.

ARR jako zabezpieczenie akceptuje jedynie gwarancje wydane przez te instytucje finansowe, które znalazły się w Wykazie gwarantów uprawnionych do udzielania gwarancji składanych jako zabezpieczenie pokrycia kwot wynikających z długów celnych prowadzonym przez Ministra Finansów (art. 52 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne) i podpisały umowę z ARR[16]. Dla zabezpieczenia pojedynczej transakcji przez przedsiębiorcę, który rzadko uczestniczy w jednym z mechanizmów WPR, zalecane jest stosowanie gwarancji transakcji pojedynczej.

[14] Innym elementem kosztów transakcyjnych są opłaty skarbowe.

[15] Konieczność oraz zasady stosowania gwarancji określono w Rozporządzeniu Komisji (EWG) [15], zmienionym przez:

- 31987R1181 (Dz.U. WE L 113, 30.04.1987,
- 31989R3745 (Dz.U. WE L 364, 14.12.1989,
- 31993R3403 (Dz.U. WE L 310, 14.12.1993,
- 31999R1932 (Dz.U. WE L 240, 10/09/1999.

[16] Na koniec 2009 r. ARR posiadała umowy podpisane z 34 instytucjami finansowymi uprawnionymi do udzielania gwarancji.

Gwarancja taka odnosi się do pojedynczego wniosku czy oferty przedkładanej ARR. Należy przy tym jednakże mieć na uwadze czas niezbędny do uzyskania i weryfikacji przez ARR takiej gwarancji. Termin jej ważności musi przy tym obejmować maksymalny okres przewidziany na realizację mechanizmu, którego ona dotyczy, wraz z jego pełnym rozliczeniem i 90-dniowym okresem, w którym ARR mogłaby dochodzić ewentualnych roszczeń. W przypadku przedsiębiorców często uczestniczących w różnych mechanizmach WPR, korzystniejszym rozwiązaniem jest zabezpieczenie w formie gwarancji zbiorczej. Wszystkie zasady dotyczące zabezpieczeń mogą jednakże być modyfikowane, stąd konieczne jest regularne monitorowanie aktualnie obowiązujących zasad w tym zakresie. Na koniec 2009 r. zabezpieczenia gwarancyjne wyniosły prawie 1,4 mld zł, a zabezpieczenia gotówkowe 55,3 mln zł [13]. Z punktu widzenia przedsiębiorców kosztem były depozyty gotówkowe lub opłata za otrzymanie gwarancji oraz odsetki (zwrot z kapitału), które uzyskaliby, wykorzystując te środki do innych celów. Do tego rachunku należy również doliczyć koszt pracy osób zaangażowanych w przygotowanie tych zabezpieczeń.

Problem obciążeń administracyjnych, na które napotykają podmioty gospodarcze w Polsce, jest przedmiotem zainteresowania programu Reforma Regulacji. W ramach jego pierwszego etapu dokonywany jest przegląd obowiązujących regulacji pod kątem skali i rodzaju występujących barier. W raporcie identyfikującym obowiązki informacyjne nałożone na przedsiębiorców w Polsce sporządzono zestawienie aktów prawnych i liczby obowiązków informacyjnych, które z nich wynikają[17]. Wyróżniono również cztery kategorie obowiązków informacyjnych (OI) w zależności od źródła prawa, które było podstawą wprowadzenia takiego obciążenia:

- sposób realizacji OI wynika sztywno i w sposób określony z przepisów rangi dyrektywy lub rozporządzenia WE, czy też konwencji międzynarodowej;
- kształt OI jest rezultatem przepisów międzynarodowych, ale zapewnia możliwość swobodnego ukształtowania trybu jego realizacji w przepisach krajowych, zgodnie z kryterium celu;
- realizacja OI jest narzucona wyłącznie przez przepisy krajowe (nie stanowiące implementacji prawa unijnego i międzynarodowego);
- OI wymusza większa liczba źródeł prawa.

Poza omówionym już podziałem barier administracyjnych ze względu na czynności składowe, można również wymienić różne kategorie OI w odniesieniu do obszaru zadań, którego dotyczą. W tym przypadku można wyróżnić dwanaście typów OI, w tym m.in.:

1. Powiadamianie o konkretnych czynnościach dotyczących przedmiotu działalności.
2. Przekazywanie sprawozdań.
3. Informowanie potencjalnie zainteresowanych przez trwałe oznaczenie (np. tabliczki).
4. Ubieganie się o pozwolenie lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania na prowadzenie działalności gospodarczej.

17 Ministerstwo Gospodarki… [12].

5. Certyfikowanie wyrobów, usług i/lub procesów wytwarzania.
6. Poddawanie się kontroli oraz wnoszenie odwołań od decyzji władz.
7. Współpraca z audytorami na zlecenie przedsiębiorcy.
8. Ubieganie się o pomoc publiczną (w szczególności subwencje lub dotacje) [10].

Tabela 2

Liczba obowiązków informacyjnych nakładanych przez wybrane akty prawne odnoszące się do rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego

Regulacja prawna	Liczba obowiązków informacyjnych
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów stosowanych w obrocie towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną oraz zasad postępowania z tymi towarami w zakresie przewidzianym dla organów celnych (Dz.U. z 2004 r., nr 202, poz. 1031)	13
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu udzielania dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolnicze (Dz.U. z 2003 r., nr 47, poz. 403)	6
Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2004 r., nr 69 poz. 625)	35
Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r., nr 33, poz. 287)	1
Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. z 2006 r., nr 17, poz. 127)	14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [12].

Kilka z regulacji, które znalazły się w tym raporcie, dotyczy bezpośrednio WPR (tab. 2). Dobrym przykładem jest tu Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów stosowanych w obrocie towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną oraz zasad postępowania z tymi towarami w zakresie przewidzianym dla organów celnych (Dz.U. nr 202, poz. 1031)[18]. Według raportu, rozporządzenie to nakłada 13 obowiązków informacyjnych na podmioty zajmujące się obrotem towarami objętymi WPR. Obowiązki nałożone na mocy tego rozporządzenia odnoszą się głównie do ubiegania się o pomoc publiczną, co nie odpowiada wąskiemu rozumieniu pojęcia „bariery administracyjne" i raczej należałoby uznać je za obowiązki generujące koszty transakcyjne dla korzystających ze wsparcia. W regulacji opisano wymogi, którym podlegają podmioty prowadzące obrót towarami objętymi WPR w ramach jej instrumentów, i szczegółowo określono zasady związane z:

- wnioskowaniem o refundację wywozową;
- ubieganiem się o prowadzenie magazynu żywnościowego;
- kontrolowaniem zakładów produkcyjnych w zakresie rejestracji i weryfikacji receptur;
- miejscem przetwarzania lub składowania w ramach prefinansowania.

[18] W raporcie brakuje informacji, że rozporządzenie to zostało zmienione w roku 2006. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 kwietnia 2006 r. [17].

W związku z dążeniem KE do ograniczenia barier administracyjnych dotyczących WPR, Agencja Rynku Rolnego dokonuje systematycznych przeglądów systemu zarządzania, systemu informatycznego i stosowanych procedur. Brakuje jednakże informacji, na ile faktycznie działania te pozwalają ograniczać koszty i bariery. Liczba instrumentów i skala środków, którymi zarządza ARR, jest jednakże mniejsza od znajdującej się w gestii Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ta ostatnia instytucja w swoich sprawozdaniach nie informuje nawet, czy prowadzi jakiekolwiek prace mające na celu ograniczanie barier i kosztów ponoszonych przez beneficjentów wsparcia, a także przez nią samą. Mniej lub bardziej szeroko zakrojone działania są jednak prowadzone przez tę Agencję, o czym świadczy chociażby informacja o uproszczeniu wzoru wniosku o płatności bezpośrednie składanego w roku 2010[19].

Podsumowanie

Wiedza o kosztach transakcyjnych i barierach administracyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej jest bardzo ograniczona na poziomie Unii Europejskiej. W poszczególnych państwach członkowskich ma ona również niezwykle fragmentaryczny charakter. W Polsce problem kosztów transakcyjnych i barier administracyjnych dopiero pojawia się w badaniach, w tym także w ekspertyzach i raportach przygotowywanych na zlecenie administracji publicznej, jednakże żaden z nich nie dotyczy pełnego oszacowania ich poziomu oraz struktury w odniesieniu do WPR. Brak takich analiz z pewnością nie ułatwi identyfikacji najmniej efektywnych rozwiązań dotyczących zarządzania wsparciem oraz nie pozwoli na określenie, które instrumenty są w istocie nieefektywne. Monitorowanie skali kosztów ponoszonych zarówno przez beneficjentów, jak i instytucje wdrażające wsparcie, jest nie tylko niezbędne z punktu widzenia jakości prowadzonej polityki i sposobu jej realizacji, ale także jest ważne dla zapewnienia przejrzystości jej wdrażania. Pomimo tego, że Komisja Europejska nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku szacowania skali kosztów transakcyjnych ponoszonych w związku z realizacją poszczególnych elementów WPR, szacowanie ich jest konieczne, zwłaszcza w kontekście konieczności ograniczania wydatków budżetowych i podnoszenia efektywności funkcjonowania administracji publicznej. Również wiedza o barierach dotyczących WPR jest potrzebna, aby możliwe było dokonywanie zmian, które będą ułatwiać realizację tej polityki. Co więcej, na etapie opracowywania rozwiązań krajowych – odpowiednich ustaw lub rozporządzeń określających szczegółowe zasady wdrażania poszczególnych instrumentów WPR – wymagane jest aktualnie przygotowanie oceny skutków regulacji. Dokument ten ma obecnie charakter bardzo ogólnikowy. Aby był użyteczny, powinien jednak zawierać również szacowany poziom kosztów, które poniosą podmioty objęte danym aktem prawnym, a przynajmniej informację, iż kwestię tę uwzględniono w pracach nad szczegółowymi rozwiązaniami, i wskazanie na kie-

[19] Przygotowano wspólny formularz dla ubiegających się o przyznanie płatności bezpośrednich, pomocy finansowej z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich oraz innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt (PROW 2004-2006) oraz płatności rolnośrodowiskowej (PROW 2007-2013).

runek zmiany ich wysokości. Jakość i niepełna przejrzystość procesu legislacji w Polsce są bardzo często dyskutowanymi kwestiami. Zapewne z tego względu przygotowywany jest system, który umożliwi publiczny dostęp przez Internet do informacji o rządowym procesie legislacyjnym. Ma on obejmować założenia projektów ustaw, ustawy, rozporządzenia Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów. Projekt ten nie przewiduje jednak uwzględnienia kluczowego dla beneficjentów WPR elementu, czyli rozporządzeń przyjmowanych na poziomie ministerstw.

Należy pamiętać o tym, że koszty transakcyjne i bariery administracyjne nie są problemem odrębnym i w pełni oddzielonym od innych kwestii. Stanowią one element ram instytucjonalnych funkcjonowania państwa w danej dziedzinie. Jednocześnie są swego rodzaju wskaźnikiem jakości rządzenia, gdyż łączą się bezpośrednio z dwoma wymiarami, tj. efektywnością wdrażania przyjętej polityki oraz jej stabilnością. Naturalnie koszty i bariery administracyjne stanowią jedynie jedną stronę analizy jakości polityki prowadzonej przez państwo. Skala kosztów i charakter barier administracyjnych powinny być oceniane w odniesieniu do celów i efektów realizowanej polityki. Dopiero taka ocena pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zidentyfikowane ograniczenia oraz koszty są w pełni zasadne.

Literatura:

1. Better Regulation Executive, Cabinet Office: Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual. London 2005.
2. Cooper R., Ulen T.: Ekonomiczna analiza prawa. Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009.
3. Fährmann B., Grajewski R.: How to open the black box of the implementation costs within the evaluation of rural development Programmes. The challenge to consider administrative costs in Cost-Impact Analyses. Referat przedstawiony podczas spotkania Société Française de l'Évaluation. Strasburg 2008.
4. Hardt Ł.: Narodziny i ewolucja treści znaczeniowej wyrażenia „koszt transakcyjny". Gospodarka Narodowa, nr 11/12, 2006.
5. Hardt Ł.: Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych a wzrost różnorodności współczesnej ekonomii. Ekonomista, nr 1, 2010.
6. http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/actionplan_update_en.pdf.
7. Huusom H.: Topics in Administrative Costs of Agri-environmental Regulations. The Odense School of Business and Economics, University of Southern Denmark, February 2007.
8. Lio M., Liu M-Ch.: Governance and agricultural productivity: A cross-national analysis. Food Policy, Vol. 33, Issue 6, 2008.
9. Mettepenningen E., Beckmann V., Eggers J.: Public transaction cost of agri-environmental schemes and its determinants – Analysing stakeholders' involvement and perceptions. Referat wygłoszony podczas 12th Congress of the European Association of Agricultural Economics – EAAE 2008, August 26-29th, 2008. Ghent, Belgium.
10. Ministerstwo Finansów, Departament Barier Administracyjnych: Bariery administracyjne – analiza problemu. Poradnik jak definiować i mierzyć bariery administracyjne napotykane przez przedsiębiorców. Załącznik nr 2. Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten – IPAL, Haga 2003.

11. Ministerstwo Gospodarki: Instrukcja merytoryczna posługiwania się Wykrywaczem OI – obowiązków informacyjnych. Warszawa 2008.
12. Ministerstwo Gospodarki: Program Operacyjny Kapitał Ludzki – Redukcja obciążeń administracyjnych w prawie gospodarczym. Raport końcowy – identyfikacja OI. Warszawa 2009.
13. Piechocińska A.: Zabezpieczenia w ramach mechanizmów WPR. Biuletyn Informacyjny ARR, nr 5(227), 2010.
14. Ridier A., Képhaliacos Ch., Carpy-Goulard F.: Cross Compliance of CAP First Pillar Measures: A Transaction Costs Assessment. Referat przedstawiony podczas kongresu European Association of Agricultural Economists, August 26-28th, 2008. Ghent, Belgium.
15. Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2220/1985 z dnia 22 lipca 1985 w sprawie wspólnych szczegółowych zasad stosowania systemu zabezpieczeń w odniesieniu do produktów rolnych (Dz.U. WE L 205, 03.08.1985).
16. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 376/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu pozwoleń na wywóz i przywóz oraz świadectw o wcześniejszym ustaleniu refundacji dla produktów rolnych (Dz. Urz. L 114 z 26.04.2008 z późn. zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dokumentów stosowanych w obrocie towarami objętymi Wspólna Polityką Rolną oraz zasad postępowania z tymi towarami w zakresie przewidzianym dla organów celnych (Dz.U. nr 78, poz. 544).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów stosowanych w obrocie towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną oraz zasad postępowania z tymi towarami w zakresie przewidzianym dla organów celnych (Dz. U. nr 202, poz. 1031).
19. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (Dz.U. WE L 299 z 16.11.2007 r.).
20. Rørstad P., Vatn A., Kvakkestad V.: Why do transaction costs of agricultural policies vary? Agricultural Economics, Vol. 39, Issue 1, 2007.
21. Rządowe Centrum Legislacji: Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw. Warszawa 2009.
22. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U.09.11.65 z późn. zm.).
23. Van Huylenbroeck G., D'Haese M., Verspecht A.: Methodology for analyzing private transaction costs, Specific Targeted Research Project no SSPE-CT-2003-502070, Integrated Tools to design and implement Agro Environmental Schemes. Document number ITAES WP6 P3 D5, 2005.
24. Wieliczko B.: Analiza polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich. Maszynopis. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

BARBARA WIELICZKO
Institute of Agricultural and Food Economics
- National Research Institute
Warszawa

ADMINISTRATIVE BARRIERS AND TRANSACTION COSTS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY IN POLAND

Summary

The scale of administrative barriers and transaction costs incurred in running a business in Poland remains an issue poorly understood. In the case of agriculture and agri-food industry, there is insufficient information on the scale of transaction costs involved in the relations between the state and a business entity. Such costs, undoubtedly, result for the most part from the regulations related to the Common Agricultural Policy. The knowledge on transaction costs and administrative barriers concerning CAP is very limited at the EU and Member States levels. Lack of such analyses hinders the identification of least-efficient solutions concerning support instruments and their management. Therefore, this element should be incorporated into the CAP evaluation system as soon as possible.