

Agnieszka Biernat-Jarka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY W ROLNICTWIE – KONCEPCJA I UZASADNIENIE

*STATE INTERVENTION IN AGRICULTURE
– CONCEPT AND JUSTIFICATION*

Słowa kluczowe: interwencjonizm, państwo, rolnictwo

Key words: interventionism, the state, agriculture

Synopsis. W opracowaniu przedstawiono uzasadnienie interwencjonizmu państwowego w rolnictwie. Omówiono wybrane uwarunkowania mające decydujący wpływ na aktywną politykę państwa, jak również odniesiono się do koncepcji przeciwnych takim regulacjom. Należy podkreślić fakt, iż na przestrzeni ostatnich wieków wielu ekonomistów stawiało sobie pytanie, czy państwo powinno interweniować, jeżeli tak to w jakim zakresie, a przede wszystkim co zrobić żeby interwencja była słuszna i skuteczna. Jednak często pojawiały się także koncepcje o zawodności regulacyjnej funkcji państwa w gospodarce, a tym samym szkody jaką może przynieść interwencjonizm.

Wstęp

Interwencjonizm państwowy jest przejawem aktywnej polityki państwa wpływającej na przebieg procesów rynkowych. Interwencjonizm w rolnictwie można zdefiniować jako działanie państwa zmierzające do realizacji określonych celów i zachodzące w tym dziale procesy gospodarcze i społeczne [Markowski 1992]. Teoretyczny spór dotyczący funkcjonowania interwencjonizmu państwa należy do jednej z części analizowanych kwestii w historii myśli ekonomicznej. Według merkantylistów [Stiglitz 2004], państwo powinno aktywnie uczestniczyć w życiu gospodarczym, wspierać rozwój przemysłu i handlu. Koncepcja ta była kontynuowana i poszerzana m.in. przez ekonomistów związanych ze szkołą keynesowską i neokenesowską. Twierdzili oni, że interwencjonizm jest konieczny ze względu na niesprawność regulacji rynkowej. Ekonomia keynesowska zakładała uzupełnianie, a wręcz poprawianie mechanizmu rynkowego interwencjonizmem państwowym, zaś dla państwa zakładała realizację trzech podstawowych funkcji: alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej. Funkcja alokacyjna to dostarczanie dóbr publicznych, podejmowanie interwencji w sytuacji wystąpienia efektów zewnętrznych czyli ubocznych do danego rynku i podmiotu (np. problem zanieczyszczenia środowiska naturalnego), regulowanie funkcjonowania monopolu i zarządzanie bezpośrednio strategicznymi sektorami w gospodarce narodowej. W zakresie funkcji redystrybucyjnej, możliwej do zrealizowania dzięki progresywnemu opodatkowaniu, państwo powinno korygować rozdysonowywanie dochodów w gospodarce poprzez transfery finansowe oraz system ubezpieczeń społecznych. Funkcja stabilizacyjna polega na zmniejszeniu wahań wzrostu gospodarczego poprzez równoważenie poziomów produkcji, cen i zatrudnienia. Najważniejszym celem polityki gospodarczej była jednak redukcja bezrobocia, choć państwo podejmowało działania, by zredukować inflację i utrzymać równowagę zewnętrzną [Kowalski, Rembisz 2005, Wojtyna 1992].

Aktywna polityka państwa jest potrzebna, gdyż nie istnieje niezawodny mechanizm regulacyjny. Żadna gospodarka nie osiągnęła zrównoważonego i trwałego wzrostu, a także nie ma samoczynnie działającego mechanizmu kryzysowego, regulującego zaburzenia i utrzymującego gospodarkę na drodze rozwoju [Żagóra-Jonszta 2006].

Zupełnie inne stanowisko prezentował Adam Smith, który w swoim dziele „Bogactwo narodów” z 1776 r. przekonywał o konieczności ograniczenia znaczenia państwa w gospodarce. Najlepszym regulatorem jest niewidzialna ręka rynku, która prowadzi do stanu równoważenia się popytu i podaży, a w konsekwencji do wytwarzania dóbr w możliwie najlepszy sposób. Koncepcja Smitha była kontynuowana przez wielu innych przedstawicieli szkoły klasycznej, m.in.: Milla, Saya i Malthusa. Również przedstawiciele szkoły neoklasycznej (Schumpeter, Marshall i Pigou) uważali, że państwo powinno tworzyć jedynie ramy prawne dla funkcjonującej gospodarki. Gospodarka rynkowa jest długookresowo stabilna, natomiast ingerencja państwa jedynie „psuje” mechanizm rynkowy i często przynosi więcej szkody niż pożytku [Mierosławska 2001].

Celem artykułu było przedstawienie uzasadnienia działań interwencyjnych w gospodarce na przykładzie rolnictwa. Pokazano zarówno uzasadnienie tego wsparcia, jak również wskazano na jego cechy na przykładzie Wspólnej Polityki Rolnej UE. Należy pamiętać, iż interwencjonizm państwowy w rolnictwie jest powszechnie stosowany w wielu krajach na świecie a jego charakter zależy przede wszystkim od poziomu rozwoju gospodarczego danego państwa, celów, które władze stawiają sobie do osiągnięcia i ich wcześniejszych doświadczeń i działań, do których przyzwyczaili się beneficjenci.

Interwencjonizm w krajach Unii Europejskiej

We wszystkich państwach występuje określona forma polityki rolnej a rolnictwo jest obiektem interwencjonizmu. Sektor produkcji rolnej jest traktowany inaczej w państwach biednych i bogatych. W państwach rozwijających się prowadzona jest polityka opodatkowania producentów rolnych i wspierania konsumpcji żywności wśród ludności miejskiej, natomiast w państwach rozwiniętych opodatkowuje się ludność miejską a wspiera dochody rolników i produkcję rolną. Mechanizmy, które są wykorzystywane w obu tych przypadkach to: bariery handlowe, subsydia oraz zakupy publiczne [Hoekman, Kostecki 2011]. Według Czyżewskiego [2007] działania protekcyjne są podyktowane przekonaniem, iż dysproporcje strukturalne wywołane opóźnieniem w rozwoju rolnictwa mogą wpłynąć negatywnie na rozwój gospodarstw, gmin i regionów, co w konsekwencji obciąży zarówno producentów jak i konsumentów.

Zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych państwo stosuje wiele instrumentów ochrony i wsparcia własnego rynku rolnego. Najlepszym przykładem takich działań może być Unia Europejska i jej Wspólna Polityka Rolna, formułowana od końca lat 50. XX wieku. W UE polityka czynnego oddziaływania państwa na rolnictwo widoczna jest poprzez funkcjonowanie dwóch filarów: pierwszego, gdzie wsparcie polega przede wszystkim na wsparciu rynkowo-cenowym oraz stosowaniu płatności bezpośrednich i drugiego, gdzie pomoc ma przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak pamiętać o tym, iż wsparcie cenowe, skierowane jest do dużych producentów rolnych, którzy spełniają określone warunki interwencji [Rembisz 2010]. Są oni w stanie sprostać zarówno wymogom ilościowym, jak i jakościowym interwencji i niejednokrotnie zaakceptować niski poziom cen oferowanych, np. w zakupach interwencyjnych. Podobnie płatności bezpośrednie, których wysokość wyliczana jest na podstawie historycznych możliwości produkcyjnych w starych krajach członkowskich i na podstawie powierzchni gospodarstwa i rodzaju prowadzonej produkcji w państwach należących do UE po 2004 roku, są mechanizmem wspierającym dochody głównie dużych gospodarstw rolnych. Świadczy o tym fakt, iż w dalszym ciągu około 20% producentów w UE otrzymuje 80% dopłat [Report on...2009]. Z drugiej strony pozostaje aspekt finansowania Wspólnej Polityki Rolnej z budżetu UE. Ponad 40 mld euro przeznaczonych jest rocznie na rolnictwo w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (bez wydatków na rozwój obszarów wiejskich), z tego ok. 90% środków stanowią płatności bezpośrednie. Należy także pamiętać o uzupełnieniu płatności bezpośrednich z budżetów nowych krajów członkowskich.

Interwencjonizm stosowany w UE ma charakter określonych działań, korygowanych w zależności od zmian nie tylko na rynku UE, ale także sytuacji na świecie i postanowień organizacji międzynarodowych (np. WTO). Interwencjonizm stosowany w rolnictwie polega nie tylko na stosowaniu instrumentów o charakterze wewnętrznym, ale także często wymaga częściowego lub pełnego oddzielenia od rynków światowych poprzez stosowanie instrumentów o charakterze handlowym [Michałek 1989].

Przyczyny interwencjonizmu państwowego w rolnictwie

Zarówno zakres, jak i formy interwencjonizmu władz w poszczególnych rodzajach gospodarki są różne. O zakresie i doborze środków interwencji decydują z jednej strony cele jakie stawiają sobie władze do osiągnięcia, z drugiej zaś warunki charakterystyczne dla poszczególnych gałęzi gospodarki.

Stiglitz [1987] wymienia następujące przyczyny interwencjonizmu państwowego w rolnictwie: konieczność i przydatność dostarczania dóbr publicznych dla rolnictwa, niedoskonałość i niekompletność rynków powiązanych z rolnictwem, a także zjawisko efektów i kosztów zewnętrznych, niedoskonałość informacji i problemy dochodowe w rolnictwie.

Według Klawe [1981] za najistotniejsze uwarunkowania interwencji w rolnictwie można uznać: niską dynamikę produkcji rolnej w długim okresie i relatywnie niewielkie wahania tej dynamiki, co powoduje że rolnictwo nie ma możliwości szybkiego dostosowania się do zmieniającej się sytuacji rynkowej, znacznie większą niż w innych dziedzinach produkcji amplitudę krótkookresowych wahań cen produktów rolnych, co powoduje wyraźne wahania dochodów i niższy w ujęciu bezwzględny poziom dochodów na jednego zatrudnionego w rolnictwie w porównaniu z zatrudnionymi w innych działach gospodarki. Podobnie uważają inni ekonomiści [Wilkin 2003, Jasiński 2000], dla których wydajność pracy oraz związany z nią poziom dochodów przypadający na jedną osobę pracującą w rolnictwie jest niższy w porównaniu z innymi działami gospodarki. W żadnym kraju w dłuższym okresie nie zapewniono parytetu dochodowego ludności pracującej w rolnictwie [Adamowicz 1992].

Zjawisko niestabilnych i niedostatecznych dochodów rolniczych jest także najważniejszą przyczyną polityki rolnej w krajach wysoko i średnio rozwiniętych. Według Michałka [1989] dzieje się tak dlatego, gdyż dynamika popytu na produkty rolnicze na terenie krajów rozwiniętych jest relatywnie niska. Ponadto, w okresie powojennym tempo wzrostu wydajności pracy w sektorze rolnictwa była większa niż w innych sektorach gospodarki. W konsekwencji, w większości państw rozwiniętych pomimo przejścia ludności do innych, pozarolniczych zawodów, globalny wzrost produkcji artykułów żywnościowych był zbliżony lub wyższy w stosunku do tempa, w jakim rósł popyt na te produkty. Nadprodukcja ta wywoływała wolniejszy wzrost cen produktów rolnych w porównaniu z innymi surowcami. Relatywnie niski poziom cen produktów w sektorze rolnym pociąga za sobą zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie, wymusza wzrost wydajności pracy. Odsetek ludności rolniczej decydującej się na odejście do zawodów pozarolniczych jest jednak niewielki. Przyczyną tego zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych, jest często niewysoki poziom wykwalifikowania rolników, kontynuowanie tradycji rodzinnej, jak również trudności ze znalezieniem pracy w okresie recesji. Ostatecznie odpływ siły roboczej jest zbyt wolny, a wydajność pracy ciągle niższa w porównaniu z resztą gospodarki. Wynika z tego znacznie niższy poziom dochodów w porównaniu do pozostałych działów gospodarki. Mimo wielu działań podejmowanych w zakresie interwencjonizmu państwowego jednak pozostał dysparytet dochodowy.

Główny problem współczesnego rolnictwa jest fakt, iż społeczeństwa stają się bardziej zamożne, zaś rolnicy tych krajów coraz biedniejsi. W mechanizmie rynkowym, wartość dodana rozkłada się w taki sposób, że najwięcej zyskują ci, którzy są najbliższą konsumenta. Rynek dokonuje redystrybucji wartości dodanej, deprecjonując rolnictwo [Czyżewski i in. 2006], dlatego w sferę przepływów międzygałęziowych powinno wkroczyć państwo w celu retransferu wytworzonej a nie zrealizowanej przez rolników wartości dodanej [Kowalski, Rembisz 2005].

Najpopularniejszym uzasadnieniem dla interwencjonizmu jest powiązanie z prawami przyrody [Kruger i in. 1988, Wyzińska-Ludian 1996, Wilkin 2003]. Dochody rolników są bardzo zróżnicowane i mimo ciągłego rozwoju techniki wciąż zależą od warunków klimatycznych. Niemożliwe jest zatem zachowanie cenowej elastyczności podaży (ze względu na długość cyklu produkcyjnego), co wraz z nieelastycznym popytem powoduje brak stabilności cen produktów rolnych, a w konsekwencji wywołuje duże zróżnicowanie w dochodach producentów rolnych. Rolnicy są słabszym partnerem na rynku, są rozproszeni, w związku z tym nie są w stanie przeciwstawić się zorganizowanej sile sfery skupu i przetwórstwa surowców rolniczych [Kowalski, Rembisz 2005].

Oprócz argumentów ekonomicznych i przyrodniczych uzasadnienie interwencjonizmu wynika także z układu sił w danym społeczeństwie i priorytetów politycznych państwa. Często istnieją grupy ludzi wpływowych tzw. „farm lobby” czy „agribusiness complex”, którzy opowiadają się za protekcjonizmem w rolnictwie [Michałek 1989]. Powodzenie ich oddziaływań zależy od ich zamożności, bądź określonej struktury władzy w konkretnym państwie. Według Michałka najpełniejszym uzasadnieniem dla interwencjonizmu rolnego jest polityka państwa dobrobytu, według której należy dążyć do zmniejszenia dysproporcji w warunkach materialnych społeczeństwa. W ramach powyższej koncepcji wszyscy zatrudnieni w pozostałych gałęziach gospodarki powinni ponosić koszty interwencjonizmu. Polityka taka była charakterystyczna dla lat 60. XX wieku, kiedy to wysokie tempo wzrostu gospodarczego, niski poziom bezrobocia i inflacji zachęcały rządy wielu krajów rozwiniętych do działań tego typu [Michałek 1989].

Według Adamowicza [2002] prawidłowości w zakresie funkcjonowania rolnictwa i doświadczenia krajów najbardziej rozwiniętych pokazują, że pewien zakres interwencjonizmu jest i będzie niezbędny, gdyż rolnictwo jest specyficznym działem gospodarki, którego rozwój i spełnianie funkcji społecznych w ramach gospodarki rynkowej wymaga określonego wsparcia rządowego. System polityki rolnej i interwencji w funkcjonowanie wolnego rynku powinien uwzględniać zarówno interesy producentów, jak i konsumentów [Adamowicz 2002].

Ważną funkcją rolnictwa jest świadczenie usług w zakresie dóbr publicznych, które związane są z odpowiednim kształtowaniem środowiska naturalnego i utrzymaniem odpowiednich walorów krajo-brazowych [Rembisz 2010]. W tej kwestii działalność rolnika przyjazną dla środowiska naturalnego, która chroni ekosystem – bioróżnorodność, dziedzictwo kulturowe i walory pejzażu wiejskiego należy traktować jako pozytywne efekty zewnętrzne gospodarowania [Chotkowski 2009].

Według Freyberg [2010] można znaleźć wiele przykładów, w których rząd nie potrafi sprawować właściwej kontroli nad swoim działaniem i popelnia błędy w systemie regulacji. Tego rodzaju błędy mogą być dużo bardziej szkodliwe dla rozwoju gospodarki niż niedoskonałości rynku, którą dana regulacja ma naprawić. W tej sytuacji można zastosować dwa rozwiązania: zaniechanie działalności regulacyjnej rządu oparte na przekonaniu, że rynek ma własny system samoregulacyjny lub wysoka dbałość o jakość interwencji państwa ograniczająca do minimum występowanie błędów. Pierwsza z tych opcji istnieje tylko w teorii, w drugim przypadku zaś zakładamy, że pewien poziom regulacji jest potrzebny wręcz niezbędny, a podnoszenie jakości regulacji jest odpowiednim sposobem przyspieszenia wzrostu gospodarczego i poziomu dobrobytu.

Podsumowanie

Podsumowując można stwierdzić, iż we wszystkich krajach na świecie występuje określona forma polityki rolnej a rolnictwo jest obiektem interwencjonizmu. Jednak sektor produkcji rolnej jest traktowany zupełnie inaczej w krajach rozwijających się i w państwach średnio i wysoko rozwiniętych. W krajach o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, w ramach interwencjonizmu wspiera się dochody producentów rolnych albo bezpośrednio albo poprzez instytucje rynkowe. Stosowane są także instrumenty polityki handlowej, które wspierają eksport bądź ograniczają dostęp artykułów rolnych z państw trzecich. Jednak trzeba podkreślić, iż mimo wielu działań interwencyjnych, np. w krajach Unii Europejskiej w dalszym ciągu istnieje dysparytet dochodowy w rolnictwie. Interwencjonizm państwowy w rolnictwie jest uzasadniony z wielu powodów. Do najważniejszych zaliczyć można: duże uzależnienie od warunków przyrodniczych, niski i niestabilny poziom dochodów i konieczność dostarczania przez rolnictwo dóbr publicznych.

Literatura

- Adamowicz M.** 1992: Cele i skutki interwencjonizmu rolnego. *Wież i Rolnictwo*, 3/4, 35-49.
- Chotkowski J.** 2009: Dylematy polityki państwa wobec wsi i rolnictwa w Polsce. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. XI, z. 2.
- Czyżewski A.** (red.) 2007: Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne, AE Poznań, 21.
- Czyżewski A., Poczta A., Wawrzyniak Ł.** 2006: Interesy europejskiego rolnictwa w świetle globalnych uwarunkowań polityki gospodarczej. *Ekonomista*, 3, 350-351
- Freyberg E.** 2010: W poszukiwaniu doskonałego systemu regulacji. Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo społeczne (red. W. Bieńkowski, M.J. Rado). PWN, Warszawa, 306.
- Hockman B., Kostecki M.M.** 2011: Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji. AE, Wrocław, 296.
- Jasiński P.** 2000: Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne. Elipsa, Warszawa, 14.
- Klawe A.J.** 1981: Interwencjonizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny. PWN, Warszawa, 12-14.
- Kowalski A., Rembisz W.** 2005: Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna. IERiGŻ, Warszawa, 9-14.
- Kruger A., Schaff M., Valdes A.** 1988: Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectoral and Economy - wide Policies. *World Bank Economic Review*, 2, 255-271.
- Markowski K.** 1992: Rola państwa w gospodarce rynkowej. PWE, Warszawa, 13-16.
- Michalek J.J.** 1989: Międzynarodowa polityka handlowa w ramach GATT. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 71-74.
- Mierosławska A., Lidke D.** 2001: Regionalne dysproporcje rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. IERiGŻ, Warszawa, 21.
- Rembisz W.** 2010: Krytyczna analiza podstaw i ewolucji interwencji w rolnictwie. Współczesna Ekonomia. WSFiZ, Warszawa, 10.
- Report on the distribution of direct aids to the producers (Financial Year 2009). 2009: European Commission, Brussels.
- Stiglitz J.E.** 1987: Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies. World Bank Research. *Observer*, 2, 1, 19.
- Stiglitz J.E.** 2004: Ekonomia sektora publicznego. PWN, Warszawa, 6.
- Wilkin J.** 1986: Współczesna kwestia agrarna. PWN, Warszawa.
- Wilkin J.** 2003: Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie. Dostosowanie się polskiego rynku rolnego do wymogów UE. IERiGŻ, Warszawa, 31.
- Wojtyna A.** 1992: Rola państwa we współczesnej ekonomii. *Ekonomista*, 3, 361.
- Wyzińska-Laudian J.** 1996: Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie. Wyd. Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, 10.
- Zagóra-Jonszta U.** 2006: Rola państwa w procesie współczesnych przeobrażeń ekonomiczno-społecznych. Regulacyjna rolna państwa we współczesnej gospodarce (red. D. Kopycińska). Printgroup, Szczecin.

Summary

The paper argues that all countries in the world implement some forms of agricultural policy and agriculture is a subject of interventionism. However, the sector of agricultural production is treated differently in countries of low, medium, and high development level. Income of agricultural producers is supported directly or through market institutions in highly developed countries. There are used also instruments of trade policy which support export or limit access of agricultural commodities from third countries. However, it should be stressed that through many activities, there still exists disproportion between income from agriculture and income from non-agricultural sources for example in the European Union Member States. State interventionism is justified in agriculture because of many reasons. The group of most important ones consists of: large extent of dependency on natural conditions, a low and unstable level of income from agriculture or necessity of providing public goods by agriculture.

Adres do korespondencji:

dr inż. Agnieszka Biernat-Jarka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel. 608 067 717, e-mail: biernat-jarka.agnieszka@wp.pl