

**Jacek Maśniak**

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*

## **INTERWENCJONIZM NA RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ Z PERSPEKTYWY AUSTRIACKIEJ SZKOŁY EKONOMII**

*INTERVENTION IN THE FARMLAND MARKET FROM THE PERSPECTIVE  
OF AUSTRIAN SCHOOL OF ECONOMICS*

**Słowa kluczowe:** rynek ziemi rolniczej, interwencjonizm, austriacka szkoła ekonomii

*Key words:* agricultural land market, interventionism, Austrian school of economics

**Abstrakt.** Celem artykułu była ekonomiczna ocena skutków interwencjonizmu na rynku ziemi rolniczej w świetle teorii austriackiej szkoły ekonomii. Analiza odnosi się głównie do polityki kształtowania ustroju rolnego, która stanowi wyspecjalizowany rodzaj polityki w zakresie alokacji ziemi. Istota poglądu ekonomistów szkoły austriackiej na problem interwencjonizmu sprowadza się do tego, że wprowadza on przymus w miejsce dobrowolnej współpracy. Prowadzi do redystrybucji bogactwa i ogólnego spadku produktywności społeczeństwa.

### **Wstęp**

Rozważania nad budową systemu ekonomicznego stanowią podstawowy element teorii polityki gospodarczej. W głównym nurcie badań poświęconych tej problematyce postuluje się budowę systemu mieszanego, który zakłada, że podstawowym regulatorem gospodarki jest mechanizm rynkowy, natomiast państwo koryguje niedoskonałości rynku. Działania państwa mające na celu usuwanie wad funkcjonowania wolnego rynku i wspieranie procesów rozwojowych określane są jako interwencjonizm. Na gruncie teorii zawodności rynku wyrosło silne przekonanie, że aktywna działalność państwa jest szczególnie potrzebna w rolnictwie. Jedną z głównych przesłanek interwencjonizmu rolnego jest to, że rolnictwo wykorzystuje specyficzny czynnik produkcji, jakim jest ziemia, która pełni jednocześnie bardzo wiele ważnych funkcji społecznych [Wilkin 2003].

Chociaż doktryna interwencjonizmu jest bardzo mocno ugruntowana we współczesnej teorii ekonomii i polityki gospodarczej, to trzeba jednocześnie zauważyć, że w bogatym dorobku myśli ekonomicznej spotkać można odmienne poglądy, wskazujące na nieskuteczność i szkodliwość wszelkich form ingerencji państwa w wolny rynek. Najbardziej interesująca pod tym względem jest austriacka szkoła ekonomii, która wypracowała bardzo wnikliwą i przemyślaną teorię społecznej współpracy. W świetle tej teorii porządek rynkowy jest znacznie bardziej efektywny i społecznie użyteczny niż system gospodarczy zaplanowany i realizowany przez władze publiczne.

Celem artykułu była ekonomiczna ocena skutków interwencjonizmu na rynku ziemi rolniczej w świetle teorii austriackiej szkoły ekonomii. Realizacja tego celu badawczego wymagała przybliżenia i wyjaśnienia następujących zagadnień:

- jakie są formy interwencjonizmu na rynku ziemi rolniczej oraz jak funkcjonuje polityka kształtowania ustroju rolnego, która stanowi wyspecjalizowany rodzaj polityki w zakresie alokacji ziemi,
- jak funkcjonuje system gospodarczy w teorii austriackiej szkoły ekonomii,
- jakie są skutki działań państwa najsilniej oddziaływujących na gospodarowanie ziemią oraz ocena tych skutków z perspektywy teorii ekonomii głoszonej przez szkołę austriacką.

## Material i metodyka badań

Do analizy wybranego zagadnienia posłużyła teoria austriackiej szkoły ekonomii. Również metodę badawczą zaczerpnięto z tej szkoły. Podejście aprioryczno-dedukcyjne zakłada, że zdobywanie wiedzy o rzeczywistości gospodarczej, która jest niezwykle złożona i co więcej jest rezultatem kreatywnej działalności człowieka, jest możliwe tylko na drodze teoretycznych dociekań. Na podstawie fundamentalnych, niezaprzeczalnie prawdziwych twierdzeń (aksjomaty) wysuwa się kolejne twierdzenia w drodze logicznie poprawnego wnioskowania.

Wykorzystane w pracy dane empiryczne służą zobrazowaniu kierunków i skali działań podejmowanych przez państwo w zakresie rynku ziemi rolniczej. Informacje te obejmują przegląd ustawodawstwa ze wskazaniem na najważniejsze rozwiązania regulacyjne oraz przedstawiają skalę kontrolowanego obrotu ziemią. Do badań empirycznych wykorzystano dane publikowane w raportach z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) w latach 2004-2013.

## Przyczyny i formy interwencjonizmu na rynku ziemi rolniczej

Przy uzasadnieniu potrzeby aktywnej działalności państwa w rolnictwie duży nacisk kładzie się na specyfikę ziemi, czyli podstawowego czynnika wykorzystywanego w produkcji rolnej. Obszary działalności państwa mające wpływ na gospodarkę ziemią w Polsce to w szczególności: planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, ochrona gruntów rolnych i leśnych, scalanie i wymiana gruntów, ograniczenia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Wspecjalizowanym rodzajem polityki, silnie oddziałującym na zagospodarowanie zasobów ziemi rolniczej, jest polityka kształtowania ustroju rolnego. Podstawą ustroju rolnego Polski, podobnie jak w większości krajów europejskich, jest gospodarstwo rodzinne. Najważniejszymi regulacjami kształtującymi ustrój rolny w Polsce są art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483], *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego* (we skrócie UKUR) [Dz.U. 2012, poz. 803] oraz *Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* [Dz.U. 2012, poz. 1187]. Zgodnie z tymi regulacjami za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha. Z kolei za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, mającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na której obszarze położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Celem interwencji państwa jest kształtowanie ustroju rolnego przez:

- poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Kontrolę nad rynkiem ziemi sprawuje w imieniu państwa ANR. W tym celu ANR została wyposażona w uprawnienia, takie jak prawo pierwokupu i wykupu. Prawo pierwokupu polega na tym, że w określonych w ustawie sytuacjach ANR przysługuje prawo wejścia w miejsce nabywcy i nabycia nieruchomości rolnej za cenę i na warunkach określonych wcześniej przez sprzedającego i nabywcę. Prawo wykupu jest to uprawnienie podobne co do skutku do prawa pierwokupu. Umożliwia ono ANR nabycie nieruchomości rolnej w przypadku innych umów przenoszących własność niż umowa sprzedaży, takich jak np. darowizna, wniesienie nieruchomości rolnych aportem do spółki prawa handlowego, umowy działowe, zamiana nieruchomości. Wykonując prawo pierwokupu i wykupu, ANR może zapobiec nabywaniu nieruchomości rolnych przez podmioty niebędące rolnikami indywidualnymi.

Od 16 lipca 2003 roku do końca 2013 roku ANR, działając na mocy UKUR, skorzystała z prawa pierwokupu (wykupu) w 609 przypadkach, w tym w roku 2013 interweniowała w 14 przypadkach. Zgłosiła chęć nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 14,9 tys. ha (tab. 1). W roku

2013 powierzchnia ta wyniosła 450 ha. ANR przejmowała na własność tylko większe działki gruntów, nadające się do powiększania gospodarstw indywidualnych.

Uprzywilejowanie grupy gospodarstw rodzinnych w stosunku do pozostałych uczestników rynku ziemi polega na tym, że ANR nie ma możliwości zastosowania restrykcji w postaci pierwokupu i wykupu, a także indywidualni rolnicy często mają wyłączność na nabywanie gruntów sprzedawanych przez ANR w drodze przetargów ograniczonych. Sprzedaż gruntów prowadzona jest w formie

przetargowej i bezprzetargowej. W 2013 roku bez przetargu sprzedano uprawnionym podmiotom większość gruntów. Przetargi ograniczone organizowane były przede wszystkim dla indywidualnych rolników. Od początku obowiązywania tego uprawnienia (od czerwca 1999 roku) sprzedano w przetargach ograniczonych grunty o powierzchni 183,7 tys. ha. W 2013 roku sprzedano w przetargach ograniczonych 34,1 tys. ha, co stanowiło 62% gruntów sprzedanych w przetargach ogółem i 23% wszystkich gruntów sprzedanych w tym roku w formie przetargowej i bezprzetargowej.

Istotą polityki kształtowania ustroju rolnego jest więc to, że państwo wykorzystując takie działania, jak pierwokup i wykup, nabywa ziemię znajdującą się w obrocie prywatnym, a następnie na zasadach preferencyjnych sprzedaje ją rolnikom indywidualnym. Jest to zatem polityka aktywnego oddziaływania na prywatny rynek w celu stymulowania przepływu ziemi do gospodarstw rodzinnych. Ekonomiczną ocenę skutków tych działań przeprowadzono na podstawie teorii austriackiej szkoły ekonomii.

### System ekonomiczny szkoły austriackiej i krytyka interwencjonizmu

Teoria gospodarcza austriackiej szkoły ekonomii w centrum zainteresowania stawia działającego człowieka. Takie podejście do badania rzeczywistości rozwinął i usystematyzował Mises, uważany za najwybitniejszego ekonomistę tej szkoły. Teoria szkoły austriackiej zbudowana jest na kilku podstawowych filarach.

1. Subiektywizm i indywidualizm metodologiczny, czyli przekonanie, że tylko indywidualne istoty ludzkie działają, czyli angażują się w świadome działania, żeby osiągnąć wybrane cele. „Kolektywny byt społeczny nie istnieje realnie poza działaniami należących do niego jednostek. Życie wspólnoty wyraża się w działaniach jego członków” [Mises 2007]. Ludzkie preferencje mają charakter subiektywny, wskutek czego wartość dóbr rynkowych jest rezultatem osobistego wartościowania i indywidualnych wyborów.
2. Podkreślanie znaczenia ograniczonej wiedzy i niepewności w procesie gospodarowania. W takich warunkach najskuteczniejszym mechanizmem pozyskiwania wiedzy jest wolny rynek. Ceny dóbr konsumpcyjnych ujawniają najbardziej pilne niezaspokojone potrzeby, ceny zasobów gospodarczych zaś informują o dostępności czynników produkcji. Wtedy poszukujący zysku przedsiębiorcy są motywowani do jak najlepszego zaspokajania potrzeb konsumentów przy jednoczesnej minimalizacji zużycia zasobów. Proces ten przebiega najsprawniej, gdy zapewniona jest ochrona własności indywidualnej i swobód jednostki, dlatego każde wymuszanie współpracy za pomocą systemu nakazów i zakazów osłabia produktywność i podważa moralne podstawy społeczeństwa.

Tabela 1. Powierzchnia gruntów rolnych przejętych i sprzedanych przez ANR

Table 1. Area of agricultural land taken over and sold by the APA

Grunty rolne/Agricultural land	Powierzchnia gruntów/Area of land [ha]	
	do końca 2013 roku/to the end of 2013	w 2013 roku/in 2013
Przejęte razem/Taken over total	4 739 568	517
– w tym z UKUR/of which by AFAS	14 900	450
Sprzedane razem/Sold total	2 485 095	147 719
– w tym w przetargach ograniczonych/of which by restricted tender	183 700	34 132

Źródło/Source: [Raport z działalności... 2014]

3. Odrzucenie matematycznego modelowania jako metody poznania rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Wiedza ekonomiczna może być gromadzona wyłącznie poprzez werbalne objaśnienie związków przyczynowo-skutkowych. Na podstawie apriorycznie prawdziwych twierdzeń (jak to, że człowiek działa) formułuje się ich logiczne implikacje.

Analiza skutków ingerencji rządowej w gospodarkę stanowi ważną i dobrze rozwiniętą część teorii szkoły austriackiej. Mises [2000] interwencjonizm definiował jako zbiór procedur utrudniających funkcjonowanie gospodarki rynkowej, a w rezultacie niszczących ją. Jego zdaniem przeszkadza on produkcji i ogranicza możliwości zaspokajania potrzeb, gdyż zmusza producentów i właścicieli środków produkcji do ich użycia w sposób inny niż ten, jaki zastosowałyby oni pod presją rynku. Burząc racjonalność ekonomiczną, nie czyni on ludzi bogatszymi, lecz biedniejszymi. Szkodliwość ingerencji państwa w gospodarkę można przedstawić w kilku podstawowych aspektach, które również odnoszą się do interwencjonizmu na rynku ziemi.

Pierwszy zarzut dotyczy braku reprezentatywności działań państwa. Cele, które stawiają sobie ludzie, mają charakter indywidualny, i co więcej, przypisywane jest im subiektywne znaczenie. A skoro zasoby gospodarcze są rzadkie, to stwarzanie rozwiązań sprzyjających osiągnięciu jednych celów musi ograniczać możliwości realizacji innych konkurencyjnych celów. Stąd pojawiają się pytania: czy istnieje możliwość wyznaczania celów ogólnospołecznych, dotyczących zagospodarowania rzadkich zasobów, takich jak ziemia, które bezsprzecznie prowadziły do poprawy sytuacji wszystkich członków społeczeństwa; czy ustanowienie gospodarstwa rodzinnego jako podstawowej formy gospodarowania ziemią jest w interesie całego społeczeństwa.

Przedstawiciele szkoły austriackiej twierdzą, że w warunkach wielości subiektywnych i zmiennych celów, najlepszym sposobem odkrywania preferencji społecznych jest dobrowolna współpraca równych wobec prawa ludzi. Za pośrednictwem systemu elastycznych cen rynkowych rzadkie zasoby kierowane są do wytwarzania jak największej ilości użytecznych dóbr. Natomiast każda forma przymusu w procesie gospodarowania stwarza korzyści dla jednych uczestników kosztem innych. Stąd interwencjonizm postrzegany jest przede wszystkim, jako forma realizacji interesów grupowych. W przypadku polityki kształtowania ustroju rolnego grupą społeczną, która czerpie z tej polityki korzyści, są niewątpliwie indywidualni rolnicy, gdyż są uprzywilejowani w dostępie do ziemi. Drugą grupą społeczną odnoszącą korzyści są urzędnicy i politycy, którzy zostają wyposażeni w środki niezbędne do prowadzenia tej polityki, a także zwiększa się zakres sprawowanej przez nich władzy.

Zwolennicy interwencjonizmu utrzymują, że gospodarstwa rodzinne dostarczają dóbr o charakterze publicznym, związanych ze zrównoważonym rozwojem, ochroną środowiska i krajobrazu wiejskiego czy tradycyjną wiejską kulturą. Jednak, jak można zauważyć, twierdzenia te nie rozstrzygają problemu optymalnej alokacji ziemi, lecz przenoszą go na inny, bardziej szczegółowy poziom. W dalszym ciągu wszystkie fundamentalne kwestie pozostają otwarte, np.: ile produkować surowców rolniczych, a ile usług ekologicznych; jaki krajobraz jest bardziej cenny: tradycyjny czy nowoczesny; czy chronić dziedzictwo kulturowe czy dostosowywać środowisko do obecnych i przyszłych potrzeb człowieka; skąd bierze się przekonanie, że gospodarstwa rodzinne lepiej spełniają tę rolę.

Pozostaje jeszcze kwestia kompensacji strat poniesionych przez konsumentów na jednych rynkach zwiększonymi korzyściami na innych rynkach. Jednak i tu zauważono, że ludzkie potrzeby mają charakter subiektywny i zmienny. A to prowadzi do wniosku, że wszelkie porównania interpersonalne są niemożliwe do przeprowadzenia, a tym samym nie ma podstaw do arbitralnego twierdzenia, których dóbr ludzie bardziej potrzebują.

Poza wyżej przedstawionymi wątpliwościami, pojawiającymi się na etapie formułowania celów społecznych, dodatkowo zastrzeżenia budzi możliwość skutecznej ich realizacji. Ekonomisci ze szkoły austriackiej zauważają, że polityka państwa ma wkomponowane mechanizmy, które ze swej natury prowadzą do słabego wyniku lub wręcz odwrotnego do zamierzonego. Ludzie realizujący politykę państwa poddani są bodźcom odmiennym niż przedsiębiorcy i pracownicy prowadzący działalność rynkową. Przede wszystkim ich dochody osobiste nie zależą od sprawności wykonywania funkcji publicznych, ponieważ czerpią przychody nie ze sprzedaży usług dobrowolnie nabywanych przez inne osoby na rynku, lecz z obowiązkowych danin nakładanych na społeczeństwo. Nie mają więc pieniężnego bodźca, aby starać się kompetentnie służyć spo-

czeństwu. Wówczas interes własny zaczyna dominować, a realizacja celów społecznych staje się tylko pozorną. Ponadto, inne są też kryteria wyboru ludzi do pełnienia funkcji w aparacie władzy, w porównaniu z działalnością na rynku. Jak zauważa Rothbard [2009]: „do działania na rynku najbardziej nadają się ci, którzy najlepiej służą konsumentom, do działania w aparacie władzy najlepiej nadają się ludzie najsprawniejsi w stosowaniu przymusu i/lub potrafiący najbardziej umiejętnie uprawiać demagogię, by pozyskać głosy wyborców”.

Poza brakiem rzeczywistej motywacji do realizacji wspólnych celów, zauważalny jest brak wystarczającej wiedzy umożliwiającej skuteczne wdrożenie programów publicznych. Jak przekonywał Hayek [1948], wiedza niezbędna do działania systemu gospodarczego jest rozproszona, zmienna, i co niezwykle istotne, niepełna. Dotyczy to zarówno ludzkich potrzeb, preferencji, jak i dostępnych zasobów. Tej ukrytej wiedzy często nie są świadomi nawet jej posiadacze. Preferencje konsumentów nie dość, że są z natury zmienne, to często ujawniają się dopiero w momencie dokonywania wyborów. Z kolei środki na zaspokajanie potrzeb są ciągle pomnażane i doskonalone na skutek ludzkiej kreatywności i przedsiębiorczości. Warunki, w których „procedura odkrywczą” przebiega najsprawniej, to wolność gospodarcza, gdzie system cen rynkowych działa jak mechanizm przekazywania informacji. W tym kontekście uprzywilejowany dostęp do ziemi dla wybranej grupy producentów rolnych należy odczytać jako zakłócanie procesu konkurencji i modyfikowanie rynkowej alokacji ziemi. Grunty nacjonalizowane w wyniku pierwokupu czy wykupu są sprzedawane w ograniczonych przetargach rolnikom indywidualnym. Towarzyszy temu przekonanie, że ta grupa producentów lepiej zaspokoi potrzeby społeczeństwa. Gwarancją skuteczności ma być odpowiednia struktura obszarowa gospodarstw rolnych, brak nadmiernej koncentracji ziemi, odpowiednie kwalifikacje osób prowadzących gospodarstwa. Jednak są to jedynie środki, a nie cele polityki państwa. Celem ostatecznym ma być poprawa zadowolenia społeczeństwa. Jednak skąd ci producenci mają czerpać wiedzę, ile, czego i dla kogo produkować. Przykładowo, czy produkować więcej surowców żywnościowych, czy usług agroturystycznych. Jak się okazuje jedynym instrumentem, który może skutecznie pokierować działalnością producentów rolnych jest system elastycznych cen i swoboda gospodarcza, które właśnie zostały zanegowane. Z tego końcowy wniosek jest taki, że arbitralnie ustalane cele społeczne, choć już same w sobie wydają się niereprezentatywne, zawsze napotykać na barierę informacyjną w fazie ich realizacji, ponieważ ignorowanie cen rynkowych oznacza rezygnację z unikalnego źródła wiedzy o rzeczywistości gospodarczej.

Innym niezamierzonym skutkiem interwencjonizmu jest postępująca rozbudowa aparatu władzy i biurokratyzacja gospodarki. Oznacza to, że coraz większa część zasobów i produktów przejmowana jest przez sektor publiczny, a produkcja w sektorze prywatnym napotyka na coraz większe utrudnienia.

### **Podsumowanie i wnioski**

Dokonując oceny interwencjonizmu państwowego na rynku ziemi z perspektywy teorii austriackiej szkoły ekonomii należy sformułować kilka podstawowych uwag krytycznych:

1. Niereprezentatywność działań państwa. Przekonanie, że interwencjonizm zmierza do osiągnięcia celów wspólnych jest tylko pozornie prawdziwe. W rzeczywistości każda interwencja rządu narusza interesy jednych grup społecznych na rzecz innych. W przypadku polityki kształtowania ustroju rolnego grupą społeczną, która czerpie z tej polityki korzyści są niewątpliwie rolnicy indywidualni, gdyż są uprzywilejowani w dostępie do ziemi oraz urzędnicy i politycy czerpiący korzyści ze sprawowanej władzy.
2. Nieefektywność i nieskuteczność środków. Zakładany wzrost zadowolenia społeczeństwa nie może być osiągnięty na drodze ograniczania konkurencji w dostępie do ziemi. Uprzywilejowany dostęp do zasobów ziemi dla gospodarstw rodzinnych, podobnie jak cały system publicznego wsparcia dla rolnictwa, uniezależnienia działalność rolniczą od odkrywania i zaspokajania potrzeb konsumentów, czego ostatecznym rezultatem jest spadek produktywności zasobów gospodarczych. Do tego rodzaju skutków należy zaliczyć też postępującą rozbudowę administracji państwowej i biurokratyzację gospodarki.

### Literatura

- Hayek F.A. 1948: *Individualism and Economic Order*, University of Chicago Press, 77-91.  
*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Mises von L. 2000: *Interwencjonizm*, Arcana, Kraków.
- Mises von L. 2007: *Ludzkie Działanie. Traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa, 23-25, 44-47.
- Rothbard M.N. 2009: *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Fijor Publishing, Warszawa, 35-36.
- Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r.*, Dz.U. 2012, poz. 1187.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Dz.U. 2012, poz. 803.
- Wilkin J. 2003: *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie*. [w:] A. Kowalski (red.), *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, SGH, IERiGŻ, ARR Warszawa, 39-50.

### Summary

*The aim of the paper was to present the economic appraisal of the intervention in the agricultural land market in the light of the Austrian school of economics. The analysis refers mainly to the formation of agricultural system policy, which is a specialized type of land allocation policy. The essence of the Austrian school perception of the interventionism comes down to the fact that it introduces the force in place of voluntary cooperation. It leads to the redistribution of wealth and decline in social productivity.*

Adres do korespondencji  
dr inż. Jacek Maśniak  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej  
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa  
tel. (22) 593 40 33  
e-mail: jacek\_masniak@sggw.pl