

JACEK KULAWIK
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

KOSZTY ADMINISTRACYJNE I TRANSAKCYJNE SUBSYDIOWANIA ROLNICTWA

Wprowadzenie

Koszty administracyjne, nazywane również obciążeniami administracyjnymi, oraz transakcyjne znalazły już trwałe miejsce w naukach ekonomicznych. Stało się tak, chociaż wciąż brakuje jednolitego ich ujęcia definicyjnego, a więc i metodologii pomiaru oraz przekonujących rekomendacji praktycznych zorientowanych co najmniej na ich racjonalizację, a niekiedy także na możliwości istotniejszego ich zredukowania.

W sferze interwencjonizmu finansowego w rolnictwie poziom i struktura obydwu rodzajów ww. kosztów analizowane były początkowo w obszarze subsydiowanego kredytowania. Bez wątplenia największy wkład w ten obszar badań wniósł S. Mann [8]. Później pojawiły się prace, w których poruszano kwestie obciążenia kosztami administracyjnymi i transakcyjnymi subsydiów mieszczących się w ramach wspólnej polityki rolnej UE. Paradoksalnie jednak najciekawsze analizy budżetowego podtrzymywania rolnictwa najpierw powstały w Norwegii [11, 15, 16]. Spośród krajów należących do UE najbardziej do zrozumienia mechanizmów rządzących zachowaniem się interesujących nas kosztów przyczynili się badacze brytyjscy, a tu w szczególności K. Falconer i M. Whitby [3, 4, 5]. Wymieniona dwójka ekonomistów stała się w pewnym momencie wręcz autorytetami, jeśli chodzi o koszty administracyjne i transakcyjne ponoszone w programach rolnośrodowiskowych oraz – w mniejszym już jednak zakresie – w programach odnoszących się do rozwoju wiejskiego. W Polsce obciążeniami administracyjnymi i transakcyjnymi dotychczas zajmowała się jedynie B. Wieliczko [17], jednak jej zainteresowania koncentrowały się głównie na kwestiach terminologicznych i ogólnych podstawach racjonalizacji obydwu ww. kategorii kosztów.

Przygotowywana aktualnie reforma WPR na kolejny okres programowania dopinguje do zajęcia się kwestią obciążeń administracyjnych oraz z tytułu kosztów transakcyjnych, a więc ponoszonych przez końcowych beneficjentów

oferowanego w ramach tej polityki wsparcia budżetowego. Problem zasługuje niewątpliwie na uwagę również i z tego powodu, że często formułowane są sprzeczne oczekiwania wobec przyszłej WPR, które ująć można następująco: WPR powinna być ambitna, lepiej adresowana, oparta o zobiektywizowane kryteria – najlepiej o charakterze prospektywnym, ale z drugiej strony także mało biurokratyzowana i przyjazna rolnikom oraz pozostałym jej adresatom.

Artykuł składa się z krótkiego wprowadzenia, przeglądu ujęć definicyjnych i metod pomiaru obydwu rodzajów kosztów oraz ich determinant, analizy zależności między tymi kosztami a efektywnością subsydiowania oraz prezentacji oszacowania kosztów transakcyjnych trzech instrumentów wsparcia budżetowego rolnictwa w Polsce. Całość kończy się podsumowaniem.

Definiowanie i pomiar

Jak już sygnalizowano, dotychczas nie wypracowano ogólnie przyjętej definicji kosztów transakcyjnych/administracyjnych, która implikowałaby jednoznacznie procedurę ich pomiaru. Większość propozycji odwołuje się do poglądów K.J. Arrowa, C.O. Northa i E.O. Williamsona, a więc trójki wybitnych amerykańskich noblistów, u których także trudno znaleźć ujęcie nadające się do późniejszego wykorzystania w postaci odpowiedniej formuły obliczeniowej. Nie rozwijając szerzej ewolucji omawianych kosztów, poprzestać można na stwierdzeniu, iż kosztami transakcyjnymi są te, które powstają, gdy jednostki wymieniają prawa własności do aktywów ekonomicznych i egzekwują swe wyłączone do nich roszczenia (T. Eggertsson, przytoczony za [1]).

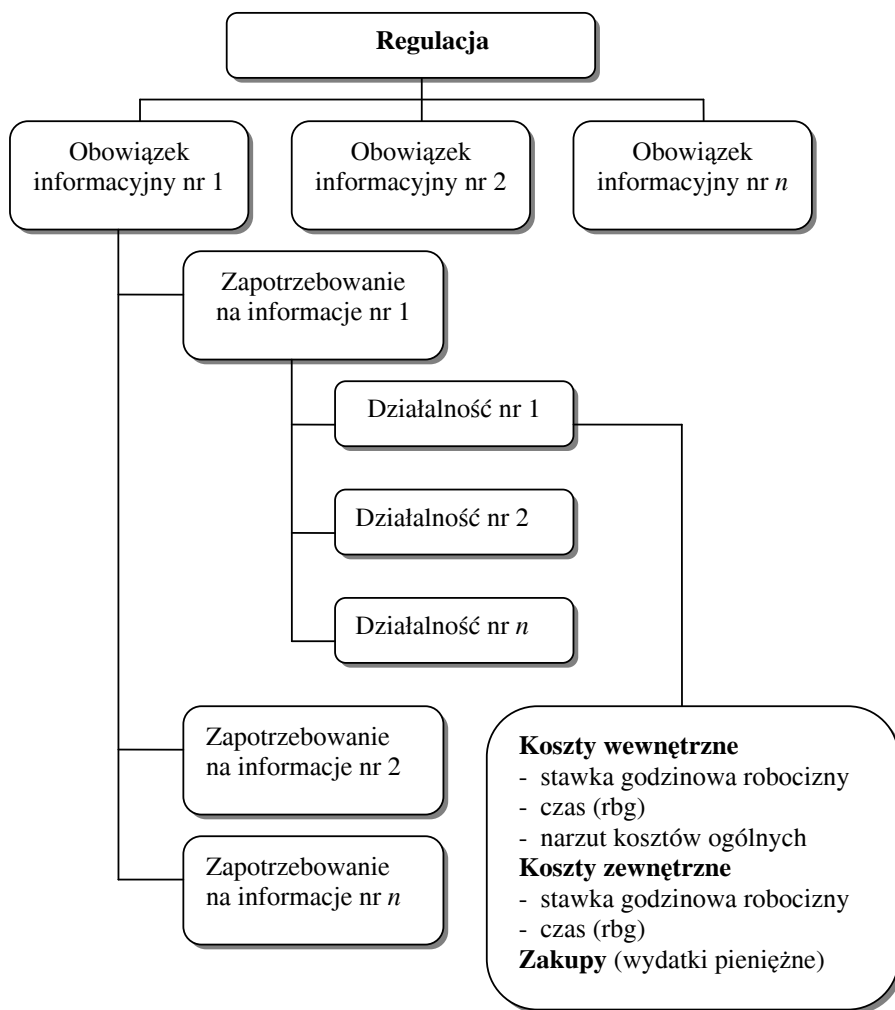
Kiedy informacja ma swój koszt, różne rodzaje aktywności związane z wymianą praw własności między jednostkami powodują powstawanie kosztów transakcyjnych. Aktywności te obejmują:

1. Poszukiwanie informacji o rozkładach cen i jakości towarów oraz nakładów pracy, potencjalnych nabywcach i odbiorcach, ich zachowaniach i innych charakterystykach.
2. Negocjowanie, a więc określanie prawdziwej pozycji stron transakcji, gdy ceny ustalane są w sposób endogeniczny (w ramach kontraktu).
3. Zawarcie kontraktu.
4. Monitorowanie przestrzegania przez strony kontraktów przyjętych warunków i zobowiązań.
5. Egzekwowanie kontraktu i wykrywanie zagrożeń dla jego wykonania.
6. Ochrona praw własności przed ich naruszeniem przez osoby trzecie, do których zalicza się również władze publiczne.

Korzystając z powyższej specyfikacji, dalej przyjmuje się, iż koszty transakcyjne powstawać będą w gospodarstwach rolniczych, zaś obciążenia ponoszone przez pozostałych uczestników systemu interwencjonizmu finansowego w rolnictwie określać się będzie jako koszty administracyjne.

Zazwyczaj pomiar kosztów transakcyjnych/administracyjnych ma charakter *ex-post*. Polega on na opisanie całego procesu zawierania transakcji/kontraktu i oszacowaniu kosztów osobowych oraz pozostałych, a następnie ich zsumo-

waniu. To proste podejście ma jednak poważną wadę: dużą dowolność odwzorowania procesu i przyporządkowania jego fazom odpowiednich składników kosztów. Z tych to właśnie powodów od kilku już lat w niektórych ośrodkach badawczych próbuje się sięgać po dorobek rachunkowości zarządczej, a w szczególności do rozwijanej w niej koncepcji kosztów działań (ABC – *activity based costing*). Wprost nawiązuje do niej standardowy model kosztów (SCM, *the Standard Cost Model*) jako propozycja precyzyjnego i ujednoczonego sposobu mierzenia obydwu analizowanych kosztów w projektowaniu i realizacji polityki rolnej oraz wiejskiej.



Rys. 1. Istota standardowego modelu kosztów (SCM)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [13].

SCM jest narzędziem podziału całego procesu regulacji na komponenty i działalności, łatwiej nadające się do zarządzania i pomiaru kosztów (obciążenia) administracyjnych związanych z jej przestrzeganiem. Koszty powyższe ustala się przez zsumowanie indywidualnych (dla każdego rolnika) składników o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, których źródłem są obowiązki informacyjne związane z określoną regulacją, a podstawą pomiaru są odpowiednio wyodrębnione działalności (aktywności) i połączone z nimi zapotrzebowania na informacje. Koszty wewnętrzne oblicza się jako iloczyn czasu potrzebnego w danej działalności i stawki płac oraz liczby powtórzeń tej działalności. Całość powiększana jest następnie o narzut kosztów ogólnych równy 30%. Z kolei koszty zewnętrzne wyrażają wydatki poniesione na zakup profesjonalnych usług oraz różnego typu dóbr. Mnożąc łączne koszty przypadające na jednego rolnika przez ich liczbę, można ustalić zagregowane koszty administracyjne (dla całego sektora). Ogólny pogląd na istotę SCM zawiera rysunek 1.

Wdrożenie SCM to trudne przedsięwzięcie, ale w większości krajów rozwiniętych intensywnie się nad tym pracuje. Wynika to z faktu wysokiej przejrzystości procedury obliczeniowej oraz precyzyjnego identyfikowania obszarów największych możliwości racjonalizowania oraz zredukowania kosztów transakcyjnych i administracyjnych. Nie wolno jednak zapominać o licznych i złożonych uwarunkowaniach szerszego upowszechnienia się SCM. Dotyczą one gotowości samych rolników do tak szczegółowego informowania o kosztach i występowania licznych niedostosowań po stronie całego układu instytucjonalnego związanego z interwencjonizmem finansowym. SCM, podobnie jak i inne zbliżone do tego systemu propozycje, a w szczególności *the Australian Cost Model* (ACM), nie ujmuje jednak kosztów efektów związanych z kreowaniem wartości (problem mierzenia *the value for money*). Pomija się w nim także koszty nieefektywności, fakt swoistego cyklu życia niektórych regulacji i instrumentów, stochastyczność części regulacji oraz możliwość pojawienia się w regulacjach problemu określanego jako *root-cause analysis* (RCA), czyli zaciemniania całości obrazu przez zgromadzenie dużej liczby bardzo szczegółowych informacji. Nie rezygnując zatem z doskonalenia rachunków opartych na koncepcji kosztów działań, równoległe rozwija się *Public Value*, a więc ujęcie bardziej holistyczne, zorientowane na powiększanie wartości dodanej dla społeczeństwa z tytułu funkcjonowania władzy i służb publicznych. Niestety, większość dotychczasowych propozycji z obszaru *Public Value* ma nadal charakter zdecydowanie akademicki.

Obecnie istnieją natomiast już znaczne możliwości racjonalizowania kosztów administracyjnych, oferujące szersze upowszechnienie się w sektorze publicznym systemów zarządzania jakością, zgodnych z normą ISO 9001 oraz metodyką samooceny opartą o model CAF – *Common Assessment Framework* [2].

W naszej administracji rządowej i samorządowej wdrożono dotąd ponad 300 systemów zarządzania jakością. Z dotychczasowego ich podsumowania wynika, że poprawa funkcjonowania sektora publicznego, a więc i racjonalizacja ponoszonych w nim kosztów, zależy od umiejętności wykorzystania idei

łańcucha jakości, eliminacji barier organizacyjnych, wykorzystania informacji zewnętrznych oraz integracji wszelkich dostępnych baz danych, delegowania uprawnień decyzyjnych, tworzenia namiastek *one-stop-shopów*, czyli możliwości załatwiania spraw klientów/petentów w jednym miejscu [2, 6].

Determinanty kosztów administracyjnych i transakcyjnych

Problem ten jest najwygodniej analizować, gdy odwołamy się do patrzenia na koszty transakcyjne w sposób zaproponowany przez O.E. Williamsona [10, 12, 14, 15]. Autor ten każdą transakcję opisuje za pomocą trzech atrybutów:

- 1. Specyficzności aktywów.** Oznacza to, że transakcja może wymagać dokonania pewnych inwestycji, w wyniku których powstaną aktywa w zasadzie nie nadające się do prowadzenia innych transakcji. Specyficzność, jak widać, dotyczy aspektów jakościowych dóbr. Tych z nich, które mają charakter powszechny i homogeniczny, nie można uznać za specyficzne pod względem tego atrybutu. Na drugim biegunie można natomiast znaleźć dobra o pewnych, niepowtarzalnych cechach, a więc wymagające zaangażowania specyficznych tylko dla nich aktywów. W konsekwencji wszystkie składniki kosztów transakcyjnych mogą wykazywać tendencję do wzrostu w porównaniu do dóbr z grupy pierwszej, brakuje bowiem informacji o transakcjach wcześniejszych i zawarcie kontraktu jest bardziej skomplikowane, podobnie jak i kontrolowanie jego wykonania oraz przestrzegania zapisanych warunków. Ogólnie zatem uzasadniona jest hipoteza, że rosnąca specyficzność aktywów prowadzi do wzrostu kosztów transakcyjnych.
- 2. Niepewności.** W gospodarce rynkowej rzeczą normalną jest właśnie niepewność i ryzyko. Do tego dochodzą oportunistyczne zachowania ludzi oraz ograniczone ich możliwości poznawcze. W takich warunkach kontrakty są niepełne, tzn. nie są w stanie ująć wszystkich możliwych przyszłych stanów natury i zdarzeń. Rozwiązaniem pragmatycznym jest zatem tworzenie nawet niedoskonałych instytucji niż podejmowanie prób konstruowania kompletnych (pełnych) kontraktów. Trzeba zauważyć, że kontrakty są rodzajem instytucji redukującej ryzyko i niepewność wymiany rynkowej, ale wiążą się z nimi określone koszty transakcyjne.
- 3. Częstotliwości.** Atrybut ten odnosi się do relacji między stronami transakcji/kontraktu wyrażającej się jednorazowością, okazjonalnością lub powtarzalnością ich zawierania. Inny sposób jego opisania to ustalenie liczby podmiotów kontraktujących w podobny sposób. Jeśli natomiast dojście do skutku danej transakcji lub pewnego ich zbioru wymaga stworzenia odpowiedniej struktury zarządzania (np. agencji płatniczej), koszty z tym związane będzie łatwiej odzyskać, gdy rosnąć będzie liczba powtarzalnych operacji. Kiedy częstotliwość zawierania transakcji nie jest duża, ale koszty utworzenia wspomnianej struktury są wysokie, trzeba próbować agregować transakcje podobne, chociaż wciąż niezależne. Większa częstotliwość transakcji oznacza, iż zawierane są one na krótszy termin. Można je wówczas łatwiej modyfikować, a więc redukować związaną z nimi niepewność, ale trzeba liczyć się wtedy ze wzrostem

kosztów transakcyjnych. Inaczej zależności te wyglądają przy transakcjach długoterminowych. Trzeba tu od razu dodać, że przy transakcjach krótkoterminowych zazwyczaj maleje chęć partnerów do inwestowania w specyficzne aktywa. W transakcjach długoterminowych może to skutkować jednak monopolizacją danego rynku. Jeśli dostępne są na nim niezbędne dla zawarcia określonej transakcji informacje, koszty transakcyjne z reguły powinny być niskie. Gdy jednak takich informacji brakuje lub są one niekompletne, a częstotliwość transakcji będzie niska, uzasadniona staje się hipoteza o wzroście tych kosztów. Ponieważ praktycznie każdy koszt transakcyjny ma w sobie komponent stały, możemy jako regułę uniwersalną przyjąć, iż w warunkach rosnącej częstotliwości (powtarzalności) koszt ten powinien maleć w przeliczeniu na jednostkę (robotnika, ha UR, zł wsparcia budżetowego), następuje bowiem wówczas regresja kosztów stałych. Warto w tym miejscu przypomnieć, że rosnąca częstotliwość transakcji zwiększa zaufanie stron, co hamuje wzrost kosztów transakcyjnych.

Bazując na trzech atrybutach transakcji, P.K. Rørstad et al. skonstruowali interesujący schemat analityczny, który pozwala ocenić koszty transakcyjne i administracyjne także w konwencji *ex-ante* [10]. Trzeba jednak tu dodać, że powyższa trójka badaczy zastąpiła atrybut niepewności atrybutem *point of policy application*, a więc ukierunkowaniem polityki rolnej na tradycyjne produkty (grupa I) oraz na pozostałe cele (grupa II), czyli przede wszystkim na dostarczenie dóbr i usług publicznych. Ilustruje to poniższe zestawienie.

Oczekiwany poziom kosztów transakcyjnych (KT) w zależności od rodzaju dóbr i typu transakcji

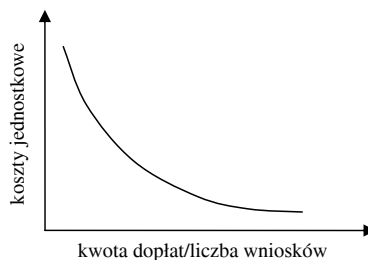
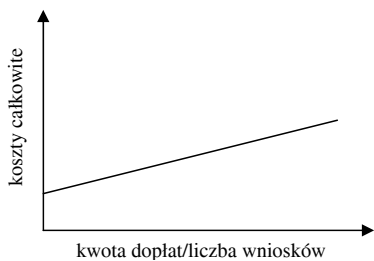
Instrumenty polityki:	Rodzaje dóbr i typy transakcji				
	odnoszące się do dóbr prywatnych (grupa I)		dotyczące innych elementów niż dobra prywatne (grupa II)		
Specyficzność aktywów:	niska		średnia		wysoka
Częstotliwość:	wysoka (G.I.1)	średnia (G.I.2)	średnia (G.II.1)	niska (G.II.2)	niska (G.II.3)
Składniki kosztów transakcyjnych:					
• informacje	niskie	niskie do średnich	średnie	średnie do wysokich	wysokie
• kontraktowanie	minimalne	minimalne	średnie	średnie do wysokich	wysokie
• kontrola	minimalne do niskich	niskie do średnich	średnie	średnie do wysokich	wysokie
Suma KT	minimalne do niskich	niskie do średnich	średnie	średnie do wysokich	wysokie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [14].

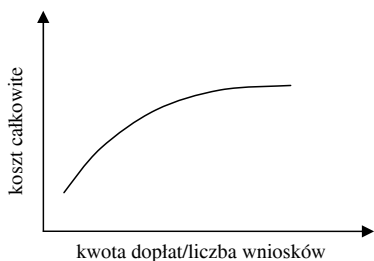
Analizując zatem grupę I, można przyjąć, że informacje do zawarcia transakcji są dostępne i jej kontrola będzie względnie łatwa, specyficzność aktywów będzie niska, a więc będą one stosunkowo często zawierane. Charakterystyka ta umożliwia postawienie hipotezy, iż w tej grupie koszty transakcyjne powinny być niskie. Inaczej natomiast będzie w grupie II: specyficzność aktywów będzie rosła, co implikować powinno zazwyczaj spadek częstości kontraktowania. Ergo: bardziej prawdopodobna jest tu hipoteza o rosnących kosztach transakcyjnych. Sprawa się nieco komplikuje, gdy instrument polityki rolnej, a w tym subsydiowanie, ma charakter pośredni między dwoma wcześniej wyróżnionymi grupami. Dobrym przykładem jest tu połączenie dopłat bezpośrednich z zasadami wzajemnej zgodności, a więc sprzężonym (łącznym) wytwarzaniem dóbr prywatnych i publicznych (środowiskowych). Trzeba zatem stworzyć odpowiedni system informacyjny, z reguły konieczne będą też jakieś inwestycje dostosowawcze w gospodarstwach rolnych, a więc wzrośnie w nich specyficzność aktywów, co logicznie może nieco zredukować częstość kontraktowania. W takich warunkach logicznie uprawniona może być hipoteza, że koszty transakcyjne w opisywanym sprzężeniu ukształtują się gdzieś pomiędzy biegunami wyznaczonymi przez charakterystyki grupy I i II.

Koszty administracyjne i transakcyjne mają swój komponent stały i zmienny. Uzasadnione jest wobec tego ponowne odwołanie się do rachunkowości zarządczej, która wypracowała już bardzo precyzyjne metody identyfikacji kosztów stałych i zmiennych. Teoretyczne i empiryczne ujęcie kształtowania się kosztów administracyjnych i transakcyjnych udzielania dopłat bezpośrednich przedstawiono na rysunkach 2 i 3. Nie wnikając w szczegóły, warto przypomnieć, że koszty stałe podlegają regresji. Oznacza to, że maleją one w miarę kumulowania się liczby powtórzeń zastosowania określonego instrumentu wsparcia budżetowego. Występowanie tej regresji oraz pojawienie się efektów uczenia się i dostrojenia całego systemu subsydiowania są ważnymi przesłankami jego racjonalizowania i poprawy ogólnej efektywności wsparcia budżetowego, w tym także efektywności transferów trafiających do końcowych beneficjentów. Kwestia ta będzie poruszana jeszcze w dalszej części artykułu.

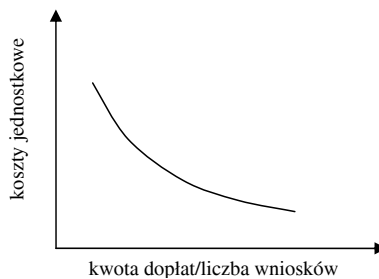
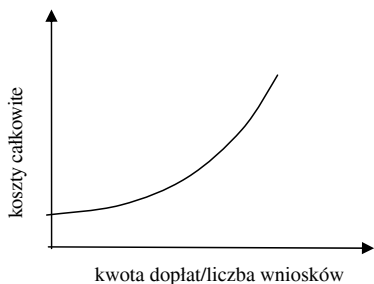
a) koszty mieszane (stałe + proporcjonalnie zmienne)



b) koszty mieszane (stałe + degresywnie zmienne)



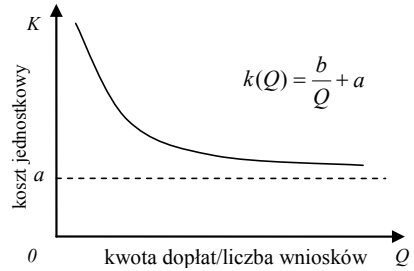
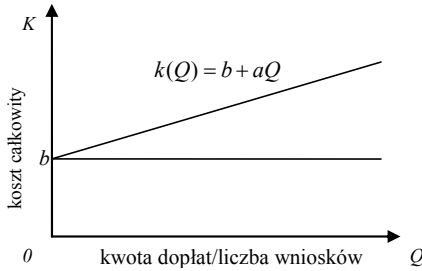
c) koszty mieszane (stałe + progresywnie zmienne)



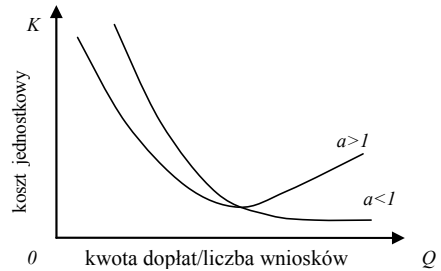
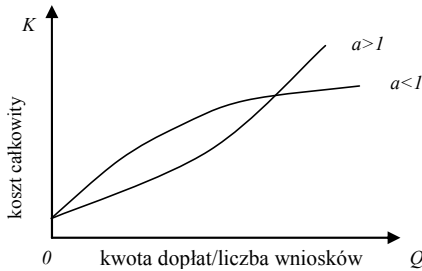
Rys. 2. Hipotetyczne kształtowanie się kosztów całkowitych korzystania z dopłat bezpośrednich (ujęcie teoretyczne stylizowane)

Źródło: Opracowanie własne.

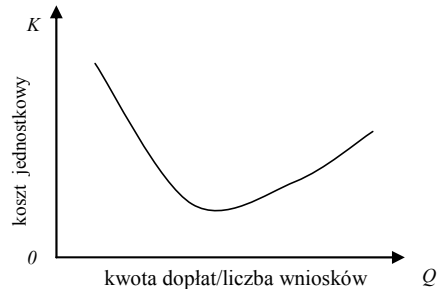
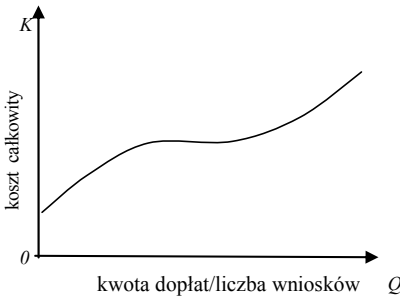
a) liniowa funkcja regresji kosztów całkowitych i odpowiadająca jej hiperboliczna funkcja regresji kosztu jednostkowego



b) potęgowa funkcja regresji kosztów całkowitych i odpowiadająca jej funkcja regresji kosztu jednostkowego



c) funkcja regresji kosztów całkowitych o postaci wielomianu stopnia trzeciego i odpowiadająca jej funkcja regresji kosztu jednostkowego



Rys. 3. Hipotetyczne kształtowanie się funkcji regresji kosztów całkowitych (sumy kosztów stałych i zmiennych) korzystania z dopłat bezpośrednich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [9].

Dotychczas tylko K. Falconer i M. Whitby oraz P. Dupraz zaprezentowali zaawansowane formalne podejście do empirycznego określenia determinant poziomu oraz struktury kosztów administracyjnych i transakcyjnych w programach rolnośrodowiskowych [4]. Propozycja powyższa obejmowała cztery poniższe założenia i hipotezy oraz specyfikację matematyczną, a mianowicie:

1. Koszt budżetowy badanego programu rolnośrodowiskowego (EC), składa się z płatności trafiających do rolników (P) i kosztów administracyjnych (C). Z kolei EC może zależeć od:
 - areалу objętego programem (s);
 - liczby umów zawartych w programie (c);
 - liczby lat funkcjonowania programu (d);
 - oraz specyficznych charakterystyk samego programu (Z), a więc poziomów (zróżnicowania) płatności (P), liczby wariantów (opcji) wymogów zarządczych i innych warunków wdrażania regionalnie zróżnicowanych polityk rolnośrodowiskowych.
2. Koszt budżetowy EC prawdopodobnie będzie rósł w miarę zwiększania się liczby zawartych umów, należy bowiem wówczas oczekiwać wzrostu kosztów administracyjnych C , przypadających na jedną umowę. Zwiększenia kosztu EC można spodziewać się też przy innych warunkach stałych, gdy rosnać będzie areal zakontraktowany, ponieważ płatności P ustalone są na poziomie hektara.
3. Prawdopodobne jest natomiast obniżenie kosztu budżetowego EC , kiedy wydłużać się będzie okres funkcjonowania programu. Ma to wynikać ze spadku kosztów administracyjnych C , jako następstwa dostrojenia programu i kumulowania się efektów uczenia się (wydłużanie procesów, pomnażanie kapitału ludzkiego, lepsze rozpoznanie przez wszystkich zaangażowanych w program całej jego struktury transakcyjno-organizacyjnej) oraz silniejszego manifestowania się degresji kosztów stałych (w miarę wydłużania się okresu funkcjonowania programu maleje udział kosztów jego wdrożenia w kosztach całkowitych, tj. kosztach poniesionych w całym okresie jego życia).
4. Z uwagi na istnienie komponentu stałego w kosztach administracyjnych C oczekuje się, że funkcja kosztów administracyjnych, a więc i funkcja kosztu budżetowego EC , wykazywać będzie korzyści skali, tzn. maleć będzie koszt marginalny na jedną umowę. Ponieważ funkcje kosztów administracyjnych i funkcja płatności P analizowane będą oddzielnie, różnica między krańcowymi kosztami budżetowymi na 1 ha a krańcowymi kosztami administracyjnymi na 1 ha da w efekcie płatność przypadającą na krańcowy ha. Oczekuje się zatem, że płatność ta będzie przyjmowała wartości dodatnie. Wprowadzenie do rozważań kategorii krańcowych zmusiło Falconer et al. do odwołania się w sposób oczywisty do rachunku różniczkowego.

Łącznie cztery powyższe hipotezy i założenia można ująć poniższą specyfikacją matematyczną:

$$EC(c,s,d,Z) = P(s,Z) + C(c,s,d,Z)$$

$$\left. \frac{\partial C}{\partial c} \right|_{s,d,Z} > 0$$

$$\left. \frac{\partial C}{\partial d} \right|_{c,s,Z} < 0$$

$$\left. \frac{\partial^2 C}{\partial c^2} \right|_{s,d,Z} < 0$$

$$\left. \frac{\partial P}{\partial s} \right|_z = \left. \frac{\partial EC}{\partial s} \right|_{c,d,Z} - \left. \frac{\partial C}{\partial s} \right|_{c,d,Z} > 0$$

Po przeprowadzeniu odpowiednich testów okazało się, że uogólniona funkcja kwadratowa dobrze spełnia warunek określenia różniczki drugiego rzędu podanych wyżej funkcji kosztów. Ułatwiona jest wtedy również interpretacja oszacowanych parametrów, gdyż korespondują one z pochodnymi cząstkowymi pierwszego i drugiego rzędu dla zmiennych zależnych (EC albo C lub P).

Koszty administracyjne i transakcyjne a efektywność subsydiowania

Problem powyższy szczegółowo rozpatrzył S. Mann [7]. Punktem wyjścia tego szwajcarskiego badacza było określenie udziału kosztów transakcyjnych w kwocie wsparcia budżetowego. Pozwoliło mu to następnie zapisać ogólną formułę na ustalenie efektywności/skuteczności dowolnego subsydium:

$$E = \frac{Z}{I(1+S)} \quad (1)$$

gdzie:

- E – efektywność/skuteczność,
- I – fundusze postawione do dyspozycji,
- S – udział kosztów transakcyjnych,
- Z – uzyskane efekty.

Wprawdzie Mann używa zamiennie kategorii „efektywność” i „skuteczność” wsparcia budżetowego, wydaje się jednak, że termin pierwszy jest właściwszy do objaśnienia analizowanego problemu. Skuteczność bowiem utożsamiana bywa najczęściej z działaniem dającym pozytywne, pożądane wyniki, oraz z osiągnięciem wcześniej założonych celów. Nie podaje się jednak przy tym zazwyczaj, jakie musiano w związku z tym zaangażować zasoby i jakie ponieść koszty. Na tak sformułowane pytanie odpowiada natomiast efektywność, gdyż uzyskane rezultaty porównuje się w niej – w postaci ilorazu lub różnicy – z poniesionymi kosztami. W ujęciu szerokim efektywność zawiera w sobie także skuteczność. Z tych to powodów w artykule używa się terminu „efek-

tywność”, gdy analizuje się koszty transakcyjne i administracyjne w relacji do wydatkowanych funduszy budżetowych i następstw polityki rolnej.

Gdyby z funduszy postawionych do dyspozycji sfinansowane były pewne składniki kosztów transakcyjnych, człon I w formule (1) należałoby odpowiednio zredukować. Jeśliby ktoś formułę 1 chciał interpretować całkiem mechanicznie, to musiałby dojść do zupełnie nierealistycznego wniosku, iż E_{max} osiągnie się, gdy S będzie zerowe. W praktyce, w dowolnym systemie wsparcia budżetowego zawsze jednak pojawiają się pewne koszty, chociażby o charakterze administracyjnym. W realnym świecie zawsze zatem będziemy mieć do czynienia z pewną zamiennością między sprawiedliwością (słusznością) a efektywnością. Innymi słowy, minimalne koszty transakcyjne mogłyby się pojawić najprędzej przy udzieleniu jednorazowej pomocy pierwszemu podmiotowi do niej pretendującemu, ale mogłaby na tym ucierpieć i efektywność, i sprawiedliwość.

Mann zwraca również uwagę na dominację w realnym świecie zależności nieliniowych między efektami (Z) oraz kosztami transakcyjnymi (S). Gdyby, przykładowo, opisano je przy pomocy wielomianu drugiego stopnia, otrzymano by następującą formułę:

$$Z = a + bS - cS^2 \quad (2)$$

przy czym: $b > 0$, $c > 0$ i $S > 0$.

Wstawiając teraz formułę Z do wyrażenia 1, otrzymujemy poniższy wzór na skuteczność (efektywność) wsparcia budżetowego:

$$E = \frac{a + bS - cS^2}{I(1 + S)} \quad (3)$$

Jeśli następnie obliczymy pierwszą pochodną ułamka 3, to dochodzimy do następującego powiązania kosztów transakcyjnych ze skutecznością (efektywnością):

$$\frac{\delta E}{\delta S} = \frac{(b - 2cS)}{I(1 + S)} - \frac{(a + bS - cS^2)}{I(1 + S)^2} \quad (4)$$

A zatem maksymalna skuteczność E_{max} dla dodatnich kosztów transakcyjnych ($S > 0$) istniałaby dla:

$$S_1 = \frac{(-c + \sqrt{(-ac + bc - cS^2)})}{c} ,$$

gdyby

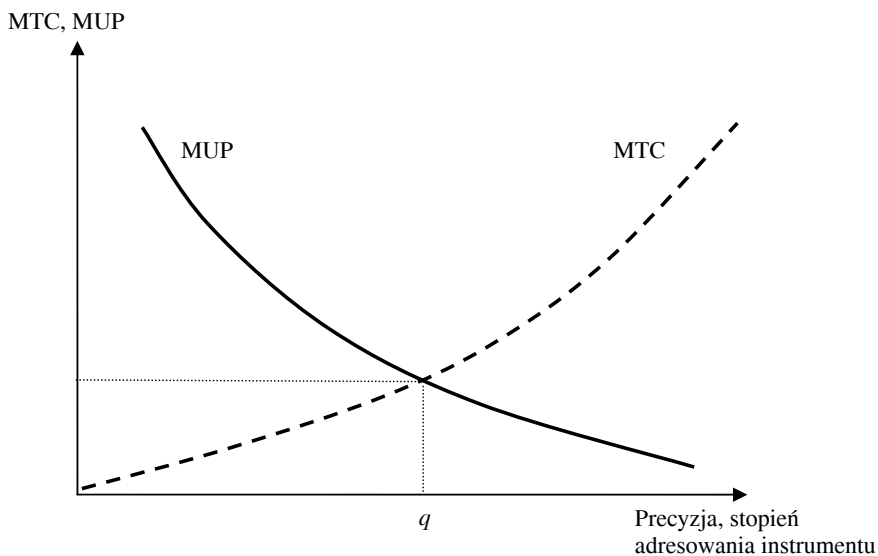
$$\sqrt{\left(-\frac{a}{c} + \frac{b}{c} + 1\right)} > 1$$

Jak widać, musiałyby być tu zachowane wystarczające i konieczne warunki do wyznaczenia optimum (maksimum funkcji). To bardzo mocne założenia, a więc w praktyce rzadkie do dotrzymania. A zatem, optymalność określonego systemu wsparcia budżetowego nie jest osiągana zazwyczaj przy minimalnym poziomie kosztów transakcyjnych. Dzieje się tak, ponieważ zawsze z daną polityką wiążą się określone koszty administracyjne, a subsydia prawie zawsze mają też pewien komponent redystrybucji dochodów, a więc mają również charakter transferu, a to oznacza, że zawsze także nieco deformują mechanizmy alokacji zasobów. Prowadząc politykę, musimy przeto pogodzić się z pewnymi stratami efektywności alokacyjnej, ale mieści się to w fundamentalnej zamienności ekonomicznej (*trade-off*) między efektywnością a sprawiedliwością. Z drugiej strony, warto też pamiętać, że nawet gdyby nie subsydiowano rolnictwa, to także pojawiłyby się koszty transakcyjne, związane tym razem z korzystaniem przez rolników z instrumentów rynku finansowego. Ponieważ rynek ten jest i w przyszłości prawdopodobnie będzie jeszcze silniej regulowany, także i wtedy mielibyśmy do czynienia i z publicznymi, i z prywatnymi kosztami transakcyjnymi.

W toczącej się aktualnie debacie na temat WPR po 2013 roku stale przewija się wątek, iż zgłaszane przez KE propozycje oznaczać mogą dalsze jej zbiurokratyzowanie. Równoległe formułowane są jednakże oczekiwania, że przyszła WPR musi być lepiej adresowana. Zapomina się wszelako często o tym, że między kosztami administracyjnymi/transakcyjnymi a precyzją (optymalnością) instrumentów polityki rolnej zachodzą rozmaite zmienności (*trade-offs*). Warto w tym kontekście przybliżyć spojrzenie A. Vatna na powyższy problem. Jego istotę oddaje rysunek 4.

Uściślając, trzeba stwierdzić, że precyzja oznacza tu stopień osiągnięcia przyjętych celów, a więc inaczej – minimalizację różnicy między ich poziomem zaplanowanym a zrealizowanym, przy założeniu, iż koszty transakcyjne są równe lub większe od zera. Same zaś cele mogą mieć charakter ilościowy lub jakościowy.

W sensie ogólnym, jak to wynika z rysunku 4, dążeniu do większej precyzji towarzyszy zazwyczaj marginalny spadek jej użyteczności oraz wzrost marginalnych kosztów krańcowych. Mamy tu więc do czynienia z zamiennością (*trade-off*). Możemy jednak wyznaczyć optimum, punkt q na rysunku 4. Należy tu dodać, że komponent kosztów stałych zawarty w kosztach transakcyjnych jest pokrywany przez nadwyżkę MUP nad MTC, sumowaną od zera do punktu q . Wyznaczenie tego ostatniego, a nawet przybliżenie się do niego, wymaga dużej wiedzy i doświadczenia w zakresie ilościowych i jakościowych aspektów dowolnej decyzji politycznej. To powiększa informacyjną złożoność wszelkiej optymalizacji polityki. Koszty transakcyjne mogą wówczas znacząco rosnąć. Użyteczność krańcowa precyzji (MUP) zależy od charakterystyki dobra – im jest ono bardziej specyficzne, tym użyteczność ta rośnie. Także krańcowe koszty transakcyjne (MTC) zmieniają się w zależności od rozpatrywanych dóbr, ale również od typu instrumentu polityki.



Rys. 4. Zamiennosc (ang. *trade-off*) między marginalnymi kosztami transakcyjnymi a precyzją adresowania instrumentu polityki

MTC – marginalne koszty transakcyjne,

MUP – marginalna użyteczność precyzji instrumentu.

Źródło: [15].

Koszty transakcyjne subsydiowania rolnictwa w Polsce

IERiGŻ-PIB w miesiącach maj–wrzesień 2011 r. przeprowadził ankietyzację dotyczącą oszacowania powyższych kosztów przy korzystaniu przez duże gospodarstwa osób fizycznych z dopłat bezpośrednich, ONW i płatności rolnośrodowiskowych. Ogółem na ankietę poprawnie odpowiedziało 21 rolników.

Tabela 1

Nakłady pracy związane z otrzymaniem subsydiów

Lp.	Rodzaj subsydiów	Nakłady w rbg:		$\frac{\text{Kol.4}}{\text{Kol.3}} \times 100$
		pierwszy rok	drugi i kolejny	
1	2	3	4	5
1	Tylko dopłaty bezpośrednie	9,3	4,2	45,1
2	Dopłaty bezpośrednie + ONW	7,0	3,0	42,9
3	Dopłaty bezpośrednie + ONW + PRŚ	12,3	6,5	52,8

Źródło: Obliczenia własne.

Jeśli chodzi o pracochłonność składania wniosków, to widać wyraźne zróżnicowanie między pierwszym rokiem (wdrożenie) a kolejnymi latami korzystania z subsydiów. Mieliśmy tu zatem do czynienia z efektem uczenia się (por. tab. 1). Rozmiary tego procesu były bardzo znaczące, gdyż pracochłonność między pełnym opanowaniem procedur związanych z subsydiami a wdrożeniem danego instrumentu w gospodarstwie kształtowała się jak 1 do 1,9÷2,3. Świadczy to o tym, że w systemie budżetowego wspomagania rolnictwa należy w miarę możliwości unikać poważniejszych zmian. Zamiast tego trzeba dołożyć wszelkich starań, by system jak najszybciej został wdrożony, a jego elementy wzajemnie się dostosowały. Analizując liczby z tabeli 1, może nieco dziwić, że pracochłonność przygotowania wniosku wyłącznie o dopłaty bezpośrednie była wyższa niż w przypadku, gdy rolnik dodatkowo ubiegał się o płatności z tytułu ONW. Najprawdopodobniej różnica ta wynikała z faktu, iż przeciętny areal użytków rolnych w pierwszej grupie wynosił 24,3 ha, natomiast w drugiej – 12,8 ha. Można zatem domniemywać, że w grupie pierwszej trzeba było we wniosku ująć więcej działek. Jest to jednak tylko przypuszczenie. Dopiero dysponowanie znacznie większą próbą badawczą pozwoliłoby znaleźć bardziej jednoznaczne przyczyny powyższego zróżnicowania.

Jak wynika z tabeli 2, efekty uczenia się nie pojawiły się, gdy analizowano koszty materiałowo-pieniężne związane z otrzymaniem subsydiów. Należy przypuszczać, że spowodowane było to występowaniem w Polsce inflacji, wprawdzie umiarkowanej, ale jednak prowadzącej np. do wzrostu cen paliw silnikowych oraz innych usług. Przy dominacji tradycyjnej „technologii” składania wniosków o wsparcie budżetowe, musiało to znaleźć swój wyraz w poziomie ww. kosztów.

Tabela 2

**Koszty materiałowo-pieniężne poniesione na uzyskanie subsydiów
(w zł na gospodarstwo)**

Lp.	Rodzaj subsydiów	Koszty materiałowo-pieniężne:		$\frac{\text{Kol.4}}{\text{Kol.3}} \times 100$
		pierwszy rok	drugi i kolejny	
1	2	3	4	5
1	Tylko dopłaty bezpośrednie	77,8	82,9	106,6
2	Dopłaty bezpośrednie + ONW	90,0	88,6	98,4
3	Dopłaty bezpośrednie + ONW + PRŚ	267,5	265,0	99,1

Źródło: Obliczenia własne.

W tabeli 3 zestawiono szacunkowy udział sumy kosztów pracy żywej oraz kosztów materiałowo-pieniężnych w kwocie otrzymanych subsydiów, przy czym należy pamiętać, że to sami rolnicy wyceniali swoją pracę. Trzeba mieć też świadomość, że w kolejnych latach naszego członkostwa w UE wyraźnie rosło wsparcie budżetowe płynące do naszego rolnictwa. W takich warunkach relatywne koszty transakcyjne korzystania z trzech analizowanych instrumen-

tów pomocy budżetowej nie były wysokie, i wyraźnie malały, gdy rolnicy nauczyli się związanych z nimi procedur. Nawet w gospodarstwach korzystających z wszystkich trzech analizowanych form pomocy budżetowej były one niższe w stosunku do wyników badań Komisji Europejskiej przeprowadzonych w latach 2007-2008 dla krajów UE-15. Musimy jednakże pamiętać, że w większości krajów starej Unii analizowano koszty transakcyjne dopłat bezpośrednich opartych o model SPS, a więc bardziej złożony niż w krajach nowej Unii, stosujących model SAPS. W tym kontekście względne koszty transakcyjne oszacowane dla Polski nie wypadają już tak korzystnie. Warto jeszcze zauważyć, że koszty transakcyjne (jako % otrzymanego subsydium) najniższe były w gospodarstwach, które obok dopłat bezpośrednich otrzymały pomoc z tytułu funkcjonowania na ONW. To jest zrozumiałe, gdyż wymienione płatności same z siebie w zasadzie nie powinny generować dodatkowych kosztów transakcyjnych.

Tabela 3

Udział kosztów transakcyjnych w stosunku do kwoty otrzymanych subsydiów (%)

Lp.	Rodzaj subsydiów	Koszty transakcyjne jako % subsydium:		$\frac{\text{Kol. 4}}{\text{Kol. 3}} \times 100$
		pierwszy rok	drugi i kolejny	
1	2	3	4	5
1	Tylko dopłaty bezpośrednie	3,5	1,1	31,0
2	Dopłaty bezpośrednie + ONW	1,9	1,4	73,7
3	Dopłaty bezpośrednie + ONW + PRŚ	5,5	4,8	87,9

Źródło: Opracowanie własne.

Chociaż względne koszty transakcyjne nie były wysokie, to trzeba mieć świadomość, że w skali całego rolnictwa nie powinno się ich lekceważyć. Wielce zatem upraszczając rachunek przyjęto, że średnie wartości wskaźników podanych w tabeli 3 dla dobrze już opanowanych przez rolników trzech analizowanych form wsparcia, a więc w drugim i kolejnym roku ich wykorzystywania, będą punktem wyjścia obliczeń. Następnie oszacowano liczbę rolników korzystających z trzech rozpatrywanych form wsparcia. Liczba ta posłużyła do podzielenia kwoty dopłat bezpośrednich na te trzy formy. W ten sposób otrzymano trzy strumienie wsparcia, które w dalszej kolejności pomnożone zostały przez względne koszty transakcyjne. Wiedząc, że w 2010 roku do naszego rolnictwa napłynęło w formie dopłat bezpośrednich, płatności z tytułu gospodarowania na ONW i płatności rolnośrodowiskowych (obecnych i przeszłych) ponad 15 370 mln zł, zagregowane koszty transakcyjne zamykają się kwotą ok. 265 mln zł. Dla porównania można tu podać, że w 2010 r. nasze rolnictwo otrzymało ok. 340 mln zł w postaci odsetek bankowych.

Siedem gospodarstw (prawie 39%) korzystało z dofinansowania przy ubieganiu się o wsparcie budżetowe. To nieporównanie więcej niż przeciętna dla

kraju. Z ewidencji ARiMR wynika bowiem, że w 2010 r. wpłynęło do niej tylko niecałe 4 tys. wniosków o dofinansowanie usług doradczych, co stanowiło ok. 0,3% liczby rolników korzystających z dopłat bezpośrednich. Najbardziej dokuczliwą dla rolników przeszkodą w szerszym ubieganiu się o powyższe dofinansowanie jest konieczność zgromadzenia wkładu własnego (20% kosztu usługi plus VAT). Z wcześniejszej analizy wynika jednak, że w przypadku dopłat bezpośrednich i płatności z tytułu ONW, ani nakłady pracy, ani koszty materiałowo-pieniężne z reguły nie są wysokie. Rolnicy albo sami kompletują potrzebną dokumentację, albo uzyskują bezpłatną pomoc ODR lub ARiMR. Nie należy jednak oczekiwać, by ci beneficjenci w skali masowej zaczęli ubiegać się o refundację. Wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, że w gospodarstwach korzystających z powyższego dofinansowania redukcja łącznych kosztów transakcyjnych przeważnie nie przekraczała 20%. Z pewnością natomiast rolnicy pragnący realizować przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe powinni wykorzystać wszystkie dostępne możliwości obniżenia tych kosztów. Chociażby z tego powodu, że sankcje finansowe za ewentualne uchybienia mogą być tu dotkliwe.

Oczywiście, próba badawcza składająca się z 21 gospodarstw rodzinnych jest bezdyskusyjnie zbyt mała, żeby można było ją wykorzystać w analizie regresji czy innej metodzie badania relacji ilościowych, dotyczących np. determinant poziomu i struktury kosztów transakcyjnych subsydiowania. Nie odbiega ona jednak rażąco od liczebności populacji gospodarstw, na jakich badania absolutnej wielkości kosztów transakcyjnych i ich względnego poziomu prowadzili ekonomiści zagraniczni. Zaprezentowany w artykule udział kosztów transakcyjnych w trzech wybranych instrumentach subsydiowania jest także zbliżony do wyników uzyskanych w Niemczech, Norwegii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii. Trzeba bowiem cały czas pamiętać, że koszty transakcyjne w gospodarstwach z reguły nie są oddzielnie rejestrowane. Badacz musi zatem wspólnie z rolnikiem próbować je oszacować. Procedura ta jest kosztowna i nie każdy rolnik jest w stanie z pamięci odtworzyć potrzebne informacje.

Podsumowanie

Bez wątpienia koszty administracyjne i transakcyjne stanowią ważną determinantę skuteczności i efektywności subsydiowania rolnictwa oraz całej polityki rolnej. Niestety, do tej pory nie stworzono jednolitej metodologii ich definiowania, klasyfikowania oraz mierzenia. Prawdopodobnie najbardziej owocny kierunek poszukiwania postępu w tej dziedzinie oferuje standardowy model kosztów (SCM) oraz jego pochodne (np. ACM). Potrzebne jest jednak jego uzupełnienie o narzędzia ze sfery nowego zarządzania publicznego, a więc *Public Value*, CAF czy normy ISO 9001.

Poziom i struktura kosztów administracyjnych i transakcyjnych są wielorako uwarunkowane. Bardzo dogodną formułą ich identyfikowania jest na pewno trójelementowy system atrybutów dowolnej transakcji, zaproponowany pierwotnie przez O.E. Williamsona, a później konkretyzowany także na potrzeby rolnictwa. Wiele możliwości analizy stwarza również metodologia wypracowana w rachunkowości

zarządczej przedsiębiorstw, odnosząca się do kosztów stałych i zmiennych. Wciąż należy poszukiwać również dalszych rozwinięć rachunku regresji i korelacji zaproponowanego już w 2001 roku przez K. Falconer, M. Whitby'ego oraz P. Dupraza.

Niezależnie od niejednoznaczności definicyjnych i niejednorodności podejść metodologicznych szacowania obciążeń administracyjnych związanych z budżetowym podtrzymywaniem rolnictwa, trzeba jasno stwierdzić, że istnieje wiele możliwości ich utrzymywania na racjonalnym poziomie. Obciążenia te maleją, gdy szybko wdroży się cały system subsydiowania, ustabilizuje go i pozyska zrozumienie beneficjentów końcowych dla przedsięwzięć bardziej złożonych (głównie związanych z programami rolnośrodowiskowymi). Komponent stały kosztów administracyjnych i transakcyjnych do pewnego momentu zawsze podlega przy tym regresji. W celu racjonalizacji powyższych kosztów należy w maksymalnym stopniu wykorzystać istniejące już zasoby i systemy, starannie planować zakres i formy kontroli egzekwowania zawartych umów, intensywnie promować poszczególne instrumenty wsparcia, skracać i udrażniać kanały przepływu informacji oraz w maksymalnym stopniu wykorzystywać nowoczesne narzędzia ze sfery technik informacyjno-telekomunikacyjnych.

Literatura:

1. Benham A., Benham L.: *Measuring the cost of change* [in:] Ménard C. (ed.), *Institutions, contracts and organizations: perspectives from new institutional economics*. Edward Elgar, Cheltenham, UK 2005.
2. Bugdoł M.: Sześć sposobów na usprawnienie procesów realizacji usług administracyjnych. *Przegląd Organizacji*, nr 12, 2011.
3. Falconer K., Whitby M.: *Administrative costs in agricultural policies: the case of the English environmentally sensitive areas*. CRE, University of Newcastle, 1999.
4. Falconer K., Whitby M., Dupraz P.: *An investigation of policy administrative costs using panel data for English environmentally sensitive areas*. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 52, no. 1, January 2001.
5. Falconer K., Whitby M.: *Transactions and administrative costs in countryside stewardship policies: an investigation for eight European member states*. CER, May 1999.
6. Hryniewicz T.J., Olejniczak K., Widła-Domaradzki Ł.: *Style kierowania w centralnej administracji publicznej na tle stylów kierowania w wybranych środowiskach organizacyjnych*. *Przegląd Organizacji*, nr 12, 2011.
7. Mann S.: *Institutionenökonomische Evaluation der landwirtschaftlichen Investitionsförderung*. *Ökonomische Theorie der Institution*. New Institutional Economics, Berlin, Hamburg, Münster 2001.
8. Mann S.: *Zur Wirkungsweise eines outputorientierten Agrarumweltprogramms*. Vortrag anlässlich der 48. Jahrestagung der GEWISOLA Risiken in der Agrar-und Ernährungswirtschaft und ihre Bewältigung. Bonn, 24-26. September 2008.
9. Nowak E.: *Zaawansowana rachunkowość zarządcza*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
10. Rørstad K.P., Vatn A., Kvakkestad V.: *Why do transaction costs of agricultural policies vary?* *Agricultural Economics*, vol. 36. no. 1, 2007.

11. Royer A.: Transaction cost in milk marketing: a comparison between Canada and Great Britain. *Agricultural Economics*, vol. 42, no. 2, 2011.
12. Urbanek P.: Outsourcing w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstwa w świetle teorii kosztów transakcyjnych. *Gospodarka Narodowa*, nr 4, 2011.
13. Using the Standard Cost Model to measure administrative burden: a pilot using Scotland's Environmental and Rural Services (SEARS) as a case study. The Scotland Government, 2010.
14. Vatn A.: Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29, no. 3, 2002.
15. Vatn A.: Transaction costs and multifunctionality, workshop on multifunctionality. Paris, July 2001.
16. von Pischke J.D.: Finance at the frontier. Debt capacity and the role of credit in the private economy. The World Bank, Washington D.C. 2001.
17. WPR do 2020: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm.

JACEK KULAWIK

Institute of Agricultural and Food Economics
– National Research Institute
Warszawa

THE ADMINISTRATIVE AND TRANSACTION-RELATED COSTS OF SUBSIDISING AGRICULTURE

Summary

Administrative and transaction-related costs have a long-established position in economic sciences, including agricultural economics. Unfortunately, so far economists have not created a uniform methodology for defining, classifying, and measuring them. The direction that should be perhaps considered most fecund when seeking advancements in this field, is the Standard Cost Model (SCM) and its derivatives (e.g. ACM). However, it needs to be supplemented with tools from the area of new public management, that is Public Value, CAF, or the ISO 9001 norms.

As regards financial interventionism, administrative and transaction-related costs first made their appearance in the area of credit subsidies. It was much later that the research focussed on the evaluation of the overall “tool kit” of financial and budgetary politics in agriculture. It has been conducted, however, on the basis of different methodologies, which hampers the comparison of the produced results. Also, on many occasions the test samples were too small to be used in the more advanced quantitative analyses.