

MIROŚLAW DRYGAS¹

KOSZTY TRANSAKCYJNE PONOSZONE PRZEZ ARiMR NA POZYSKIWANIE WSPARCIA UNIJNEGO DLA POLSKIEJ WSI I ROLNICTWA W LATACH 2004–2010

Abstrakt. W artykule podjęto próbę oszacowania wielkości kosztów transakcyjnych ponoszonych przez ARiMR na pozyskanie wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa oraz efektywności i kosztochłonności tego procesu w latach 2004–2010. Analiza wykazała, że ARiMR lokuje się w grupie instytucji tego typu uznawanych za efektywne.

Słowa kluczowe: koszty transakcyjne, wsparcie unijne, efektywność i kosztochłonność

WPROWADZENIE

Minęło już siedem lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W okresie tym kraj nasz miał możliwość korzystania z coraz większego, w skali kolejnych lat, unijnego wsparcia finansowego. W sektorze rolno-wiejskim wsparcie unijne ma szczególny wymiar, jako że wiąże się z niepowtarzalną szansą modernizacji rolnictwa i dokonania przełomu cywilizacyjnego na obszarach wiejskich w niespotykanej dotychczas skali.

Korzystanie ze wsparcia unijnego wymaga na ogół współfinansowania krajowego, jak również związane jest z ponoszeniem ze źródeł krajowych kosztów związanych z wdrażaniem oferowanych programów. Koszty te pojawiają się zarówno po stronie potencjalnych beneficjentów ubiegających się o wsparcie, jak i po stronie wszelkiego rodzaju instytucji włączonych w proces pozyskiwania środków unijnych. Są ponoszone i ze środków publicznych, i prywatnych. Te pierwsze są przeznaczone na finansowanie budowy, rozbudowy i modernizacji

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: m.drygas@irwirpan.waw.pl).

systemu instytucjonalnego, natomiast te drugie są ponoszone przez potencjalnych² i rzeczywistych beneficjentów realizowanych programów.

Biorąc pod uwagę dużą złożoność systemu instytucjonalnego zaangażowanego w zgodne z prawodawstwem unijnym wydatkowanie tych środków, jak również wymogi stawiane potencjalnym beneficjentom (co też wiąże się z ponoszeniem przez nich określonych kosztów), należy stwierdzić, że wydatki na pozyskanie wsparcia mogą osiągać znaczące rozmiary w stosunku do wielkości pozostających do rozdysponowania alokacji finansowych. Dokonanie rachunku ciągnionego i skwantyfikowanie kosztów transakcyjnych ponoszonych na pozyskanie wsparcia unijnego wpłynie zaś korygująco na powszechnie prezentowane korzyści finansowe i zmniejszy je w wymiarze netto. Stąd też w warunkach wysokiego poziomu deficytu budżetu państwa konieczne jest posiadanie tego rodzaju wiedzy celem dokonania rzetelnej oceny efektywności funkcjonowania systemu instytucjonalnego odpowiedzialnego za wdrożenie wsparcia unijnego.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz towarzyszące temu znaczne, niespotykane wcześniej transfery finansowe znajdują zazwyczaj pozytywne oceny badaczy, w szczególności jeśli chodzi o stopień ich wykorzystania. Więcej kontrowersji i negatywnych opinii pojawia się w przypadku oceny wybranych do implementacji działań czy też struktury budżetu przeznaczonych na realizację danego programu. W konsekwencji wpływają one na ogólną ocenę skuteczności i efektywności realizowanych programów. Wysokie oceny wsparcia unijnego typowe są w przypadku beneficjentów poszczególnych działań, a więc tych, którzy pozyskali wsparcie³.

Zaobserwować też można coraz więcej publikacji naukowych poświęconych tym zagadnieniom. Opracowania te koncentrują się zazwyczaj na zidentyfikowaniu wielkości środków finansowych, jakie napłynęły w poszczególnych latach na polską wieś i do rolnictwa, bądź też podejmują próbę określenia wpływu, jaki wywarły one na rozwój rolnictwa, wzrost gospodarczy, wzrost eksportu czy też tworzenie nowych, pozarolniczych miejsc pracy i wiele innych zagadnień. W większości opracowań autorzy dość skwapliwie pomijają kwestie wielkości kosztów transakcyjnych, jakie trzeba ponieść, aby środki te mogły być sprawnie zaabsorbowane do polskiej gospodarki. Trudno jest też spotkać w literaturze przedmiotu opracowania, które odpowiadałyby na coraz częściej stawiane pytanie: jakie są koszty transakcyjne pozyskiwania środków wspólnotowych na wsparcie rozwoju polskiej wsi i rolnictwa? Jeśli zaś autorzy już podejmują tę kwestię, to opracowania mają z reguły w większym stopniu charakter teoretyczny, niż służą skwantyfikowaniu wielkości i ocenie efektywności kosztów transakcyjnych ponoszonych w związku z wdrażaniem programów unijnych dla wsi i rolnictwa. A zagadnienie to jest niezwykle ważne w kontekście wysokiego de-

² Wnioskujący o pomoc finansową, którzy z różnych przyczyn nie uzyskali wsparcia.

³ Na przykład wyniki ewaluacji PROW 2004–2006 wykazują, że beneficjenci poszczególnych działań wysoko lub bardzo wysoko oceniali funkcjonowanie ARiMR oraz całego systemu zarządzania, wdrażania, informacji i promocji PROW 2004–2006.

ficytu budżetowego i konieczności wdrażania planu konwergencji finansów publicznych państwa.

Z czego więc może wynikać takie dominujące podejście do tej sfery badań? Jak się wydaje jest kilka źródeł takiego stanu.

Po pierwsze, pojęcie kosztów transakcyjnych jest stosunkowo „młode” i w zasadzie dopiero niedawno zadomowiło się w różnych nurtach ekonomii. Po drugie, w instytucjach zaangażowanych w pozyskiwanie funduszy unijnych nie prowadzi się ewidencji kosztów w rozdziale na koszty związane z pozyskiwaniem środków unijnych oraz związane z innymi realizowanymi działaniami. Tak jest na przykład w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która realizuje unijne i krajowe programy. Te ostatnie są finansowane z krajowych środków budżetowych. Po trzecie, co wynika z przyczyn wymienionych w punkcie drugim, rzetelne skwantyfikowanie kosztów transakcyjnych pozyskiwania środków unijnych jest zadaniem niezwykle trudnym metodologicznie i często wymaga dużych uproszczeń w założeniach badawczych. Po czwarte, w praktyce nie istnieją ogólnie dostępne dane charakteryzujące to zjawisko po stronie potencjalnych beneficjentów, a ich pozyskanie wymaga prowadzenia specjalnych, kosztownych badań. Po piąte, wielkość wsparcia podlega corocznym fluktuacjom w zależności od przyjmowanego przez Komisję Europejską na daną kampanię płatności bezpośrednich kursu wymiany euro, co w wymiarze złotówkowym powoduje odchylenia od stabilnego trendu wzrostowego płatności wyrażanego w euro.

W tych uwarunkowaniach i w kontekście zaangażowania dużej liczby instytucji publicznych i pozarządowych we wdrażanie programów wsparcia i prowadzenie prac badawczych jest niezwykle utrudnione. A zebranie w miarę pełnych i rzetelnych danych, pozwalających na skwantyfikowanie wielkości kosztów transakcyjnych ponoszonych w celu pozyskania unijnych środków wsparcia, jest z góry obciążone dużym marginesem błędu.

CEL, METODA I MATERIAŁ EMPIRYCZNY

W związku z trudnościami w zgromadzeniu wiarygodnych materiałów statystycznych z lat 2004–2010, dotyczących kosztów transakcyjnych ponoszonych przez najważniejsze ogniwa systemu instytucjonalnego zaangażowanego w pozyskiwanie wsparcia unijnego, badanie ograniczono wyłącznie do ARiMR. W badaniu wykorzystano dane zawarte w publicznie dostępnych sprawozdaniach z działalności ARiMR za lata 2004–2010.

Celem głównym było podjęcie próby skwantyfikowania wielkości publicznych kosztów transakcyjnych ponoszonych przez ARiMR w procesie implementacji wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa oraz dokonanie oceny efektywności tego procesu.

W analizie posłużono się następującymi siedmioma wskaźnikami, ilustrującymi w uproszczony sposób kosztochłonność oraz wydajność procesu pozyskiwania wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 2004–2010:

– relacją funduszu płac z pochodnymi do wielkości wypłaconych kwot,

- relacją kosztów funkcjonowania⁴ ARiMR do wielkości wypłaconych kwot,
- relacją kosztów ogółem⁵ do wielkości wypłaconych kwot,
- wielkością wypłaconych kwot na 1 zatrudnionego,
- wielkością wypłaconych kwot na 1 zł kosztów funkcjonowania ARiMR,
- wielkością wypłaconych kwot na 1 zł kosztów ogółem,
- wielkością wypłaconych kwot na 1 zł funduszu płac z pochodnymi.

KOSZTY TRANSAKCYJNE W EKONOMII

Kategoria kosztów transakcyjnych pojawiła się w dopiero w pierwszej połowie XX wieku i zrobiła wielką karierę we wszystkich nurtach współczesnej ekonomii [Hardt 2009]. Za prekursora ujęcia gospodarki, w którym transakcje odgrywają kluczową rolę, uznaje się J.R. Commonsa. Jednak samo pojęcie kosztów transakcyjnych i opartą na nich teorię najszerzej do ekonomii wprowadzał w swoich pracach Ronald H. Coase w latach trzydziestych XX wieku.

Wraz ze wzrostem znaczenia instytucji w procesie łagodzenia skutków zawodności rynków notuje się tendencje do wzrostu kosztów transakcyjnych oraz ich roli w kształtowaniu wytwarzanego dochodu narodowego. Współczesne nurty instytucjonalne przypisują instytucjom rolę regulatora wielkości kosztów transakcyjnych, systematycznie zwiększających swój udział w produkcie narodowym gospodarek rynkowych. Na przykład w USA wielkość kosztów transakcyjnych wzrosła w latach 1870–1970 z 25 do 55% wytwarzanego dochodu narodowego [Iwanek i Wilkin 1998].

Koszty transakcyjne można wyrażać w pieniądzu w czasie potrzebnym na zrealizowanie zadań okołotransakcyjnych, ale istnieją również kategorie kosztów transakcyjnych, których nie można wyrazić w jednoznacznie mierzalny, skalowalny i uniwersalny sposób, na przykład wysiłek podjęty do zainicjowania transakcji, stres związany z ryzykiem, przypadkowa utrata zdrowia w rezultacie transakcji. Wobec trudności kompleksowego mierzenia kosztów transakcyjnych praktycznie niemożliwe jest ich rzetelne sumowanie, porównywanie i precyzyjne określanie tempa ich zmian, a także elastycznego reagowania na zmiany innych kategorii – jest to zresztą jeden z zarzutów przeciw teorii kosztów transakcyjnych.

W literaturze przedmiotu można spotkać kilka podziałów kosztów transakcyjnych [Wieliczko 2010]. Do najładniejszych należy podział na dwie grupy ze względu na fazy przebiegu transakcji, czyli na koszty transakcyjne *ex ante* (koszty przygotowania lub doprowadzenia do transakcji) i koszty transakcyjne *ex post* (koszty pojawiające się w trakcie realizacji umowy) [Williamson 1998, Gruszecki 2002]. Koszty transakcyjne można podzielić

⁴ Koszty funkcjonowania Agencji obejmowały m.in.: fundusz płac z pochodnymi, koszty wynajmu lokali, koszty budowy, rozbudowy i utrzymania systemów informatycznych, koszty zakupu sprzętu i urządzeń oraz inne koszty bieżące.

⁵ Koszty ogółem obejmowały wszystkie koszty ponoszone przez Agencję w ciągu roku, tj. koszty funkcjonowania oraz koszty ponoszone w związku z realizacją programów pomocy krajowej. Środki na ten cel ARiMR pozyskiwała z budżetu państwa.

również ze względu na podmiot, który je ponosi. W przypadku wsparcia unijnego są to koszty ponoszone przez beneficjentów bądź też przez instytucje włączone w system wdrażania programów unijnych oraz inne instytucje współpracujące.

Z punktu widzenia wdrażania unijnych programów wsparcia dla polskiej wsi i rolnictwa za szczególnie ważne czynniki wpływające na wzrost lub obniżkę wielkości ponoszonych kosztów transakcyjnych można uznać: złożoność instytucji wdrażających w rozumieniu zarówno norm prawnych, jak i ich struktur organizacyjnych i kultury korporacyjnej, stopień zbiurokratyzowania procedur i relacji beneficjent – instytucje, asymetrię w dostępie do informacji, przejrzystość w relacjach beneficjent – Agencja lub też instytucje delegowane, współdziałanie beneficjenta i instytucji na zasadzie zaufania, usprawnienie procesów komunikacji beneficjent – instytucje oraz skłonność do innowacyjności i korzystania z technologii ICT.

KOSZTY TRANSAKCYJNE PO STRONIE APLIKUJĄCYCH O WSPARCIE UNIJNE

Badania prowadzone w krajach starej Unii wskazują na cztery główne czynniki wpływające na wielkość kosztów transakcyjnych ponoszonych przez aplikujących o wsparcie unijne. Są to: sposób i harmonogram transpozycji prawodawstwa unijnego dotyczącego WPR do legislacji krajowej, sprawność działania administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie programów, kultura biznesowa w danym kraju wyrażająca się w obsłudze beneficjentów oraz różnice w strukturach organizacyjnych w konkretnych krajach [*Study to assess...* 2007].

Wymienione czynniki mają z natury niewymierny, trudny do skwantyfikowania charakter. W tej sytuacji niemożliwe jest precyzyjne, ilościowe określenie wpływu każdego z nich na wielkość kosztów transakcyjnych. Ocena jakościowa dokonywana jest zazwyczaj na podstawie informacji zebranych w ramach badań przeprowadzonych wśród beneficjentów wsparcia i grupy kontrolnej potencjalnych beneficjentów.

CHARAKTERYSTYKA PROCESU POZYSKIWANIA WSPARCIA UNIJNEGO GENERUJĄCEGO KOSZTY TRANSAKCYJNE

Główną instytucją w systemie absorpcji wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa jest ARiMR, odpowiadająca za dystrybucję ponad 90% dostępnych środków unijnych na rozwój wsi i rolnictwa. Efektywność procesu absorpcji środków wsparcia, a co za tym idzie – rozwój obszarów wiejskich, jest w dużym stopniu uwarunkowany sprawnym działaniem wyżej wymienionych instytucji.

Aby Agencja mogła uruchomić jakikolwiek instrument wsparcia, konieczne jest wykonanie wielu prac przez wszystkich aktorów instytucjonalnych włączonych w szeroko rozumiany system absorpcji środków unijnych.

Proces przygotowań do wdrażania instrumentów wsparcia w klasycznym podejściu zakłada pewną logiczną sekwencję działań. Pierwszym krokiem jest tu

przygotowanie i zatwierdzenia programu operacyjnego⁶, następnie przygotowanie legislacji krajowej, uszczegółwiającej stosowne rozporządzenia unijne, stanowiące podstawę prawną dla działań podejmowanych przez Agencję. Kolejny krok to przygotowanie procedur wdrożeniowych, a następnie zbudowanie na ich bazie – jeśli tego wymaga skala działania i prawodawstwo wspólnotowe – informatycznego systemu wsparcia. Wszystkie procesy, jakie wynikają z procedur i mają miejsce w trakcie obsługi beneficjentów, podlegają ocenie i badaniu audytu wewnętrznego Agencji. Po pozytywnych raportach audytu wewnętrznego Prezes Agencji może zgłosić do Ministerstwa Finansów stan gotowości do poddania się procesowi akredytacji. W tym momencie do prac przystępuje niezależny audytor zewnętrzny wyłoniony w przetargu przez Ministerstwo Finansów⁷. Dopiero po przeprowadzeniu badania audytowego i pozytywnych raportach audytora zewnętrznego oraz wydaniu stosownego rozporządzenia przez Ministra Finansów Agencja może rozpocząć obsługę beneficjentów i ma możliwość podejmowania decyzji o przyznaniu bądź odmowie udzielenia pomocy oraz realizacji płatności⁸.

Przedkładane przez beneficjentów do rozliczenia dokumenty finansowe podlegają kontroli, przeprowadzana jest też wizytacja w miejscu realizacji projektu celem potwierdzenia faktycznej realizacji zadań. Pamiętać też należy, że w przypadku wielu działań przez pięć lat od ostatniej płatności beneficjent jest zobowiązany do przestrzegania klauzuli tzw. związania z celem projektu, co oznacza, że musi realizować zadania, do których zobowiązał się w umowie. W przypadku stwierdzenia przez Agencję niedotrzymania przez beneficjenta warunków umowy uruchomiona zostaje windykacja pobranych środków wraz z należnymi odsetkami⁹.

Jeśli powyżej przedstawiona sekwencja prac nie jest zachowana, to pojawiają się różnego rodzaju trudności i problemy w obsłudze beneficjentów, przejawiające się w wydłużaniu okresu rozpatrywania wniosków o pomoc czy wniosków o płatność, czemu towarzyszą napięcia w procesie komunikowania się z beneficjentami. Co gorsza, mogą pojawić się po stronie beneficjentów dodatkowe, nieplanowane koszty transakcyjne, wynikające z niewywiązywania się z zobowiązań wobec na przykład banków, w których zaciągnięto kredyty na realizację planowanych projektów.

Polska posiada już znaczące doświadczenia w realizacji programów unijnych, stosunkowo niewielkie kwoty wydatkowanych środków podlegają korektom finansowym ze strony Komisji Europejskiej oraz zwrotowi do budżetu UE. Nie oznacza to jednak, że nie należy doskonalić systemu. Wręcz przeciwnie, należy

⁶ Często jest to związane z koniecznością przygotowania i wcześniejszego przedłożenia Komisji Europejskiej dodatkowych dokumentów w przypadku sektora rolnego, takich jak Krajowy Plan Strategiczny 2007–2013.

⁷ Agencja jest ponadto zobligowana do zapewnienia odpowiednich – przeszkolonych i kompetentnych – zasobów kadrowych. Element ten jest również przedmiotem badania akredytacyjnego.

⁸ W zakresie ściśle określonym przez Rozporządzenie Ministra Finansów.

⁹ Odstępstwa od zasady są ściśle zdefiniowane w prawodawstwie dotyczącym konkretnych instrumentów z konkretnego programu i najczęściej mieszczą się w kategorii „siły wyższej”.

go ulepszać w sposób ciągły, co przy skali realizowanych zadań przynieść może znaczne oszczędności na ponoszonych kosztach transakcyjnych, co ma niebagatelne znaczenie w kontekście sytuacji budżetu państwa.

INSTYTUCJE WSPÓLDZIAŁAJĄCE Z ARIMR W PROCESIE WDRAŻANIA PROGRAMÓW UNIJNYCH

Realizacja zadań Agencji wymaga ścisłej współpracy z całym „wianuszkiem” instytucji, zarówno krajowych, jak i unijnych. Są to instytucje nadzorujące, kontrolujące, współpracujące z Agencją, a w tym: samorząd terytorialny, podmioty wspierające realizację zadań Agencji oraz wiele organizacji pozarządowych na szczeblu regionalnym i lokalnym. Po stronie wszystkich tych instytucji ponoszone są koszty transakcyjne związane z realizacją unijnych programów wsparcia dla polskiej wsi i rolnictwa.

Instytucje nadzorujące i kontrolujące. Nadzór nad działalnością ARiMR sprawują dwa ministerstwa – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) w zakresie merytorycznym i Ministerstwo Finansów w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, w szczególności w zakresie realizacji planu finansowego i zgodności udzielania pomocy publicznej z obowiązującym prawodawstwem. Resorty te są też odpowiedzialne za przygotowywanie prawodawstwa krajowego z zakresu zadań realizowanych przez Agencję, ponadto MRiRW – za przygotowanie dokumentów strategicznych i programowych, natomiast Ministerstwo Finansów – za proces akredytacji i kontrolę spełniania przez Agencję kryteriów akredytacyjnych w trakcie realizacji zadań finansowanych ze środków unijnych.

Nad prawidłowym stosowaniem procedur przez Agencję czuwają zarówno wewnętrzne służby audytu i kontroli, jak i krajowe instytucje kontroli, jak Najwyższa Izba Kontroli i podległy Ministrowi Finansów Urząd Kontroli Skarbowej.

Wypełnianie wyżej wspomnianych kompetencji przez resorty, Parlament oraz inne instytucje wymaga zaangażowania znacznych zasobów ludzkich i wydatkowania znaczących środków finansowych z budżetu krajowego.

Instytucje współpracujące. Wśród instytucji współpracujących z ARiMR w zakresie wdrażania programów unijnych wymienić należy przede wszystkim te podmioty, którym MRiRW powierzyło funkcje wdrożeniowe w ramach wybranych instrumentów. Są to: urzędy marszałkowskie, Agencja Rynku Rolnego oraz Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.

Instytucje wspierające. Rozległość zadań realizowanych przez ARiMR wymaga ścisłej współpracy z wieloma instytucjami zewnętrznymi. Są to zarówno urzędy administracji państwowej i samorządowej, jak i podmioty sektora prywatnego oraz organizacje pozarządowe. W ostatnich latach Agencja współpracowała m.in. z następującymi podmiotami: Ministerstwem Środowiska, Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, Inspekcją Weterynaryjną, Inspektoratem Jako-

ści Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, starostwami powiatowymi, urzędami gmin, Centrum Doradztwa Rolniczego i Ośrodkami Doradztwa Rolniczego, Krajową Radą Izb Rolniczych i wojewódzkimi izbami rolniczymi, Generalną Dyrekcją Lasów Państwowych oraz sektorem bankowym. Współpraca zarówno wymienionych, jak i niewymienionych instytucji i organizacji z Agencją wiąże się z koniecznością zapewnienia środków, w zasadzie niemal wyłącznie publicznych, na prowadzenie działalności wspierającej ARiMR, bez której procesy wdrożeniowe napotykałyby na utrudnienia i zapewne przebiegałyby w wolniejszej sekwencji, niż ma to miejsce w rzeczywistości. Są to kolejne składniki rachunku kosztów transakcyjnych ponoszonych z tytułu pozyskiwania finansowego wsparcia z UE.

WIELKOŚĆ I STRUKTURA WSPARCIA UNIJNEGO DLA POLSKIEJ WSI I ROLNICTWA W LATACH 2004–2010

Według stanu na koniec 2010 roku, w ramach wsparcia unijnego w latach 2004–2010¹⁰ łącznie wypłacono 99,0 mld zł, z czego 54,5 mld zł przypadało na płatności bezpośrednie, stanowiące ze względu na swoją powszechność i wielkość transferów główny instrument unijnego wsparcia finansowego dla wsi i rolnictwa w Polsce¹¹ (tabela 1).

TABELA 1. Wielkość skumulowanego wsparcia wypłaconego z programów unijnych dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 2004–2010^a

TABLE 1. The size of the cumulative payments paid from the EU programmes for the Polish countryside and agriculture in 2004–2010

Forma pomocy	Wypłacone kwoty narastająco [tys. zł]
Płatności bezpośrednie (JPO, UPO, cukrowe, energetyczne, oddzielna i przejściowa płatność z tytułu owoców i warzyw)	54 465,7
PROW 2004–2006 (uwzględnia pomoc techniczną)	10 877,8
PROW 2007–2013 (uwzględnia pomoc techniczną)	19 803,6
SPO Restrukturyzacja... 2004–2006	6 564,6
SPO Rybołówstwo... 2004–2006	1 002,5
Wspólna Organizacja Rynku Owoców i Warzyw	1 205,9
Wspólna polityka rybacka	1,3
PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa... 2007–2013	609,6
Program SAPARD ^b	4 512,5
Razem	99 043,5

^a Obejmuje współfinansowanie krajowe, natomiast nie uwzględnia wsparcia w ramach polityki krajowej.

^b Płatności w ramach Programu SAPARD dotyczą okresu 2002–2006.

Źródło: Na podstawie danych ARiMR według stanu na koniec 2010 roku.

¹⁰ W zestawieniu ujęto także Program SAPARD, którego realizację rozpoczęto w lipcu 2002 roku, jeszcze przed przystąpieniem do UE, mając na uwadze fakt, że znaczną część jego środków wypłacono już po formalnym wejściu Polski do UE.

¹¹ Średniorocznie beneficjentami płatności bezpośrednich było w Polsce ponad 1,4 mln rolników.

Płatności bezpośrednie mogą służyć jako dobry przykład ilustrujący multiplikowanie kosztów transakcyjnych wskutek wprowadzania coraz to nowych schematów wsparcia. Wbrew panującym i powielanym opiniom funkcjonujący w Polsce system jednolitej płatności obszarowej (SAPS) nie już tak prosty jak w początkowym okresie jego wdrażania. Analizując obowiązujący aktualnie w Polsce system, należy zwrócić uwagę na postępujące zmiany w jego strukturze i wprowadzanie coraz większej liczby schematów. Wywierało to z całą pewnością wymierny wpływ na wielkość ponoszonych kosztów transakcyjnych zarówno po stronie beneficjentów, jak i przede wszystkim po stronie Agencji i współpracujących z nią instytucji.

System składający się w 2004 roku tylko z dwóch elementów, tj. jednolitej płatności obszarowej (JPO) i uzupełniającej płatności obszarowej (UPO) – tzw. sektor I, rozrósł się w 2009 roku aż do 7 tytułów płatności¹² w części obsługiwanej przez ARiMR¹³. Wynikało to zarówno ze zmian wprowadzanych w ramach WPR, jak i z inicjatyw krajowych, na przykład doszły tzw. płatności zwierzęce, mające na celu stymulowanie produkcji bydła rzeźnego, czy też wprowadzony w 2010 roku nowy schemat, dotyczący wspierania produkcji roślin białkowych. Wszystkie tego typu zmiany wymagały odpowiednich prac przygotowawczych, począwszy od uzgodnienia zasad realizacji tego schematu z Komisją Europejską, poprzez przygotowanie prawodawstwa krajowego, następnie procedur wdrożeniowych wraz z dodatkowymi elementami informatycznego systemu wsparcia, aż po niezbędne dostosowanie systemu płatniczego i kontrolnego.

Ponadto konieczne było prowadzenie akcji informacyjnych i szkoleniowych. Oznacza to, że w każdym takim przypadku trzeba było ponieść konkretne nakłady pracy i środków finansowych na osiągnięcie wymaganej w przepisach sprawności funkcjonowania mechanizmów wdrożeniowych, płatniczych i kontrolnych.

W strukturze skumulowanego wsparcia unijnego zrealizowanego w latach 2002–2010 zdecydowanie dominowały płatności bezpośrednie, stanowiąc około 55% wypłaconych kwot (rysunek 1). W ten sposób stały się głównym źródłem uzyskiwania i stabilizacji dochodów rolników oraz instrumentem łagodzenia fluktuacji i zawirowań cenowych na rynkach rolnych¹⁴. Szacuje się, że wsparcie z tego tytułu stanowi przeciętnie w UE około 50% dochodów uzyskiwanych przez rolników.

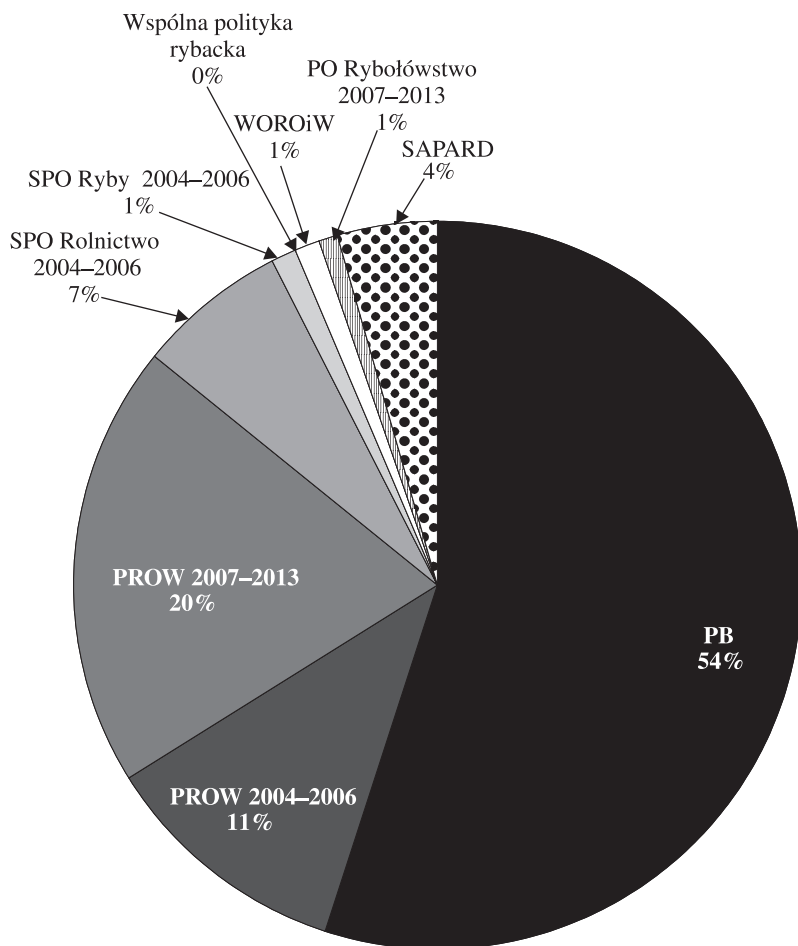
W kolejnych latach udział płatności bezpośrednich w strukturze wsparcia unijnego ulegał systematycznemu zwiększeniu. Wynikało to z zapisów przyjętych w Traktacie Akcesyjnym, określających stopniowy wzrost stawek płatności

¹² Oprócz tzw. I sektora roślin uprawnych, płatności do roślin energetycznych, płatność cukrowa, płatność zwierzęca, do owoców miękkich, do chmielu oraz do pomidorów przeznaczonych na przetwórstwo.

¹³ Ponadto ARR obsługiwała płatności do ziemniaków produkowanych na skrobię oraz do tytoniu.

¹⁴ O pomoc tę mogli ubiegać się rolnicy, posiadacze lub władający gospodarstwami o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, składającymi się z działek rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha.

¹⁵ Z uwzględnieniem pewnych wahań wynikających z fluktuacji kursu wymiany euro na złotówki.



RYSUNEK 1. Struktura wsparcia z UE w latach 2004–2010 (na podstawie tabeli 1)
 FIGURE 1. The structure of support from the EU in 2004–2010 (by TABLE 1)

na 1 ha w kolejnych latach, aż do osiągnięcia 100% stawki ustalonej we wspomnianym dokumencie¹⁵. Szacuje się, że w 2013 roku kwoty wypłacone w ramach płatności bezpośrednich będą stanowiły ponad 60% sumy wsparcia wypłaconego w ramach wszystkich programów dla wsi i rolnictwa współfinansowanych ze środków unijnych.

KOSZTY TRANSAKCYJNE PONOSZONE PRZEZ ARIMR W PROCESIE WDRAŻANIA UNIJNYCH PROGRAMÓW WSPARCIA

Jak już wcześniej wspomniano, szacowanie kosztów transakcyjnych ponoszonych przez instytucje jest zadaniem niezwykle trudnym. W przypadku ARiMR pierwszą przeszkodą w realizacji tego zadania jest brak ciągłości i zachowania jednolitej formuły planu finansowego tej instytucji w analizowanym okresie. W szczególności dotyczy to kosztów ponoszonych z tytułu realizacji podstawowo-

wych zadań Agencji. Innego rodzaju utrudnieniem jest niski stopień szczegółowości danych prezentowanych w praktycznie jedynym powszechnie dostępnym dokumencie firmowanym przez tę instytucję, jakim są coroczne sprawozdania z jej działalności przedkładane Sejmowi RP i innym urządzeniom centralnym. Uniemożliwia to dokonanie rodzajowego podziału ponoszonych kosztów, na przykład z tytułu programów unijnych i z tytułu wsparcia krajowego czy też dotyczących budowy i utrzymania systemów informatycznych niezbędnych do obsługi beneficjentów programów unijnych. Stan taki zmusza do zastosowania uproszczonego podejścia. Jedyne dane ujmowane w ten sam sposób dotyczą pięciu następujących kategorii: przychodów ogółem, dotacji z budżetu państwa, kosztów ogółem, wynagrodzeń, składek na ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia oraz stanu zatrudnienia, choć i w tym przypadku mamy do czynienia z dwoma okresami. Do 2006 roku łącznie poziom zatrudnienia prezentowano według stanu na koniec roku, natomiast w kolejnych latach – według stanu średniorocznego. Ten drugi wskaźnik jest znacznie lepszy do dokonywania analiz i porównań. W aktualnym kształcie plan finansowy ARiMR jest sporządzany począwszy od 2007 roku. Przez cały analizowany okres przychody ARiMR kształtowane były w blisko 100% przez dotację z budżetu państwa. W latach 2004–2010 skumulowana kwota dotacji wyniosła 11,3 mld zł (tabela 2).

TABELA 2. Budżet i koszty funkcjonowania ARiMR w latach 2002–2010 [mln zł]
TABLE 2. Budget and operating costs in 2002–2010 ARMA [mln PLN]

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Skumulowane kwoty w latach 2004–2010
Przychody ogółem:	1 349	1 389	1 547	1 938	1 880	1 666	2 036	11 805
w tym dotacja z budżetu państwa	1 272	1 321	1 484	1 862	1 762	1 605	2 005	11 311
Koszty bieżące funkcjonowania	810	854	937	1 254	1 410	1 182	1 021	7 458
Koszty ogółem	1 691	1 573	1 446	1 827	2 425	1 924	1 943	12 827

Źródło: Sprawozdania z działalności ARiMR za lata 2002–2010 według stanu na 31 grudnia danego roku.

Począwszy od 2002 roku notowano gwałtowny wzrost zatrudnienia w ARiMR, co znajdowało odzwierciedlenie w szybkim wzroście funduszu płac, przy jednoczesnym bardzo konkurencyjnym w stosunku do innych instytucji rządowych poziomie wynagrodzeń w okresie budowy podstaw agencji płatniczej przed 2004 rokiem. Szybki wzrost zatrudnienia utrzymywał się do 2008 roku, po czym uległ wyraźnej stabilizacji. Wynikało to głównie z faktu uruchomienia wszystkich mechanizmów wsparcia planowanych do realizacji w latach 2007–2013 i zaspokojenia potrzeb kadrowych Agencji. Podobne tendencje zarysowały się w przypadku wzrostu wynagrodzeń, które w latach 2004–2010 pochłonęły 3,3 mld zł (tabela 3).

Silną dynamikę zmian w zatrudnieniu można powiązać z dwoma przełomowymi momentami w historii Agencji:

– koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu zatrudnienia, co było jednym z warunków postawionych przez Komisję Europejską w procesie udzie-

TABELA 3. Zatrudnienie oraz koszty płacowe ponoszone przez ARiMR w latach 2004–2010
 TABLE 3. Employment and wage costs incurred by ARMA in 2004–2010

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zatrudnienie [osoby]	7 100 ^a	8 236 ^a	9 171 ^a	10 250 ^b	11 272 ^b	11 533 ^b	11 346
Wynagrodzenia [tys. zł]	215 209	299 890	335 364	407 498	473 672	532 454	534 305
Pochodne ^c [tys. zł]	38 085	54 779	60 640	93 905	79 958	89 454	89 734
Razem [tys. zł]	253 294	354 669	396 004	501 403	553 630	621 908	624 039

^a Według stanu na koniec grudnia.

^b Według stanu średniorocznego.

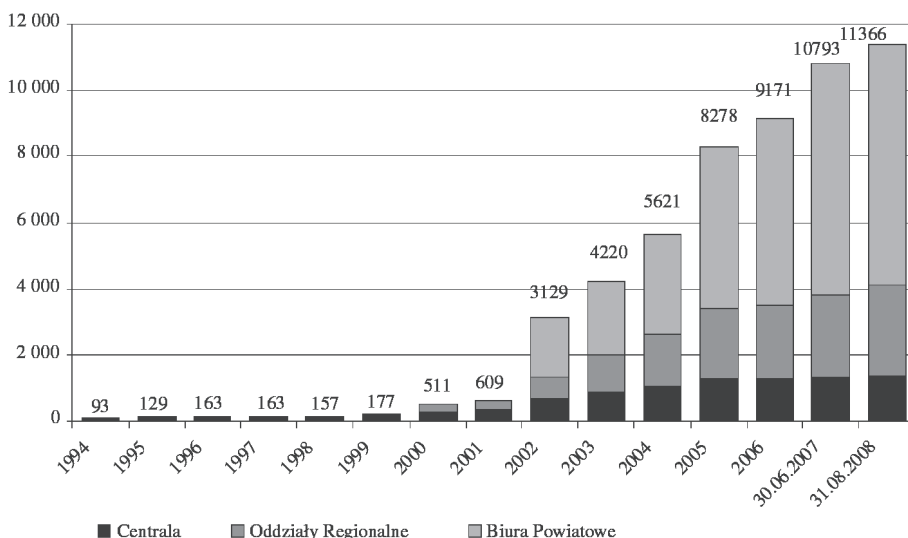
^c Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia.

Źródło: Sprawozdania z działalności ARiMR za lata 2002–2009.

lania Agencji akredytacji do pełnienia funkcji Agencji Płatniczej dla programu SAPARD oraz z procesem budowy oddziałów regionalnych, począwszy od 2000 roku,

– prowadzeniem prac przygotowawczych do pełnienia przez Agencję funkcji płatniczej po wejściu Polski do UE oraz tworzeniem biur powiatowych na potrzeby realizacji płatności bezpośrednich oraz wybranych działań PROW 2004–2006, począwszy od 2002 roku.

W późniejszych latach następował systematyczny wzrost zatrudnienia, przy czym skokowy wzrost zanotowano 2005 roku w związku z sukcesywnym uruchamianiem kolejnych działań w ramach SPO „Rolnictwo” i PROW 2004–2006 (rysunek 2).



RYSUNEK 2. Zmiany zatrudnienia w ARiMR w latach 1994–2008 (dane ARiMR)

FIGURE 2. Changes in employment in ARMA in 1994–2008 (ARMA data)

Pierwszy rok członkostwa to stosunkowo niewielkie kwoty płatności. Wynikało to z niepełnego roku funkcjonowania w UE, co z istoty rzeczy uniemożliwiało realizowanie wypłat z uruchamianych programów, z wyjątkiem

płatności bezpośrednich i ONW, skutkujące niewielką skalą wypłaconych kwot. Gwałtowny wzrost realizowanych wypłat notowano już w drugim i trzecim roku członkostwa, co wynikało z praktycznego uruchomienia wszystkich działań oraz kończenia projektów kontraktowanych w poprzednich latach¹⁶. W kolejnych latach, poza 2007 rokiem notowano systematyczny wzrost wypłat, które rekordową wielkość osiągnęły w 2010 roku, wynosząc 14 mld zł (tabela 4).

TABELA 4. Kwoty wypłat zrealizowanych przez ARiMR z unijnych i krajowych programów wsparcia w latach 2004–2010 [mld zł]

TABLE 4. The amount of payments made by the ARMA in 2004–2010 [bilions PLN]

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Środki UE	2,0	7,1	10,7	9,1	11,5	12,3	14,0
Środki krajowe ^a	1,9	4,2	6,0	5,1	6,8	6,3	6,5
Razem	3,9	11,3	16,7	14,2	18,3	18,6	20,5

^a Na współfinansowanie programów unijnych i na programy krajowe.

Źródło: *Agencja Restrukturyzacji...* [2009].

EFEKTYWNOŚĆ I KOSZTOCHŁONNOŚĆ PROCESU POZYSKIWANIA WSPARCIA UNIJNEGO DLA POLSKIEJ WSI I ROLNICTWA PRZEZ ARIMR W LATACH 2004–2010

Niezwykle interesująca w świetle uprzednich rozważań jest odpowiedź na pytanie: Jak kształtuje się efektywność i kapitałochłonność procesu pozyskiwania wsparcia unijnego przez ARiMR? Wyniki analizy wykazują – po pierwszych latach – stałą tendencję do poprawy w kolejnych latach wskaźników przyjętych do badań. Wzrostowi ulegały wskaźniki efektywności ponoszonych kosztów transakcyjnych wyrażane kwotą wypłaconych środków w przeliczeniu zarówno na jednego pracownika, jednostkę funduszu płac i jednostkę kosztów funkcjonowania, jak i kosztów ogółem ponoszonych przez Agencję

Poprawie ulegały również wskaźniki kosztochłonności pozyskiwania wsparcia unijnego wyrażane zarówno w formie stosunku funduszu płac do wypłaconych kwot, jak i relacji kosztów funkcjonowania i kosztów ogółem ponoszonych przez ARiMR do wielkości wypłaconych kwot.

Szczególnie silny wzrost badanych wskaźników zanotowano w 2005 roku, w stosunku do 2004 roku, co było uzasadnione relatywnie bardzo niskimi wypłatami z programów unijnych w pierwszym roku członkostwa, przy stosunkowo wysokim poziomie zatrudnienia w stosunku do realizowanych w tym okresie zadań. Pamiętać należy, że w 2004 roku realizowano wypłaty w ramach płatności bezpośrednich, ONW i wsparcia dla młodych rolników, a zbierano wnioski o wsparcie tylko w ramach kilku działań SPO i PROW 2004–2006.

¹⁶ W SPO „Rolnictwo” i PROW 2004–2006 w zdecydowanej większości działań obowiązywał mechanizm dokonywania płatności po zakończeniu realizacji projektu.

Wyniki analizy wskaźników efektywności pozwalają stwierdzić, że Agencja coraz lepiej realizowała swoje zadania. Rekordowy poziom – 1,8 mln zł, wyniosła w 2010 roku kwota wypłaconych środków na jednego zatrudnionego (tabela 5). Za wysoki, poza pierwszym rokiem funkcjonowania w UE, należy uznać wskaźnik opisujący wysokość wypłaconych kwot w stosunku do funduszu płac. W ostatnich trzech latach uległ on pewnej stabilizacji i oscylował wokół 30 zł wypłaconych środków na 1 zł przeznaczony na fundusz płac. Oznacza to jednocześnie, że kosztocłonność płacowa pozyskiwania wsparcia unijnego kształtuje się na niskim poziomie, oscylując wokół 3% wartości dokonywanych wypłat w analizowanym okresie, lokując Agencję w grupie instytucji uznawanych za efektywne z tego punktu widzenia.

TABELA 5. Efektywność i kosztocłonność wdrażania wsparcia unijnego przez ARiMR w latach 2004–2010
TABLE 5. Efficiency and costs effectiveness of the implementation of EU support in 2004–2010

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Skumulowany wskaźnik na lata 2004–2010	Skumulowany wskaźnik na lata 2005–2010 ^a
Wypłacone środki na jednego zatrudnionego [tys. zł] ^b	–	–	–	1302	1623	1550	1806	1577	1577
Wypłacone środki na 1 zł funduszu płac	15,5	31,9	42,2	26,6	33,0	28,7	32,9	31,3	32,8
Wypłacone środki na 1 zł kosztów funkcjonowania ARiMR	4,9	13,2	17,8	10,6	13,0	15,1	20,1	13,9	15,0
Wypłacone środki na 1 zł kosztów ogółem poniesionych przez ARiMR	2,3	7,2	11,5	7,3	7,5	9,3	10,6	8,1	8,9
Stosunek funduszu płac do kwoty wypłaconych środków [%]	6,4	3,1	2,4	3,8	3,0	3,5	3,0	3,2	3,0
Stosunek kosztów funkcjonowania ARiMR do kwoty wypłaconych środków [% zł]	20,6	7,5	5,6	9,4	7,7	6,6	5,0	7,2	6,7
Stosunek kosztów ogółem ARiMR do kwoty wypłaconych środków [%]	42,9	13,9	8,7	13,7	13,3	10,8	9,5	12,4	11,2

^a Ze względu na początkowy i niepełny 2004 rok realizacji programów unijnych uznano, że skumulowane wskaźniki obliczone dla lat 2005–2010 lepiej odzwierciedlają rzeczywistą efektywność i kosztocłonność Agencji.

^b Ze względu na brak danych opisujących średnioroczny stan zatrudnienia w latach 2004–2006 niemożliwe jest wyliczenie wskaźnika w tych latach, a skumulowany wskaźnik został obliczony tylko za lata 2007–2010. Źródło: Dane ze sprawozdań ARiMR za lata 2004–2010.

Biorąc pod uwagę wielkość sektora rolnego w Polsce i wynikające z tego rozmiary ARiMR za wysoki należy również uznać wskaźnik ilustrujący efektywność funkcjonowania Agencji wyrażany relacją wypłaconych środków do kosztów jej funkcjonowania. Wskaźnik ten osiągnął największą wartość nominalną – 20,1 zł na 1 zł poniesionych kosztów funkcjonowania Agencji – także w 2010 roku, natomiast w wymiarze skumulowanym dla lat 2005–2010 wyniósł on 15 (tabela 5). Jednocześnie kosztochłonność bieżącego funkcjonowania Agencji była w 2010 roku najmniejsza w badanym okresie, wynosząc 5%, podczas gdy skumulowana wielkość dla lat 2005–2010 ukształtowała się na poziomie 6,7%. I ten wskaźnik pozwala stwierdzić, że ARiMR lokuje się w czołowej grupie instytucji tego typu¹⁷.

Nieco mniej przydatne do oceny efektywności i kosztochłonności procesu pozyskiwania wsparcia unijnego są wskaźniki skonstruowane za pomocą kategorii kosztów ogólnych ze względu na fakt, że kategoria ta obejmuje również środki finansowe przeznaczone na wydatki związane z realizacją dopłat do kredytów preferencyjnych. Z istoty rzeczy nie można tej kategorii środków, będących w dyspozycji ARiMR, zaliczyć od kategorii kosztów transakcyjnych, bowiem mają one charakter kapitału przeznaczonego na refinansowanie bankom utraczonych korzyści z tytułu udzielania kredytów z niższym od rynkowego oprocentowaniem. Agencja jest tylko pewnego rodzaju pośrednikiem między bankami a budżetem państwa i środki te w żadnym stopniu nie są wydatkowane na działania związane z pozyskiwaniem wsparcia unijnego. Natomiast koszty związane z zarządzaniem tymi środkami mieszczą się w kategorii kosztów funkcjonowania Agencji, co wpływa na niewielkie zmniejszenie efektywności i zwiększenie kosztochłonności pozyskiwania wsparcia unijnego.

Wyniki analizy efektywności i kosztochłonności kategorii kosztów ogółem ponoszonych przez Agencję potwierdziły wyżej wymienione zastrzeżenia. Wskutek czego wskaźnik efektywności jest zaniżony, a wskaźnik kosztochłonności pozyskiwania wsparcia unijnego jest znacznie zawyżony w stosunku do stanu faktycznego, co deformuje rzeczywisty obraz i pozytywną ocenę funkcjonowania Agencji (tabela 5).

Jest to kolejny element obrazujący trudności, jakie można napotkać w badaniach kosztów transakcyjnych, potwierdzający konieczność dokładnego analizowania przyjętych kategorii oraz danych źródłowych, tytułarnie nie zawsze odpowiadających faktycznej zawartości i treści, a co z tego wynika – ich przydatności z punktu widzenia zarysowanych celów badawczych.

UWAGI I WNIOSKI

Badania obejmujące problematykę wielkości kosztów transakcyjnych związanych z pozyskiwaniem wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa są prak-

¹⁷ Powszechnie w porównaniach międzynarodowych przyjęte jest, że wskaźnik kosztów transakcyjnych, w tym przypadku kosztów funkcjonowania Agencji, wynoszący do 10% wypłaconych kwot, można uznać za spełniający kryterium efektywności/kosztochłonności funkcjonowania instytucji.

tycznie nieobecne w literaturze przedmiotu w Polsce. Stan taki jest zdeterminowany kilkoma przyczynami, wśród których za najważniejsze należy uznać: trudności metodologiczne w rzetelnym skwantyfikowaniu ponoszonych kosztów transakcyjnych, trudności w pozyskiwaniu wiarygodnych danych z instytucji włączonych w system pozyskiwania wsparcia unijnego, wynikające z braku ewidencji kosztów w rozdziale na koszty związane z pozyskiwaniem środków unijnych oraz koszty związane z innymi działaniami w tych instytucjach, brak ciągłości i zachowania jednolitej formuły dostępnych danych utrudniających dokonywanie analiz i porównań w dłuższym okresie oraz brak ogólnie dostępnych danych charakteryzujących to zjawisko po stronie faktycznych i potencjalnych beneficjentów.

Zbieranie w miarę kompleksowych i rzetelnych danych, pozwalających na dokonanie oceny wielkości kosztów transakcyjnych oraz efektywności i kosztochłonności procesu pozyskiwania środków unijnych przez faktycznych i potencjalnych beneficjentów jest zadaniem niezwykle kosztownym oraz wymagającym dla zachowania porównywalności uzyskanych danych przyjęcia sztywnych założeń oraz ich stosowania w dłuższym czasie. Z tych względów prowadzone badania mają na ogół mocno ograniczony zakres, a ich wyniki są z reguły obciążone dużym marginesem błędu.

Z tych też względów podjęta w opracowaniu próba dotyczyła tylko pewnego fragmentu, aczkolwiek – jak się wydaje – najważniejszego w kategoriach kosztów transakcyjnych i z dużą dozą prawdopodobieństwa najkosztowniejszego dla podatników i budżetu państwa systemu instytucjonalnego zaangażowanego w pozyskiwanie unijnego wsparcia dla polskiej wsi i rolnictwa.

Oceniając proces pozyskiwania wsparcia unijnego, należy stwierdzić, że za szczególnie ważne czynniki, wpływające na wzrost lub niedostateczną obniżkę wielkości ponoszonych kosztów transakcyjnych, można uznać: złożoność i rozległość systemu instytucjonalnego zaangażowanego we wdrażanie unijnych programów wsparcia, ciągle duże zbiurokratyzowanie procedur wdrożeniowych, werbalne upraszczanie przy faktycznym dążeniu do nakładania coraz większych zobowiązań na beneficjentów, nie najlepszą komunikację na linii beneficjent – instytucje, rodzącą dodatkowe, czasami zbędne koszty transakcyjne, przyjęcie z zasady formuły „braku zaufania” do beneficjentów – także często generujące zbędne koszty transakcyjne oraz ciągle zbyt małą skłonność do innowacyjności i korzystania z technologii ICT.

Przeprowadzone badania wykazały, że ARiMR można zaliczyć do grona instytucji efektywnych, realizujących swoje zadania statutowe przy relatywnie uzasadnionych kosztach, co nie oznacza, że nie powinna ona dążyć do stałego podnoszenia skuteczności działań i coraz lepszego wykorzystywania środków publicznych.

Pomimo występowania wielu wymienionych barier oraz ograniczonych funduszy na kompleksowe badania kosztów transakcyjnych pozyskiwania wsparcia unijnego dla wsi i rolnictwa rekomenduje się konieczność ich prowadzenia w pogłębionym zakresie. Trudno bowiem wyobrazić sobie proces podejmowania decyzji na szczeblu politycznym bez znajomości tak zasadniczych kwestii,

w szczególności w okresie trudności budżetowych i konieczności racjonalizowania wydatków publicznych w warunkach realizacji planu konwergencji finansów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – 5 lat w UE, 2009. ARiMR, Warszawa.
- Czternasty W., Czyżewski B., 2007: *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce. Teoria, analiza, tendencje*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Gruszecki T., 2002: *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hard Ł., 2009: *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Iwanek M., Wilkin J., 1998: *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Study to assess the administrative burden on farms arising from the CAP*, 2007. Final report. Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI).
- Williamson O., 1998: *Instytucje ekonomiczne kapitalizmu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wieliczko B., 2010: *Bariery administracyjne i koszty transakcyjne Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa.

TRANSACTION COSTS INCURRED BY ARiMR IN THE PROCESS OF OBTAINING EU AID FOR POLISH AGRICULTURE AND RURAL AREAS IN 2004–2010

Abstract. The author of the article tries to estimate the value of transaction costs incurred by the Agency for the Development and Modernization of Agriculture (ARiMR) in the process of securing EU support for Polish agriculture and rural areas in 2004–2010 and to determine the effectiveness of that process and its cost intensity. The conducted analysis has indicated that ARiMR belongs to the group of institutions of this type that are considered to be effective.

Key words: transaction costs, EU assistance, effectiveness and cost intensity