

Departament Rynku i Giełd

Aleksander Bielski

**Stan dostosowania przepisów prawnych odnośnie organizacji
towarowych giełd rolnych i rynków hurtowych do wymogów
Unii Europejskiej**

Tradycja giełd w Polsce sięga minionego wieku, natomiast współcześnie giełdy towarowe w krajopojawiły się po ponad 40-letniej przerwie z zatraconym już jednak historycznym dorobkiem i tradycjami giełdowego obrotu towarowego. Pewne możliwości do odtworzenia giełdy powstały dopiero w 1988r. po wprowadzeniu ustawy o działalności gospodarczej ale właściwe polityczne do budowy tych instytucji powstały w 1989r. Podobna sytuacja wystąpiła w kwestii rynków hurtowych.

Giełdy towarowe i rynki hurtowe stanowią ważny element nowoczesnego systemu handlowego, który w Polsce na dobrą sprawę jest dopiero w trakcie tworzenia. Używa się w Polsce obecnie dosyć powszechnie terminu "giełda" - istnieje obecnie ok. 300 podmiotów gospodarczych używających tej nazwy, jednak tylko kilkanaście tych instytucji spełnia giełdowe wymogi regulaminowe. Przygotowywana ustawa o giełdach towarowych i domach składowych z pewnością uporządkuje i uczyni sytuację bardziej klarowną zgodnie z dobrze pojętym interesem producenta i klienta, oraz koniecznością dostosowania polskich norm jakościowych i standaryzacyjnych do wymogów światowych.

Giełdy towarowe to doskonały regulator popytu i podaży oraz czynnik kształtujący ceny, mogący w tym procesie porządkowania rrynku odegrać ważną rolę.

Obecnie na świecie, podobnie jak w krajach Unii Europejskiej istnieje wielka różnorodność giełd i rynków hurtowych, dotycząca genezy, praw i zasad tworzenia, praw własności, zasad i źródeł finansowania, stopnia ingerencji władz państwowych w bieżącą działalność giełd itp. Nie występują wyraźne tendencje władz Unii w kwestii unifikacji, ujednoczenia rozwiązań w powstawaniu giełd, ich finansowaniu lub zarządzaniu. Generalnie wyróżnia się dwa modele funkcjonowania giełd:

- model korporacyjny lub amerykański o większej niezależności od państwa, wypracowany w Wielkiej Brytanii i Holandii, szeroko przyjęty w USA, Australii. W Wielkiej Brytanii i USA giełdy utworzono na podstawie ogólnych norm prawa cywilnego i handlowego przez podmioty zainteresowane bezpośrednio obrotem daną grupą towarów: zrzeszenie kupców i producentów, osoby indywidualne. Są zatem instytucjami prywatno-prawnymi, oraz spółkami kapitałowymi niezależnymi od państwa, których działalność oparta jest na własnych strukturach organizacyjnych i regulaminach, wypracowanych samoistnie w przeciągu lat działalności. Mają dużą swobodę działalności,

samodzielności i odpowiedzialności za organizację. Funkcjonowanie takich giełd podlega jednak bezpośredniej kontroli organów administracji państwowej;

- model kontynentalny, oparty na rozwiązaniach wywodzących się z prawodawstwa niemieckiego, charakteryzujący się generalnie większym podporządkowaniem giełdy władzy państwowej i bezpośrednią ingerencją w jej organizację i funkcjonowanie. Polega on na zasadzie uprawnienia określonego organu administracji rządowej do wydawania pozwoleń na powstanie giełdy, określenie struktur i zasad jej funkcjonowania, w tym sposobu notowania cen, wpływania na skład osobowy członków zarządu i rady giełdy oraz zezwoleniu w dopuszczeniu nowych produktów. Przykładem takich rozwiązań są giełdy niemieckie i francuskie - ze statutami otrzymanymi na drodze ustawowej, a działanie ich podlega formalnie kontroli państwa. Jednocześnie kontroli takiej muszą poddać się wszystkie instytucje współpracujące z giełdą, zwykle poprzez wprowadzenie do nich kapitału państwowego, pozwalającego wpływać na decyzje organizacyjne i handlowe.

Generalnie model korporacyjny obowiązuje na giełdach powstałych jeszcze w ubiegłym wieku lub w okresie międzywojennym, natomiast drugi model - kontynentalny - występuje na giełdach tworzonych w ostatnim pięćdziesięcioleciu.

Na giełdach z bogatą, długoletnią tradycją handlową, regulacje powstawały bezpośrednio na giełdzie, znajdując później wyraz w odpowiednich ustawach lub rozporządzeniach państwowych. Natomiast w latach 70-tych, gdy powstał rynek instrumentów finansowych jako nowy produkt handlowy na giełdach towarowych pojawiła się konieczność regulacji ogólnokrajowych a także międzynarodowych. Poszczególne kraje zaczęły tworzyć przepisy lub powoływać instytucje nadzorujące lub kontrolujące giełdy w celu zabezpieczenia interesów uczestników obrotu giełdowego. W USA państwowa legislacja zarządzająca rynkiem powstała znacznie wcześniej, bo już w 1924 r. Natomiast w 1974 r. powołano Komisję d/s Obrotu Giełdowymi Kontraktami Terminowymi (z ang. CFTC), która jest wyspecjalizowaną agencją federalną z podstawowym obszarem działania zatwierdzającym nowe standardowe kontrakty, o których wprowadzenie wnoszą poszczególne giełdy. Osiągnąć się przez to chce większą stabilność i rzetelność cen w obrocie danym towarem, lepsze zabezpieczenie przed ryzykiem zmian cen. CFTC (Commodity Future Trading Commission) spełnia jeszcze wiele istotnych celów (np. zatwierdzanie dziennego limitu zmian cen, minimalne zmiany cen, niektóre warunki dostaw towarów, rozpatrywanie zezwoleń, weryfikacja kwalifikacji maklerów, zapobieganie manipulacjom zakłócającym przebieg handlu itp. Jednak w ostatnich latach jest widoczna tendencja do ograniczania zakresu interwencji tej federalnej agencji i zwiększenia samokontroli giełd. Między innymi dlatego powołano Narodowe Stowarzyszenie Terminowe (National Futures Association) NFA, zrzeszenie branżowe nadzorujące przebieg i organizację handlu terminowego.

NFA powstało we wrześniu 1981 r. Odpowiada za wprowadzanie standardów etycznych i przepisów chroniących klienta, oceny transakcji terminowych, kontroli finansowej, arbitraż itp.

Również w krajach Unii Europejskiej oraz pozostałych obszarach rozwiniętego świata, gdzie giełdowy obrót produktami jest istotnym składnikiem wolnego rynku, istnieją jak w USA instytucje rządowe o podobnej

roli. Zwykle prawodawcy starają się stworzyć ustawę, której przepisy w sposób ogólny wyznaczają prawne, finansowe i organizacyjne normy funkcjonowania giełd towarowych.

W Polsce nie ma obecnie takiej ustawy. Wszystkie powstałe w ostatnich 5-ciu latach giełdy towarowe funkcjonują na podstawie kodeksu cywilnego i handlowego, ustawy o działalności gospodarczej oraz własnych regulaminów i statutów. Warto tutaj przypomnieć, że giełdy polskie w okresie międzywojennym kierowały się 3-ma głównymi aktami prawnymi: ustawą austriacką z 1875 r., ustaw z 1921 r. o organizacji giełd w Polsce oraz rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 1924 r. Dekret z roku 1950 o Państwowej Inspekcji Handlowej uchylił moc obowiązującą Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji giełd towarowych, skutkiem tego była likwidacja w latach 1950-52 wszystkich tych giełd.

Kontynuując rozważania o działaniach giełd należy zaznaczyć, iż druga strona uczestników giełdy, szczególnie pracownicy giełdowi podejmują próby własnego zorganizowania się. W ostatnich latach na giełdach amerykańskich i europejskich stają się charakterystyczne oddolne inicjatywy powołujące stowarzyszenia, których celem jest obrona interesów ludzi inwestujących kapitały w giełdę lub pracującym na giełdzie lub w firmach towarzyszących. Przykłady to Stowarzyszenie zawodowe Uczestników Rynku Terminowego (APRIM) oraz Unia Samodzielnych Pracowników Rynków terminowych (UIMF), które funkcjonują przy francuskiej giełdzie MATIF.

APRIM jest stowarzyszeniem osób prawnych, powstało w czerwcu 1988 r. w celu stworzenia forum współpracy dla członków giełdy MATIF. Z zadań jakie sobie postawiło najważniejsze to: rola rzecznika w kontaktach z władzami administracyjnymi i instytucjami finansowymi organizującymi rynki terminowe i opcyjne we Francji, działania na rzecz rozwoju giełd i wzbogacenia instrumentarium giełdowego, utrzymywanie kontaktów międzynarodowych itp.

Natomiast UIMF jest organizacją maklerów powstałą w 1988 r. w celu reprezentowania maklerów wobec władz i członków giełd, środków masowego przekazu itp., popularyzacja i podwyższanie standardów etycznych zawodu.

Pomimo podobieństw, podstawowym wyróżnikiem organizacyjnym giełd jest ich charakter własnościowy. Generalnie istnieją trzy rodzaje własności, mogą występować na terenie jednego państwa:

- prywatne - kiedy założycielami są osoby prywatne lub spółki rozporządzające kapitałem własnym lub akcjonariuszy np. Chicago Board of Trade;
- państwowe - gdzie założycielami i członkami giełdy są instytucje państwowe, przykładem jest DTB - Deutsche Terminborse - Niemiecka Giełda Terminowa;
- prywatno-państwowa o kapitale mieszanym.

Często inicjatorem powstania giełdy jest państwo, które w fazie organizacji finansuje przedsięwzięcie, aby później to przedsiębiorstwo sprywatyzować.

Możemy ryzykować twierdzenie iż nie ma obecnie dwóch jednakowych giełd, więcej - nie ma jednego uniwersalnego języka giełdowego. Każda giełda wykształciła własne formy określające najbardziej typowe

sytuacje halowe, chociaż należy podkreślić, że w ostatnim dwudziestolecu następuje generalnie unifikacja terminologiczna, spowodowana wprowadzeniem globalnego systemu handlowania. Pewne terminy są powszechnie znane na wszystkich giełdach świata, nie zawsze jednak znaczą zupełnie to samo.

Przewidywanie kierunków dalszego rozwoju giełd jest trudne. Specjaliści sądzą, że dalszy rozwój giełd pójdzie dwoma torami:

- powstanie - przy pomocy technicznej i merytorycznej światowych organizacji handlowych - nowych giełd, głównie w krajach Azji Południowej i Europie Wschodniej o charakterze regionalnym, które odegrają ważną rolę w tworzeniu globalnego systemu handlowego;
- równoległą, możliwą koncepcją jest łączenie interesów przez największe giełdy świata - w sposób formalny lub nieformalny na zasadzie podziału obszarów, na jakich będą działać lub typów transakcji, w których będą się specjalizować. Wydaje się to prawdopodobne w świetle ostatnio podpisanych umów między giełdami USA i Europy. Takie giełdy jednego kraju mogą się łączyć; przypadki takie wystąpiły w USA.

W Polsce występuje życiowa konieczność uporządkowania handlu w interesie producenta i konsumenta a także absolutna konieczność dostosowania polskich norm jakościowych i standaryzacyjnych do wymogów światowych. Zaznaczyć należy, iż największe polskie giełdy funkcjonują już na zasadach zbliżonych do tych, które obowiązują w krajach Unii Europejskiej i wg których giełdy zachodnie działały w przeszłości (30-40 lat temu). Przeważają na nich transakcje rzeczywiste, gotówkowe. Są zorganizowane przeważnie w spółki akcyjne, które same nie zajmują się handlem, działają na zasadach non-profit, utrzymując się z opłat wnoszonych przez akredytowane biura maklerskie i z dzierżawy pomieszczeń. Na niektórych giełdach podejmowane są przygotowania organizacyjne do przeprowadzania bardziej złożonych transakcji np. handel opcjami, transakcje typu futures. Należy przypuszczać, iż w najbliższym czasie Polska dostosuje swoje prawo gospodarcze do norm zachodnich, giełdy towarowe i ich rola będzie w handlu dominująca, podobnie jak dzieje się to w pozostałych krajach wolnorynkowych.

Rynki hurtowe

W Polsce często w potocznym rozumieniu rynki hurtowe mylone są z giełdą towarową. Pomimo pewnych cech wspólnych tych instytucji wynikających z funkcji koncentracji podaży i popytu określonych produktów i kształtowania cen rynkowych instytucje te jednak różnią się w podstawowych sprawach: zdecydowanie różny sposób zawierania transakcji - giełda towarowa to przede wszystkim publiczna licytacja ceny na ofertę towarową bez fizycznej obecności towaru, gdy na rynkach hurtowych towar istnieje fizycznie, występuje bezpośrednia negocjacja pomiędzy sprzedającymi i kupującymi czyli aukcja towarowa - infrastruktura techniczna: giełda to sala sesyjna, łączy telekomunikacyjne i informatyczne, a rynek hurtowy to hale targowe, chłodnie, magazyny, urządzenia do sortowania, pakowania oraz załadunku. Różnią się także celem zawieranych transakcji: giełda - może to być spekulacja w celach zarobkowych, zabezpieczenie cen w przyszłych dostawach terminowych, natomiast rynki hurtowe to fizyczne zaopatrzenie w towary rolne dla maklerów czy gastronomii. Uczestnikami giełdy są maklerzy, natomiast na rynkach hurtowych to przede wszystkim producenci lub organizacje producenckie, detaliści i konsumenci.

Zakres regulacji rynków hurtowych wynika ze specyfiki regionu stanowiącego zakres jego działania. Regulacje te powinny jednak zachować równowagę pomiędzy potrzebą zapewnienia handlowcom profesjonalnych warunków i jak największej swobody prowadzenia transakcji handlowych, przy jednoczesnym zapewnieniu konsumentom należytej ochrony, przestrzegania zasad sanitarnych i zdrowotnych a także co bardzo istotne przejrzystości kształtowania i ustalania cen. W różnych krajach rynki hurtowe są na zróżnicowanym poziomie sformalizowania obrotu w zależności od stopnia ich organizacyjnego rozwoju oraz zakresu regulacji prawnych.

Także różna jest forma własności rynku hurtowego: przedsiębiorstwo sektora publicznego, prywatna korporacja, spółka, związki spółdzielców lub handlowców.

Wybór formuły instytucjonalnej rynku hurtowego zależy od miejscowych warunków społeczno-ekonomicznych a także w pewnym stopniu politycznych. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że dobrą formą dla rynku hurtowego jest przedsiębiorstwo sektora publicznego - przykładem jest największy na świecie rynek hurtowy w Tokio działający w oparciu o wydane w 1971 r. specjalne prawodawstwo regulujące zasady jego organizacji i funkcjonowania. Taka forma prowadzić może do nadmiernej kontroli i wpływów ze strony rządu, co nie zawsze jest korzystne a pewne niekorzystne objawy tego sformułowania pojawiają się w funkcjonowaniu tego rynku.

Francja zorganizowała rynki hurtowe w ramach organizacji MIN (Marché d'Interet National). Rynki te oraz większe targowiska są głównie przedsiębiorstwami państwowymi lub municypalnymi. Działalność ich opiera się na prawodawstwie ogólnokrajowym, władze lokalne i municypalne zachowują w nich duże wpływy i udziały.

Podobne rozwiązania dotyczące rozwiązań prawnych i form własności występuje w Niemczech. Przykładem jest olbrzymi rynek hurtowy w Hamburgu będący instytucją publiczną zorganizowaną na prawodawstwie krajowym. Miasto jest właścicielem gruntów i hal targowych wynajmując całą tę infrastrukturę wspólnocie producentów. Nie wywiera jednak żadnego wpływu na działalność handlową, ograniczając się do ustalania listy produktów, którymi można handlować.

Działalność bieżąca opiera się na własnych regulaminach, określających zasady korzystania z infrastruktury technicznej rynku. Nie reguluje się tam sposobów zawierania transakcji, co jest podstawą jak pamiętamy regulaminów giełdowych i rynków sformalizowanych (np. Rynek Tokijski). Przykładem regulaminu nowoczesnego rynku hurtowego Unii Europejskiej jest rynek w Hamburgu. Określa się tam m.in. obszar handlu, godziny otwarcia, krąg kupujących, rodzaj sprzedawanego towaru, sposób udzielania koncesji na sprzedaż w ramach rynku hurtowego, sposób przydziału stanowisk na hali itp. Osobną część stanowi tzw. regulamin opłat za korzystanie z miejsca i urządzeń rynku hurtowego.

Rola Unii Europejskiej w sferze organizacji i działania rynków hurtowych w jej krajach ogranicza się do wydania i wprowadzenia w życie rozporządzeń w sprawie organizacji rynku owocowo-warzywnego. (Rozporządzenie ECI nr 2200/96 z 28.10.96r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owocowo-warzywnego).

Rozporządzenie to dotyczy przede wszystkim organizacji grup producenckich i marketingowych jako wyższej formy organizacji uczestników rynku hurtowego oraz zasad postępowania z produktami owocowo-warzywnymi.

Rynki hurtowe w Polsce są w dalszym ciągu w fazie rozwoju. Tworzone są one jako spółki akcyjne ze znacznym udziałem, przede wszystkim w początkowej fazie kapitału państwowego. Brak jest u nas osobnych regulacji prawnych tych specyficznych instytucji. Stąd też traktowane są jako targowiska w świetle dekretu o targach i targowiskach z 1951r., zmienionym w 1990r. (Dz.U. nr 34/90). Działalność ta opiera się także na kodeksie handlowym, kodeksie cywilnym oraz ustawie o działalności gospodarczej z 1988r. Przykładem jest sprawnie funkcjonujący rynek hurtowy we Franowie k/Poznań "WGRO" - Wielkopolska Giełda Rolno-Ogrodnicza. Posiada ona wewnętrzny regulamin określający zasady użytkowania infrastruktury rynku, ale podobnie jak w Hamburgu brak jest jednak regulacji określających sposób zawierania transakcji, ich rejestrowania i notowania cen. Czyli nie jest to w pełni sformalizowany rynek hurtowy, a ciągle w fazie rozwojowej. Nie nastąpił tutaj jeszcze proces łączenia się producentów w organizacje czy też grupy marketingowe. Proces tworzenia organizacji producentów jest jednym z podstawowych warunków dalszego rozwoju rolno-ogrodniczego obrotu hurtowego w kraju.

Definicja grup marketingowych mówi iż są to dobrowolne utworzone grupy producentów, którzy w ten sposób realizują wspólną strategię w zakresie dostosowania produktów do standardów rynkowych, a przede wszystkim prowadzą wspólną strategię w zakresie promocji i sprzedaży produktów.

Rozporządzenie dotyczące zasad powoływania producenckich grup marketingowych, określające zasady pomocy finansowej i merytorycznej dla nowo tworzonych grup są ważnym krokiem na drodze stymulacji dalszego rozwoju rynków hurtowych. Natomiast organizacja obrotu towarowego na poszczególnych rynkach dostosowana jest do sposobu zawierania transakcji handlowych, tradycji danego rynku oraz specyficznych wymagań odbiorców konkretnego towaru. Różnorodność proponowanych rozwiązań organizacyjnych rynków hurtowych ma szansę stworzenia optymalnej struktury handlowej najwłaściwiej przystosowanej do spełnienia postawionych zadań.

Przed gospodarką w Polsce staje zadanie stworzenia instytucjonalnych podstaw rynku rolnego w celu stymulowania procesu unowocześniania rolnictwa, którego produkcja pod względem jakościowym i wartościowym musi odpowiadać potrzebom i wymaganiom konsumentów.

Stworzenie odpowiedniego systemu instytucji rynkowych jest jednym z warunków umożliwiającym proces integracji polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej z Unią Europejską. Powinien to być taki system, który będzie uwzględniał dorobek historyczny wypracowany w kraju a także dostosowywał go do istniejących korzystnych i sprawdzonych form istniejących w Unii Europejskiej i innych krajów przodujących w tej dziedzinie. Jedną z ważniejszych sfer procesów dostosowawczych polskiego rolnictwa do warunków występujących w UE jest sfera instytucjonalna, w tym instytucje rynkowe i organizacje handlowe. W tym kontekście stworzenie systemów marketingowych dla podstawowych rynków rolno-spożywczych w Polsce wymaga poznania systemów istniejących w innych krajach w celu identyfikacji obszarów wymagających

działań dostosowawczych. Temu celowi ma służyć seminarium zorganizowane przez Sejmową Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jest to inicjatywa b. pożyteczna i zorganizowana we właściwym czasie.