

Kazimierz Zieliński

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

DYLEMATY OCENY SPRAWNOŚCI FUNKCJONOWANIA RYNKÓW ROLNYCH

1. Wolny rynek a współczesna gospodarka

Co najmniej od czasów rewolucji przemysłowej w gospodarce światowej występuje – mimo krótkookresowych wahań – tendencja do zastępowania sił rynkowych działaniami o charakterze administracyjnym. Powodowane jest to m.in. zmianami struktur rynkowych, co przejawia się coraz większą koncentracją siły rynkowej w malejącej liczbie przedsiębiorstw, ludzi i organizacji gospodarczych. Proces narastania zróżnicowań ekonomicznych zachodzi w skali całego świata, ale też i w krajach najbogatszych (Bocian 2004). Mimo że we współczesnej gospodarce rynek nie jest ani prawdziwie wolny, ani prawdziwie konkurencyjny, idea wolnokonkurencyjnego, doskonałego rynku obecna jest zarówno w rozważaniach teoretycznych, jak i w działaniach praktycznych (np. w niektórych rozwiązaniach antymonopolowych, programach organizacji politycznych i społecznych).

Niekiedy rolnictwo bywa przedstawiane jako ostatni przykład systemu, który funkcjonuje w warunkach niemal doskonałej konkurencji. Istotnie, w tym sektorze występują pozostałości doskonale konkurencyjnego rynku, jak np. duża liczba gospodarstw. Jednak coraz większa koncentracja produkcji i znaczna rola państwa powodują, że sytuacja w rolnictwie nie odpowiada strukturalnym wymogom doskonale konkurencyjnego sektora. W Polsce połowa produkcji rolniczej wytwarzana jest przez blisko 10% gospodarstw, a transfery stanowią niemal 25% dochodów gospodarstw domowych rolników.

W literaturze wolny rynek bywa także określany jako system wymiany, który pozbawiony jest oddziaływania państwa (Hill 1982). Określenie odrzucające każdą formę zaangażowania państwa nie odpowiada współczesnej praktyce gospodarczej. Kategoria wolnego rynku definiowana bywa również jako system wymiany, w którym ceny ustalane są wyłącznie w wyniku gry sił popytu i podaży

(Begg, Fischer, Dornbush 1999). Ceny kształtują się zatem pod wpływem ścierania się sił rynkowych, nawet jeżeli popyt i podaż pozostają w sferze oddziaływań władz publicznych. Przeciwnieństwem wolnego rynku jest system wymiany, w którym ceny są ustalane na mocy decyzji administracyjnych.

Systemy wymiany występujące we współczesnej gospodarce można ulokować na continuum rozciągającym się między teoretycznie wolnym rynkiem a rynkiem, w którym ceny są ustalane wyłącznie przez agencje państwowe. Rzeczywiste systemy wymiany znajdują się zatem daleko zarówno od jednego, jak i drugiego krańca continuum. Dotyczy to także rynków artykułów rolnych.

2. Oddziaływanie przedsiębiorstw i władz publicznych na funkcjonowanie rynku

Nawet bez jakiegokolwiek ingerencji państwa na funkcjonowanie rynku oddziaływa wiele podmiotów gospodarujących, co powoduje, że wydatki nabywców w znacznym stopniu kształtowane są przez oferentów poszczególnych artykułów. Konieczność oddziaływania dużych organizacji gospodarczych na poziom cen często uzasadniana jest – jak pisze J.K. Galbraith – potrzebą długookresowego planowania (Galbraith 1978). Z uwagi na wielkość angażowanych środków i długi czas trwania prac organizacyjno-planistycznych niezbędnych do wszczęcia produkcji nowych wyrobów, duże przedsiębiorstwa nie mogą uzależniać zamierzonej produkcji od kaprysów sił rynkowych.

W rzeczywistości gospodarczej proces długookresowego planowania zachodzi zarówno w dużych, jak i w małych przedsiębiorstwach, horyzont zaś jest odmienny w zależności od: typu podejmowanych decyzji, mobilności czynników wytwórczych i umiejętności kierownictwa. Na przykład decyzje produkcyjne podejmowane w gospodarstwach rolnych przynoszą efekty dopiero po zakończeniu cyklu produkcyjnego, a więc opóźnienie w odniesieniu do żywca wołowego wynosi ok. 3 lat, do owoców zaś 4-5 lat (Urban 1999). Horyzont ten jest zbliżony do czasu niezbędnego do zaprojektowania i wdrożenia produkcji nowych urządzeń elektronicznych lub nowego modelu samochodu. Duże przedsiębiorstwa, popełniwszy błąd na etapie prac planistycznych, mają natomiast – w porównaniu z małymi firmami – zdecydowanie większe możliwości uniknięcia konsekwencji rynkowych. Ze względu na siłę ekonomiczną mogą one:

- oddziaływać na preferencje odbiorców, przekonując ich do nabycia artykułów, których wytworzenie związane jest z błędnymi decyzjami planistycznymi (np. poprzez intensywne kampanie reklamowe),
- podejmować różnorodne próby ograniczenia, a nawet wyeliminowania konkurencji (np. poprzez wykup konkurujących przedsiębiorstw),
- przerzucać straty wynikające z błędnych decyzji planistycznych na inne produkty, których wytwarzanie i sprzedaż pozwalają na osiągnięcie zysków nadzwyczajnych,

- wykorzystywać siłę ekonomiczną do wpływu na system polityczny, aby spowodować podjęcie korzystnych dla siebie decyzji (np. otrzymanie subwencji czy wprowadzenie barier importowych).

Powyższe alternatywne sposoby postępowania podejmowane przez pojedyncze przedsiębiorstwa zazwyczaj w niewielkim stopniu wpływają na sprawność funkcjonowania rynku jako całości. Skumulowany efekt tych oddziaływań może jednak być duży i powodować, że w gospodarce coraz większą rolę będą odgrywać decyzje administracyjne. Sytuacja taka występuje zwłaszcza wówczas, gdy połączenie siły ekonomicznej z siłą polityczną znacznie ogranicza rolę rynku w wielu segmentach życia gospodarczego.

Każda koncepcja polityki gospodarczej plasuje system wymiany w określonym miejscu continuum rozciągającym się między teoretycznie wolnym rynkiem a rynkiem, na którym ceny są kształtowane w sposób administracyjny. Aby zatem ocenić wpływ decyzji administracyjnych na sprawność funkcjonowania rynku, należałoby odpowiedzieć na pytanie, w kierunku którego ze wspomnianych krańców continuum podejmowane działania przesuwają funkcjonujący system wymiany. Akcje legislacyjne i codzienna działalność agencji publicznych powodują, że rynki poszczególnych produktów przesuwają się w kierunku jednego lub drugiego krańca continuum. Na przykład liberalizacja obrotów handlowych artykułami rolno-spożywczymi związana z akcesją Polski do Unii Europejskiej spowodowała przesunięcie gospodarki w kierunku wolnego rynku. Natomiast równoczesne wprowadzenie limitów produkcyjnych na wiele artykułów wytwarzanych w rolnictwie przesunęło gospodarkę w stronę przeciwnego krańca continuum.

Istotnym niedostatkiem sugerowanych i wdrażanych zmian, które modyfikują funkcjonowanie systemu wymiany, jest brak wielostronnych, wyczerpujących analiz ekonomicznych wskazujących na konsekwencje zastosowania alternatywnych przedsięwzięć. W praktyce zatem wiele decyzji opiera się raczej na przesłankach ideologicznych aniżeli na głębokiej analizie korzyści i strat. Instytucje wchodzące w skład systemu politycznego nie są w stanie ocenić wszystkich aspektów proponowanych alternatywnych przedsięwzięć i podjąć optymalnej decyzji. Zarówno politycy, jak i wyborcy nie realizują, a nawet nie posiadają zwartego systemu wartości. Ponadto w trakcie prezentacji sugerowanych rozwiązań naświetlane są zazwyczaj jedynie wybrane strony problematyki, np. możliwości korzystania z funduszy strukturalnych (akcesja do UE) czy stabilizacja cen (działania interwencyjne Agencji Rynku Rolnego).

W procesie oceny sprawności funkcjonowania rynku nie ma możliwości porównania całego systemu i wyrażenia definitywnej opinii, że funkcjonujący w danym kraju system wymiany ma przewagę nad systemem kształtowania cen w drugim kraju i vice versa. Stwierdzenia takie nie są w pełni uzasadnione, ponieważ nie można precyzyjnie zidentyfikować i zagregować wszystkich determinant popytu i podaży. Nie można zatem wyznaczyć wartości liczbowych syntetycznego wskaźnika, które bez cienia wątpliwości można by umieścić na uniwersalnej skali ocen.

Zdecydowanie większy stopień obiektywizmu cechuje analizy, w których przedmiotem rozważań są tylko niewielkie składowe systemu kształtowania cen. Wyniki ocen szczegółowych zagadnień prowadzą do jednoznacznych wniosków jedynie wówczas, gdy zostały otrzymane przy zastosowaniu jednego kryterium. Posługując się wieloma kryteriami, nie da się bowiem całkowicie wyeliminować arbitralnych rozstrzygnięć.

3. Kryteria ocen wpływu decyzji władz państwowych

Jako podstawa oceny sprawności funkcjonowania rynku wielokrotnie występuje konkurencja doskonała i w odniesieniu do niej określa się dystans za pomocą cech jakościowych bądź ilościowych – np. (Acocella 2002). Jednak wolny rynek w czystej postaci nie stanowi alternatywy, która może zostać wprowadzona w życie, ma zatem ograniczoną praktyczną przydatność jako standardowa podstawa odniesienia dla analiz porównawczych.

Alternatywnym postępowaniem jest analiza kształtowania się danej zmiennej w obecnej i przyszłej sytuacji. Stanowisko takie ułatwia ocenę, prościej jest bowiem stwierdzić, że sugerowane przedsięwzięcie np. zmniejsza stabilność cen w stosunku do dotychczasowej sytuacji, aniżeli wykazać, że działanie to prowadzi do akceptowalnego – z punktu widzenia wymogów konkurencji doskonałej – poziomu zmienności cen. Intencją podejścia zatem nie jest pomiar dystansu od pozycji, w której znajduje się system, do ideału, ale jedynie określenie, czy sugerowane przedsięwzięcie przesuwaa badany system bliżej do czy też dalej od danego krańca wspomnianego continuum.

Aby można było otrzymać wysoki stopień precyzji dokonywanych ocen, sugerowana powyżej procedura wymaga dezagregacji proponowanych przedsięwzięć, a więc wyodrębnienia pojedynczych elementów oraz funkcji rynkowych. Niezbędna jest również identyfikacja kryteriów, na podstawie których sugerowane przedsięwzięcia mają być oceniane. W trakcie tej identyfikacji nie można całkowicie wyeliminować subiektywizmu, możliwe jest jednak znaczne ujednolicenie poglądów. Kryteria, które mogą stanowić podstawę oceny to m.in.: elastyczność reakcji popytu i podaży na zmiany cen, poziom cen i ich stabilność, efektywność działania.

Wrażliwość popytu i podaży na zmiany cen lub dochodu wynika z milionów decyzji osób biorących udział w wymianie handlowej. W praktyce elastyczność reakcji uczestników stosunków rynkowych uzależniona jest od dwóch grup determinant, a mianowicie od skłonności do podejmowania działań dostosowawczych oraz od możliwości ich podejmowania. W sytuacji gdy środki egzystencji poszczególnych osób zależą od jakości decyzji rynkowych, skłonność do elastycznych reakcji jest wysoka (Zieliński 2002). Możliwości elastycznych reakcji są związane zarówno ze sferą realną (np. biologiczny charakter procesów wytwórczych, zasoby majątkowe gospodarstw rolnych), jak i regulacyjną (np. limity produkcyjne, normy technologiczne). Wysoka skłonność uczestników stosunków rynkowych oraz duże możliwości reakcji dostosowawczych powodują, że nawet małe różnice cen przesuwają duże ilości artykułów między odległymi miejscami. W USA kompleksowy system gromadzenia, przechowywania i transportu, powiązany z systemem infor-

macji cenowych, pozwolił na zwiększenie eksportu pszenicy z 17,7 mln do 37,6 mln ton w latach 1970-1980 (Hill 1982).

Poziom cen oraz ich zmienność to kategorie, które także mogą stanowić kryteria oceny sprawności funkcjonowania rynku. W wielu wypadkach ceny ustalane w administracyjny sposób mogą przewyższać ceny wolne, gdyż uwzględniają koszty funkcjonowania agencji państwowych. Przesunięcia krzywych popytu i podaży powodują, że ceny wolne permanentnie się zmieniają. Proces ten zwiększa niepewność co do kształtowania się cen w przyszłości; implikuje zatem korzyści i straty nie występujące w systemie gospodarczym, w którym producenci i nabywcy napotykać stabilne ceny w dłuższym okresie.

Efektywność działania może być rozważana jako pełnienie funkcji rynkowych po możliwie najniższych kosztach. System rynkowy wymusza efektywne działanie, ponieważ nieefektywni nie są w stanie sprostać konkurencji. Sytuacja taka pośrednio włącza do rozważań udoskonalanie technologii. Możliwość przetrwania najlepiej dostosowanych podmiotów z jednej strony jest skuteczną metodą zwiększania efektywności, z drugiej zaś implikuje konieczność ponoszenia znacznych kosztów, co wynika głównie z immobilności czynników wytwórczych. Nierównomierny rozkład strat powoduje, że mogą występować grupy ludzi, zawody lub obszary kraju pozostające przez długi czas w poważnej depresji gospodarczej. W Polsce obszary problemowe związane z rolnictwem występują zwłaszcza we wschodniej części kraju (Bański 2001).

4. Uwagi końcowe

Zaprezentowana koncepcja postępowania pozwala na wskazanie skutków zastępowania sił rynkowych przez decyzje administracyjne lub vice versa. Na przykład oddziaływanie administracyjne może nie mieć istotnego wpływu na poziom cen, ale równocześnie może zwiększyć ich stabilność i zmniejszyć elastyczność reakcji podaży. Procedura ta nie udziela jednak odpowiedzi na pytanie, czy wzrost stabilności cen warty jest strat ponoszonych jako skutek zmniejszonej elastyczności dostosowań ilościowych. Próby odpowiedzi na takie pytania należą do szczególnie złożonych i wymagają przeprowadzenia odmiennych, dogłębnych analiz.

Nauki ekonomiczne na ogół nie dysponują możliwościami prowadzenia kontrolowanych eksperymentów. Weryfikacja empiryczna rozważanych wyborów zatem musi zostać ograniczona do analizy porównawczej między poszczególnymi krajami lub też, w długim okresie, może być prowadzona w ramach jednego kraju. Obydwa sposoby postępowania obarczone są poważnymi niedociągnięciami, które wynikają przede wszystkim z możliwości pominięcia istotnych zmiennych. Mimo to sugerowana procedura może przy uważnym postępowaniu rozjaśnić analizowany problem i zapewnić empiryczne wsparcie rozwiązań wynikających z przesłanek teoretycznych lub ideologicznych.

Rynek funkcjonuje w ramach dużo szerszej sfery gospodarczej – zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Import i eksport innych krajów, sposób realizacji ich

polityki wpływają na sprawność funkcjonowania rynku danego kraju, a także generują nowe spojrzenie na rolę państwa w gospodarce. Procesy globalizacji i integracji gospodarczej modyfikują związki między państwem a rynkiem. Ograniczeniu bowiem podlegają pełnione dotychczas przez państwo funkcje (np. autonomiczne oddziaływanie na popyt globalny), równocześnie wzrasta znaczenie państwa w innych dziedzinach. Współcześnie niezbędne staje się kontrolowanie międzynarodowego przepływu kapitału (zwłaszcza w wydaniu spekulacyjnym) oraz zapewnienie odpowiednich proporcji między kapitałem krajowym a zagranicznym (Jodko 2004).

Wiele celów społecznych nie daje się osiągnąć poprzez system rynkowy, np. z powodu braku kompletności rynków. Próby wykorzystania mechanizmu rynkowego do osiągania tych celów na ogół nie są skuteczne i prowadzą do nieefektywnego wykorzystania zasobów oraz redukują motywację ekonomiczną. Ponieważ rynek nie jest w stanie osiągnąć wielu politycznych i socjalnych celów, oddziaływanie państwa poprzez finansowanie i sferę regulacji jest istotnym i akceptowalnym uzupełnieniem sił rynkowych. Tak więc w wielu dziedzinach rynek i państwo stają się względem siebie komplementarne.

Literatura

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Bański J., *Stan i perspektywy rolnictwa na obszarach problemowych w Polsce*, IGiPZ PAN, Warszawa 2001.
- Begg D., Fischer S., Dornbush R., *Ekonomia. Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1999.
- Bocian A. F., *Globalizacja – konsekwencje dla rozwoju gospodarczego Polski*, [w:] *Transformacja – Integracja – Globalizacja. W poszukiwaniu modelu rozwoju gospodarczego Polski*, red. S. Lis, S. Miklaszewski, AE-MWSE, Kraków – Tarnów 2004.
- Galbraith J. K., *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, Boston 1978.
- Hill L. D., *Evaluating the Performance of Agricultural Markets*, [w:] *Role of Government in a Market Economy*, red. L. D. Hill, Iowa State University Press, Ames 1982.
- Jodko M., *Gospodarka wobec wyzwań globalizacji*, [w:] *Transformacja – Integracja – Globalizacja. W poszukiwaniu modelu rozwoju gospodarczego Polski*, red. S. Lis, S. Miklaszewski, AE-MWSE, Kraków – Tarnów 2004.
- Urban S., *Marketing produktów spożywczych*, AE, Wrocław 1999.
- Zieliński K., *Elastyczność podaży produktów rolniczych w Polsce*, AE, Kraków 2002.

DILEMMAS OF EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF AGRICULTURAL MARKETS FUNCTIONING

Summary

After presenting the free market concepts for agriculture, the study deals with possible large corporations and government control of market as well as with criteria of evaluation of market functioning. The later part of the paper is devoted to establishing a procedure which serves to evaluate the ability of the policy to move the exchange system closer to or further away from each of the goals implied by the criteria.