

Beata Jeżyńska

Instytucja giełdy towarowej w systemie formalnego rynku rolnego

Wśród wielości współczesnych rynków rolnych i żywnościowych znaczną specyfiką odznaczają się rynki zorganizowane w sposób instytucjonalny, zwane również rynkami formalnymi¹. Należą do nich giełdy, aukcje oraz rynki hurtowe. Szczególną rolę pełni giełda towarowa, prowadząca zorganizowaną wymianę handlową towarami masowymi, wystandaryzowanymi i jakościowo jednorodnymi, występującymi w ilościach hurtowych. Z uwagi na zakres dokonywanych transakcji oraz ich specyfikę należy do instytucji kształtujących koniunkturę, ceny i reguły obrotu produktami rolnymi na rynku krajowym oraz międzynarodowym. Stanowi jedną z podstawowych instytucji nowoczesnej infrastruktury rynkowej².

¹ Szerzej W. J a n u s z k i e w i c z, [w:] *Giełdy w gospodarce światowej*, Warszawa 1987, s. 26 i nast.

² Historia giełdy sięga czasów starożytnego Rzymu oraz słynnych jarmarków miast feudalnych uznawanych za pierwowzór rynku formalnego. Rozwój współczesnej giełdy towarowej przypada na XIX wiek. Szczególne znaczenie miały ówczesne giełdy londyńskie, z uwagi na pozycję Wielkiej Brytanii w gospodarce i handlu światowym. Dalszy gwałtowny rozwój giełdy towarowej nastąpił wraz z globalizacją rynków, produkcji oraz przepływu informacji. Por. B. I w a n, *Z doświadczeń giełd towarowych*. Konferencja naukowa. *Mechanizmy i infrastruktura rynku rolnego*, cz. II, Warszawa 1995, s. 37 i nast.

W piśmiennictwie wskazuje się na istnienie wielu kryteriów pozwalających na systematyzację giełd³. W odniesieniu do giełdy towarowej⁴ zasadniczą jest tu klasyfikacja z uwagi na rodzaj przeprowadzonych transakcji, według której wyróżnia się:

giełdę prowadzącą transakcje rzeczywiste (gotówkowe) – których celem jest przeniesienie prawa własności towaru ze sprzedającego na kupującego, na warunkach oraz za cenę ustaloną zgodnie z regulami giełdy. Obejmują tradycyjne transakcje giełdowe: natychmiastowe oraz terminowe;

giełdę prowadzącą transakcje nierzeczywiste (terminowe) – których istota sprowadza się do ustalenia terminu ich wykonania po cenie ustalonej z góry w dacie zawierania transakcji. Celem tych transakcji nie jest sam obrót towarami, ale uzyskanie korzyści wskutek zmiany cen, wykorzystanie różnic cenowych tych samych towarów na różnych rynkach oraz zabezpieczenie przed ewentualnymi stratami.

Kolejne kryterium klasyfikacyjne stanowi forma organizacyjnoprawna giełdy. W takim ujęciu giełdy tworzą dwa podstawowe modele:

amerykański – w którym giełda ma charakter korporacyjny i jest instytucją prywatnoprawną, tworzoną przez różnorodne organizacje kupieckie oraz gospodarze; funkcjonującą na podstawie przepisów regulujących powstawanie oraz działalność typowych dla poszczególnych krajów podmiotów gospodarczych, w zasadzie bez ingerencji oraz nadzoru państwa, podlegającą jedynie kontroli członków założycieli oraz specjalnie do tego powołanych organizacji⁵;

³ Przykładowo wg zakresu dostępu do giełd wyróżnia się giełdy zamknięte i otwarte; wg zakresu dokonywanych transakcji – międzynarodowe i krajowe; wg techniki dokonywanych transakcji – elektroniczne, *open outcry*, mieszane. Por. M. Dreger, *Co trzeba wiedzieć o giełdach i rynkach hurtowych*, Biuletyn Informacyjny ARR 1999, nr 2 s. 32 i nast. oraz B. Iwan, jw. s. 37 i nast.

⁴ Poza giełdą towarową wyróżniamy: giełdę pieniężną – na której odbywa się zorganizowany system kojarzenia ofert kupna i sprzedaży kruszców szlachetnych, monet, dewiz lub papierów wartościowych; giełdę papierów wartościowych – na której przede wszystkim dokonywany jest obrót papierami wartościowymi przynoszącymi zmienny dochód (np. akcjami) oraz niektórymi papierami wartościowymi przynoszącymi stały dochód (np. obligacjami); a także giełdę usług – wśród których znaczenie szczególne mają giełdy frachtowe (kontrakty przewozowe) i giełdy ubezpieczeniowe.

⁵ Taka organizacja giełd dominuje w USA, Kanadzie, Australii, Ameryce Pd., a także na Dalekim Wschodzie.

europejski – zwany także niekiedy niemieckim lub kontynentalnym, w którym giełda jest instytucją publicznoprawną, podlegającą nadzorowi państwa, tworzoną i działającą na podstawie odrębnego aktu prawnego, z reguły ustawy. W modelu tym państwo poprzez organy administracji udziela zezwolenia na utworzenie giełdy oraz określa zasady jej funkcjonowania, kapitał założycielski, organy wewnętrzne i zasady przeprowadzania transakcji giełdowych. Działalność giełdy jest prowadzona w granicach ściśle określonych ustawą, a zakres ingerencji państwa jako organu założycielskiego przejawia się przede wszystkim w obligatoryjnym ustanowieniu specjalnego organu wewnętrznego, który poza czynnościami kontrolnymi uczestniczy w statutowej działalności giełdy w różnych formach. A także w kształtowaniu składu członków zarządu lub rady giełdy oraz możliwości rozwiązania giełdy⁶.

W praktyce często ma miejsce tworzenie giełdy charakteryzującej się mieszaną formą organizacyjnoprawną, łączącą elementy obu modeli, odpowiednio do potrzeb poszczególnych rynków⁷.

W Polsce tradycje obrotu giełdowego produktami rolnymi sięgają odległej przeszłości⁸, ale ustanowienie giełdy jako instytucji rynku formalnego nastąpiło *de facto* w 1817 r. wraz z otwarciem pierwszej giełdy towarowej na mocy postanowienia Księcia Namieśnika Królewskiego. W okresie międzywojennym do roku 1939 w Polsce funkcjonowało osiem giełd⁹ prowadzących przede wszystkim obrót towarami rolno-spożywczymi. Ich organizację i działalność określało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 23 grudnia 1924 r. o organizacji giełd¹⁰. Regulacja ta wzorowała się na ówczesnych standardach europejskich, co w szczególności uwidaczniało się w odniesieniu do konstrukcji prawnej maklera oraz członkostwa gieł-

⁶ Model ten, jak wynika z treści projektów ustaw o giełdach, wydaje się być najbliższy polskiemu ustawodawcy. Por. też M. D r e w i ń s k i, *Giełdy towarowe*, Warszawa 1997.

⁷ Tak ma to miejsce w odniesieniu do niektórych giełd europejskich, np. holenderskiej czy belgijskiej. Ich organizacja zbliżona jest do modelu giełd korporacyjnych, ale z istotnymi odrębnościami. Tworzą one tzw. model mieszany.

⁸ Zob. M. D r e w i ń s k i, *op. cit.*, s. 155 i nast. oraz F. T o m a n e k, *Handel towarowy i pieniężny. Jego organizacja i technika*, Lwów-Warszawa 1937, s. 116 i nast.

⁹ Z siedzibą w Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu i Warszawie.

¹⁰ Dz.U. RP z 1930 r. Nr 23, poz. 209 ze zm.

dowego¹¹. Obrót giełdowy, w myśl postanowień powołanego rozporządzenia, poddany był nadzorowi Ministra Przemysłu i Handlu. Wybuch wojny spowodował zawieszenie działalności giełd, a ich reaktywowanie po wojnie nie powiodło się, mimo podejmowanych prób. W warunkach gospodarki scentralizowanej oraz zasad planowanej redystrybucji towarów obrót giełdowy nie znajdował zastosowania. Ostatecznie możliwość obrotu giełdowego wyłączył art. 13 dekretu z dnia 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej¹², uchylający powołane rozporządzenie Prezydenta RP o organizacji giełd. W latach 1956-1989 uczestnikami zagranicznych giełd towarowych były polskie przedsiębiorstwa handlu zagranicznego, a przede wszystkim CIE „Impexmetal”, CHZ „Rolimpex” oraz PHZ „Agros”.

Po roku 1989, w związku z dokonującą się głęboką przebudową polskiej gospodarki, pojawiły się liczne instytucje handlowe posługujące się nazwą „giełda” i podejmujące próby wznowienia obrotu giełdowego, przede wszystkim w sferze produktów rolnych¹³. Instytucje te działają przede wszystkim jako spółki prawa handlowego. Tworzą je zarówno przedsiębiorstwa (państwowe, spółdzielcze, prywatne), podmioty prawa handlowego, jak i osoby fizyczne. Transakcje dokonywane są albo tylko przez maklerów afiliowanych przy giełdzie, albo przez maklerów oraz innych członków giełdy, którzy są jej założycielami. Niekiedy zaś sama giełda występuje jako strona transakcji giełdowej, naruszając tym samym rudymetarną zasadę, zgodnie z którą giełda jest instytucją powołaną jedynie do organizowania obrotu towarowego, ale w nim nie uczestniczącą. Uzyskanie praw członka giełdy towarowej wiąże się co do zasady jedynie z wniesieniem wkładu kapitałowego do majątku giełdy, bez obowiązku dopełnienia innych wymogów – profesjonalnych czy etycznych – zazwyczaj stawianych członkom światowych giełd¹⁴.

¹¹ Por. M. D r e w i ń s k i, jw. s. 147 i nast.

¹² Dz.U. Nr 44, poz. 396.

¹³ M.in.: Warszawska Giełda Towarowa S.A.; Giełda Poznańska „GP” S.A.; Giełda Paliwowo-Rolna Rol-Petrol w Łodzi; Olsztyńska Giełda Zbożowa; Wschodnia Giełda Zbożowa i Towarowa S.A. w Lublinie; Małopolska Giełda Towarowa w Krakowie; Giełda Rolno-Towarowa ROLMARK w Szczecinie; Giełda Gdańska S.A.; Białostocka Giełda Wschodnia i inne.

¹⁴ Tak M. D r e w i ń s k i, jw., s. 162.

Sama działalność istniejących w kraju giełd koncentruje się na poziomie rynków lokalnych i przygranicznych. Charakteryzuje się brakiem ujednoczonych standardów jakościowych i ilościowych oraz małą skalą obrotów. Wskutek rozdrobnienia i nieefektywności produkcji rolniczej brak jest stałych dostaw dużych i jednorodnych partii towarów, z wyjątkiem dostaw Agencji Rynku Rolnego. Kształtowanie nowoczesnego giełdowego rynku formalnego dodatkowo utrudnia niestabilny polski rynek rolny, podlegający ciągłym zmianom, z charakterystycznymi sezonowymi wahaniami popytu i podaży oraz związanymi z tym skupami interwencyjnymi¹⁵.

W piśmiennictwie powszechnie podnosi się również, iż polskie giełdy nie mają utrwalonej pozycji, gdyż ani ich status prawny, ani też zasady funkcjonowania, uczestnictwa oraz dokonywania transakcji jak dotychczas nie zostały określone odrębnym aktem prawnym. W konsekwencji na giełdach dominują transakcje rzeczywiste (gotówkowe), z niemal całkowitym pominięciem transakcji nierzeczywistych, typowych i dominujących na światowych giełdach towarowych¹⁶. Te ostatnie wymagają bowiem odrębnych uregulowań prawnych¹⁷.

Istniejący stan rzeczy należy jednoznacznie ocenić negatywnie, przede wszystkim ze względu na krajowe mechanizmy kształtujące rynek rolny, ale także w kontekście toczących się negocjacji o przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej i przyjętego założenia braku okresów dostosowawczych w rolnictwie¹⁸. Podjęte wiosną 1998 r. negocjacje akcesyjne Polski z krajami Unii Europejskiej zmierzają do zakończenia procesu integracyjnego, rozpoczętego podpisaniem Układu o Stowarzyszeniu pomiędzy Polską a Wspólnotami Europejskimi. Integracja Polski z Unią Euro-

¹⁵ Por. G. Adamczyk, S. Tarant, *Rozwój instytucji handlu hurtowego na rynku rolnym w Polsce*, [w:] *Agrobiznes w krajach Europy Środkowej w aspekcie integracji z Unią Europejską. V Kongres Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, Wrocław 1998, t. II, s. 284 i nast.

¹⁶ W tym miejscu trzeba dodać, iż wartość transakcji gotówkowych na światowych giełdach to tylko ok. 2% całości obrotów. Pozostała część obejmuje transakcje nierzeczywiste, co jednoznacznie wskazuje na rodzaj aktualnie dominujących transakcji.

¹⁷ Zob. W. Szymanski, G. Karasiewicz, *Handel krajowy produktami rolno-spożywczymi*, [w:] *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 460 i nast.

¹⁸ Por. dokument rządowy z dnia 9 grudnia 1999 r. *Stanowisko Negocjacyjne Polski w Obszarze „Rolnictwo”*, s. 1 i 2, nie publ.

pejską tworzy nowe możliwości rozwoju i kształtowania polskiego formalnego rynku rolnego, a okres stowarzyszenia i harmonizacji winien spowodować podjęcie wszelkich niezbędnych działań, wskutek których nastąpi zmniejszenie dystansu organizacyjnoprawnego, dzielącego polskie giełdy od funkcjonujących w Unii Europejskiej. Konieczność takich przekształceń – niezbędnych dla przyjęcia *acquis communautaire*, a co za tym idzie dopuszczalności skorzystania przez polskich rolników z pełni instrumentów cenowych, dochodowych i strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej – potwierdzają zarówno dokumenty Unii Europejskiej¹⁹, jak i rządu polskiego formułujące zakres i zasady procedur integracyjnych. A przede wszystkim Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej²⁰, Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa²¹, Pakt dla Rolnictwa²², Program Budowy Sieci Rynków Hurtowych i Giełd Towarowych²³ oraz przedłożone w styczniu 2000 r. Stanowisko Negocjacyjne Polski w Obszarze „Rolnictwo”²⁴. Postanowienia powołanych dokumentów zgodnie akceptują konieczność jak najszybszego podjęcia działań legislacyjnych tworzących formalnoprawne podstawy powstawania i funkcjonowania giełdy towarowej w Polsce oraz określających zasady uczestnictwa i zawierania transakcji giełdowych²⁵. Zakładają nadto, iż jednocześnie z tym aktem winny zostać uchwalone i wejść w życie ustawy statuujące funkcjonowanie giełdowego domu składowego oraz izby rozliczeniowej, niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania całego systemu giełdowego. Omówienie problematyki tych ostatnich wykracza wprawdzie poza ramy

¹⁹ A przede wszystkim *Partnerstwo dla Członkostwa (Accession Partnership)* przyjęte decyzją Rady Unii Europejskiej 23 marca 1998 r. *Partnerstwo* nie jest umową międzynarodową, ale ma charakter obowiązującego aktu prawnego, stanowiącego część legislacji unijnej. Zob. też *Problemy Integracji Rolnictwa*, Biuletyn Informacyjny 1998, nr 1, wydanie specjalne.

²⁰ Przyjęty 4 maja 1999 r. przez Radę Ministrów, nie publ.

²¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r., nie publ.

²² Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 22 lipca 1999 r., nie publ.

²³ Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1999 r., nie publ.

²⁴ Stanowisko przyjęte przez Radę Ministrów 9 grudnia 1999 r., nie publ.

²⁵ Warto podkreślić, iż już w 1990 r. podejmowane były próby nowelizacji uchylonego w 1950 r. rozporządzenia Prezydenta RP z 1924 r. o organizacji giełd. Projekt ten został jednak odrzucony przez Sejm w końcu 1991 r. W chwili obecnej trwają prace legislacyjne zmierzające do uchwalenia ustawy o giełdach, ale nawet w przybliżeniu trudno wskazać moment ich zakończenia.

niniejszego artykułu, jednakże dla jasnego określenia pozycji giełdy w systemie rynku formalnego, konieczne jest podniesienie kilku uwag natury ogólnej.

Dom składowy, zwany niekiedy licencjonowanym składem giełdowym, występuje zarówno w modelu europejskim, jak i amerykańskim giełdy towarowej. Określany jest jako publiczne przedsiębiorstwo zarobkowe, które na podstawie umów z giełdą świadczy usługi składu, na zasadach wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów i na warunkach zastrzeżonych w umowie zawartej między składem a giełdą²⁶. Z reguły tworzony jest w powiązaniu z terenowymi biurami maklerskimi, jako instytucja zajmująca się składowaniem nadwyżek towarów giełdowych przeznaczonych na sprzedaż oraz – odpowiednio do potrzeb – poddany nadzorowi odpowiednich urzędów celnych. Zasadnicza funkcja domu składowego sprowadza się do dokonywania badań jakościowych i standaryzacyjnych oraz umożliwienia tworzenia dużych, jednorodnych kontraktów. Producent składający towar w giełdowym domu składowym oddaje go bowiem do dyspozycji konkretnego biura maklerskiego działającego na giełdzie. Złożenie towaru w domu składowym potwierdzone jest wydaniem dokumentu zwanego kwitem składowym lub *warrantem*, który jednocześnie gwarantuje istnienie i dostępność towaru składowanego dla potrzeb zawieranej transakcji giełdowej. Kwit składowy w krajach o rozwiniętym systemie giełdowym jest papierem wartościowym, dopuszczonym do obrotu giełdowego. Sformalizowanie prawne polskiego systemu giełdowego musi zatem obejmować jednocześnie uregulowanie tworzenia i funkcjonowania giełdy towarowej oraz domu składowego, a także ustalenie charakteru kwitu składowego i zasad dopuszczalności obrotu tym dokumentem.

Istnienie **izby rozliczeniowej** jest przejawem specyficznej cechy giełdy sprrowadzającej się do poddania jej podwójnemu systemowi kontroli. Pierwszy dokonywany jest pod względem legalnym przez państwo (model europejski) lub specjalnie w tym celu tworzone instytucje (model amerykański), natomiast drugi system nadzoru – głównie o charakterze finansowym – sprawowany jest przez giełdową izbę rozliczeniową. W zależności od rodzaju zawieranych transakcji na giełdach światowych występują różne

²⁶ Por. D. Bliźniak, L. Gontarski, *Giełda towarowa*, Warszawa 1996, s. 67 i nast.

systemy ich rozliczania. W przypadku transakcji rzeczywistych – dominujących jak dotychczas w polskim obrocie giełdowym – podlegają one rozliczaniu bezpośrednio między stronami umowy, zgodnie z zasadami obrotu powszechnego. Natomiast w miarę rozwoju form transakcji giełdowych, w tym wprowadzeniu transakcji nierzeczywistych, a co za tym idzie możliwości dokonywania transakcji spekulacyjnych, znacznie rozszerzył się krąg uczestników giełdy.

Dopuszczalność wielokrotnego obrotu tym samym towarem powoduje powstawanie złożonych relacji między stronami umów, wymagających szczególnych zasad rejestracji zawieranych kontraktów, dokonywania ich rozliczeń oraz nadzoru prawidłowości ich zawierania. Dla realizacji takich funkcji tworzona jest przy wszystkich giełdach dokonujących transakcji terminowych izba rozliczeniowa. Tym samym nie budzi większych wątpliwości, iż w przypadku ustawowego dopuszczenia transakcji nierzeczywistych na polskich giełdach towarowych – co wydaje się nieuniknione – konieczne będzie powołanie także giełdowych izb rozliczeniowych, jako typowej instytucji nadzorczej rynku formalnego.

Tak ukształtowany system rynkowy zapewnia giełdzie prawidłową realizację jej podstawowych funkcji, do których należy ustalanie poziomu cen towarów poddanych obrotowi giełdowemu, co w efekcie prowadzić ma do kształtowania koniunktury oraz zniwelowania pojawiających się dużych regionalnych różnicowań cen produktów rolnych; gromadzenie i udostępnianie obowiązujących cen towarów i w ten sposób kształtowanie cen pozagiełdowych; upowszechnianie szczególnych form zawierania umów sprzedaży (transakcje nierzeczywiste); kreowanie i zatwierdzanie standardów klasyfikacyjnych dla poszczególnych produktów giełdowych, używanych także w obrocie nieformalnym produktami rolno-spożywczymi. Za równie istotne uznaje się kształtowanie i ogłaszanie zwyczajów handlowych, czyli tzw. *uzansów* handlowych, powszechnie akceptowanych także poza giełdami oraz kształtowanie prawidłowych zasad kupieckiego postępowania. Realizacja wskazanych funkcji nie tylko ma znaczenie dla samego umacniania pozycji giełd, ale także porządkuje i usprawnia cały obrót towarami rolno-spożywczymi.

Kończąc prezentację podstawowych zagadnień związanych z kształtowaniem pozycji giełdy towarowej w polskim systemie rynkowym, wypada jeszcze podnieść, iż konstruowanie przez państwo mechanizmów rynku

formalnego znacznie wykracza poza ramy tylko prac legislacyjnych. W polskich warunkach gospodarczych i organizacyjnych oraz powszechnie znanej słabości całej szeroko rozumianej sfery rolnictwa, konieczne wydaje się też uczestnictwo państwa w pierwszym okresie funkcjonowania giełd, a przede wszystkim w tworzeniu ich kapitału założycielskiego na poziomie gwarantującym bezpieczny i swobodny obrót towarami. Postulat ten wydaje się zgodny z – jawiącym się z treści kolejnych projektów ustaw o giełdach towarowych, domach składowych i giełdowych izbach rozliczeniowych – preferowanym europejskim (niemieckim) modelem giełdy towarowej²⁷.

²⁷ W Sejmie przedłożonych zostało jak dotychczas kilka bardzo istotnych projektów ustaw, m.in.: z dnia 9 lipca 1998 r. o organizacji rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz o rolniczych grupach producenckich i ich zrzeszeniach; z dnia 11 września 1998 r. o składowaniu artykułów rolnych; z dnia 15 października 1998 r. o składowaniu artykułów rolnych; z dnia 22 stycznia 1999 r. o domach składowych oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw; z dnia 15 lutego 1999 r. o domach składowych i Składowym Funduszu Gwarancyjnym; z dnia 18 marca 1999 r. o grupach producentów produktów rolnych i ich związkach; z dnia 5 sierpnia 1999 r. o giełdach towarowych, nie publ.