

Jacek Maśniak

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOSCI Z PERSPEKTYWY AUSTRIACKIEJ SZKOŁY EKONOMII

*FOOD SAFETY POLICY FROM THE PERSPECTIVE OF AUSTRIAN SCHOOL
OF ECONOMICS*

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywności, interwencjonizm, austriacka szkoła ekonomii

Key words: food safety, interventionism, Austrian school of economics

JEL codes: P16

Abstrakt. Celem artykułu jest ocena ekonomicznych skutków polityki bezpieczeństwa żywności w świetle teorii austriackiej szkoły ekonomii. Polityka bezpieczeństwa żywności narzuca rygorystyczne wymagania w produkcji i konsumpcji żywności, przez co pozbawia żywność naturalnego charakteru. Tego rodzaju polityka ignoruje zróżnicowane potrzeby konsumentów. Wymagania sanitarne, weterynaryjne i techniczne ograniczają również możliwości produkcji żywności przez rozdrobnione gospodarstwa rolne. Funkcję przetwórstwa żywności przejmuje skoncentrowany przemysł spożywczy. Następuje transfer wartości dodanej z rolnictwa do przemysłu i handlu.

Wstęp

W krajach wysoko rozwiniętych dużą rolę przywiązuje się do ogólnie pojętej polityki bezpieczeństwa. W ramach tej polityki prowadzona jest również polityka bezpieczeństwa żywności. Pomimo powszechnej akceptacji tej polityki coraz częściej podnoszone są problemy związane z jakością wytwarzanej żywności. Najczęściej zarzuca się, że jest za mało naturalna i zawiera zbyt duże ilości substancji dodatkowych, przez co utraciła swoje wartości odżywcze. Czy tego rodzaju skutki są tylko efektem ubocznym lub niedoskonałością działań państwa, które same w sobie są korzystne dla społeczeństwa, czy może problem jest głębszy i polega na braku możliwości skutecznego realizowania gospodarczych celów przy pomocy interwencjonizmu państwowego? Tak wstępnie zarysowany problem badawczy wymaga gruntownej analizy z zakresu teorii ekonomii. W bogatym dorobku myśli ekonomicznej na uwagę zasługuje austriacka szkoła ekonomii, która w swojej teorii dużo miejsca poświęca na analizę skuteczności polityki państwa.

Celem artykułu jest ocena ekonomicznych skutków polityki bezpieczeństwa żywności, zwłaszcza w zakresie kształtowania kierunków i dynamiki rozwoju obszarów wiejskich. Realizacja przyjętego celu badawczego wymagała rozwinięcia następujących zagadnień:

- jak definiowane jest bezpieczeństwo żywności oraz jakie są założenia i mechanizmy realizacji celów polityki państwa w tym zakresie,
- jak przedstawia się kwestia skuteczności interwencjonizmu państwowego z perspektywy teorii austriackiej szkoły ekonomii,
- czy działania państwa w zakresie bezpieczeństwa żywności można uznać za reprezentatywne i korzystne dla konsumentów, jakie są rzeczywiste skutki tej polityki dla funkcjonowania rynku żywności oraz w szerszym ujęciu gospodarczo-społecznym,
- które spośród obserwowanych skutków polityki bezpieczeństwa żywności najsilniej oddziałują na rozwój obszarów wiejskich i w jaki sposób wpływają na kierunki i dynamikę ich rozwoju.

Polityka bezpieczeństwa żywności

Kształt prowadzonej obecnie w Polsce polityki bezpieczeństwa żywności wynika w dużym stopniu z uregulowań w tym zakresie funkcjonujących w Unii Europejskiej (UE). Przeniesienie polityki unijnej na szczebel krajowy nastąpiło przez przyjęcie *Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia* [Dz.U. 2015, poz. 594], która jest podstawowym aktem prawnym regulującym politykę bezpieczeństwa żywności. Ustawa ta wykonuje 55 rozporządzeń oraz wdraża 43 dyrektywy UE. Ustawa w art. 3, ust. 3, pkt 5 definiuje bezpieczeństwo żywności jako „ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności: a) stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, b) poziomów substancji zanieczyszczających, c) pozostałości pestycydów, d) warunków napromieniania żywności, e) cech organoleptycznych, i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością – w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka” [Dz.U. 2015, poz. 594].

W celu realizacji tych założeń ustawa stosuje szczegółowe regulacje, w tym przede wszystkim *Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych* [Dz.Urz. UE L 165 z 30.04.2004]. Przepisy te określają warunki, które muszą spełniać przedsiębiorstwa mające do czynienia ze środkami spożywczymi. Wprowadzają wiele praktyk higienicznych, które muszą być zachowane na każdym etapie procesu produkcji. Ponadto wszystkie przedsiębiorstwa działające w sektorze spożywczym muszą stosować się do zapisów rozporządzenia (WE) nr 853/2004, które określa przepisy dotyczące żywności pochodzenia zwierzęcego [Dz.U. L 139 z 30.4.2004]. Wyżej wymienione przepisy są kluczowymi aktami prawa w ramach tzw. pakietu higienicznego w systemie prawnym UE. Jak wynika z przyjętych rozwiązań, higiena środków spożywczych traktowana jest jako jeden z głównych sposobów zapewnienia wysokiej ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów unijnych.

Rygorystyczne wymagania sanitarne, weterynaryjne i techniczne zastosowane do produkcji i obrotu żywnością skutkują uzyskaniem żywności spełniającej wysokie wymagania mikrobiologiczne. Jednak w rezultacie odejścia od tradycyjnych metod produkcji żywność również zostaje pozbawiona naturalnego charakteru. Spełnienie wymogów prawa w praktyce nie jest bowiem możliwe dla producentów stosujących proste metody przetwarzania i działających na małą skalę. Na podkreślenie zasługuje fakt, że odejście od tradycyjnych metod produkcji nie jest tylko efektem ubocznych prowadzonej polityki bezpieczeństwa żywności, lecz jest to zakładany jej cel. O tym, jaki jest całościowy skutek prowadzonej polityki mówi art. 69 ust. 3 *Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*: „minister właściwy do spraw zdrowia oraz minister właściwy do spraw rolnictwa, każdy w zakresie swojego działania, działając w porozumieniu, mogą określić, w drodze rozporządzenia, ogólne odstępstwa od wymagań higienicznych (...) w zakładach produkujących żywność tradycyjną (...) mając na względzie umożliwienie zakładom stosowania tradycyjnych metod produkcji oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywności” [Dz.U. 2015, poz. 594].

Z przedstawionych przepisów wynika, że stosowanie tradycyjnych metod produkcji jest nie do pogodzenia z ogólnymi wymogami higienicznymi. Stosowanie tych metod jest możliwe jedynie w drodze wyjątku. Z tym, że w świetle ustawy żywność tradycyjna nie oznacza każdej żywności produkowanej tradycyjnymi metodami, lecz tylko tą, która jest zgodna z definicją zawartą w art. 3, ust. 3, pkt 60 ustawy, czyli są to produkty rolne i środki spożywcze, których nazwy są zarejestrowane zgodnie z przepisami szczególnymi UE, lub w stosunku do których wnioski o rejestrację zostały wysłane do Komisji Europejskiej, a także umieszczone na liście produktów tradycyjnych prowadzonej przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych.

Dodatkowo należy zauważyć, że przypadków odstępstw od wymogów higienicznych jest więcej. Związane są one ze sprzedażą bezpośrednią, działalnością marginalną, lokalną i ograniczoną, jak również funkcjonują specjalne regulacje w zakresie żywności ekologicznej. Jednak

analiza skuteczności tych rozwiązań i skali ich występowania stanowi poboczny wątek z punktu widzenia niniejszej pracy. Zgodnie z przyjętym celem badań ocenie ekonomicznej poddane są ogólne zasady prawa żywnościowego, które, jak zostało to wykazane, wykluczają możliwość stosowania tradycyjnych metod produkcji.

Skutki interwencjonizmu według austriackiej szkoły ekonomii

Przedstawiona zasada działania polityki bezpieczeństwa żywności nasuwa poważne wątpliwości co do jej skuteczności w zakresie realizacji celów ogólnospołecznych. Po pierwsze, czy słusznie kładzie się tak duży nacisk na wymogi higieniczne w produkcji żywności w celu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowia konsumentów. Po drugie, jakie są rzeczywiste rezultaty społeczno-ekonomiczne tej polityki, nie tylko bezpośrednie, ale również długookresowe zmiany strukturalne w gospodarce. Analizy tych zagadnień dokonano w oparciu o teorię ekonomiczną szkoły austriackiej.

Teoria szkoły austriackiej zbudowana jest na kilku podstawowych filarach, które stanowią jej cechy charakterystyczne i jednocześnie odróżniają ją od ekonomii głównego nurtu. Są to:

1. Subiektywizm i indywidualizm metodologiczny, czyli przekonanie, że tylko indywidualne istoty ludzkie działają. Według tego stanowiska ludzie angażują się w świadome działania, żeby osiągnąć wybrane cele oraz że działają tylko jednostki. „Kolektywny byt społeczny nie istnieje realnie poza działaniami należących do niego jednostek. Życie wspólnoty wyraża się w działaniach jego członków” [Mises 2007, s. 42]. 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, stąd też każde wymuszanie współpracy za pomocą systemu nakazów i zakazów osłabia produktywność i podważa moralne podstawy społeczeństwa.
3. Odrzucenie matematycznego modelowania, jako metody poznania rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Wiedza ekonomiczna może być gromadzona wyłącznie na drodze werbalnego objaśnienia związków przyczynowo-skutkowych. Na podstawie apriorycznie prawdziwych twierdzeń (jak to, że człowiek działa) formułuje się ich logiczne implikacje.

Analiza skutków ingerencji rządowej w gospodarke stanowi ważną i dobrze rozwiniętą część teorii szkoły austriackiej. Ludwig von Mises [2000] interwencjonizm definiował jako zbiór procedur utrudniających funkcjonowanie gospodarki rynkowej, a w rezultacie niszczących ją. Jego zdaniem przeszkadza on na produkcji i ogranicza możliwości zaspokajania potrzeb, gdyż zmusza producentów i właścicieli środków produkcji do ich użycia w sposób inny niż ten, jaki zastosowaliby oni pod presją rynku. Zastosowanie przymusowych rozwiązań w miejsce dobrowolnej współpracy burzy racjonalność ekonomiczną i w ostatecznym rezultacie prowadzi do spadku ogólnego zadowolenia.

Z perspektywy teorii szkoły austriackiej polityka bezpieczeństwa żywności wywołuje wiele negatywnych skutków, w których można wyróżnić zarówno skutki bezpośrednie, jak i zmiany o charakterze długookresowym i systemowym (tab. 1). W pierwszej kolejności wskazać można zagrożenia związane z brakiem reprezentatywności działań państwa. Cele, jakie stawiają sobie ludzie, mają charakter indywidualny i subiektywny, przez co są zróżnicowane i zmienne. Stąd cele i zadania stawiane przed polityką żywnościową nie mogą być zgodne z preferencjami całej zbiorowości konsumentów, lecz co najwyżej pewnej jej części. Obecnie w konsumpcji żywności

można wyróżnić dwa podstawowe trendy. Z jednej strony są konsumenci preferujący żywność o wysokiej wartości handlowej, czyli odznaczającej się niską ceną, przedłużoną trwałością, estetycznym wyglądem i atrakcyjnym opakowaniem, wzbogaconej suplementami diety oraz spełniającej rygorystyczne wymagania fitosanitarne. Bezpieczeństwo żywności rozumieją oni, jako wysokie standardy higieniczne i brak substancji bezpośrednio niebezpiecznych dla życia. Wymogi te spełnia żywność wysokoprzetworzona dostarczana przez przemysł spożywczy, wykorzystujący zaawansowane technologicznie metody produkcji i wytwarzający na dużą skalę.

Druga grupa to konsumenci poszukujący żywności o dużej wartości odżywczej. Do tej szeroko rozumianej grupy konsumentów można zaliczyć zwolenników żywności biodynamicznej, organicznej czy ekologicznej. Zakładają oni, że natura jest doskonała, więc niczego nie należy poprawiać. Bowiem to właśnie naruszenie odwiecznych praw natury jest przyczyną utraty zdrowia. Skoro organizm ludzki został ukształtowany w długim procesie ewolucji, to właściwym dla człowieka pożywieniem jest to, co człowiek jadł w tamtym czasie. Z tego punktu widzenia masowa konsumpcja żywności przemysłowej jest jedynie krótkim epizodem w historii ludzkości. Dlatego też żywność przemysłowa, odznaczająca się wysokim stopniem przetworzenia, oczyszczona i wzbogacona o dodatkowe substancje chemiczne, wywołuje cały szereg negatywnych dla organizmu ludzkiego skutków zwanych chorobami cywilizacyjnymi. A zatem żywność bezpieczna, to żywność jak najmniej przetworzona, bogata pod względem mikrobiologicznym, zapewniająca równowagę dla organizmu.

Tabela 1. Skutki polityki bezpieczeństwa żywności

Table 1. The effects of food safety policy

Skutki/Effects	
pośrednie/indirect	bezpośrednie/direct
<ul style="list-style-type: none"> – pogorszenie kondycji zdrowotnej społeczeństwa, choroby cywilizacyjne/<i>deterioration of human health, civilization diseases</i> – redystrybucja dochodów na rzecz dużych producentów kosztem małych producentów, transfer wartości dodanej z rozdrobnionego rolnictwa do skoncentrowanego przemysłu/<i>income redistribution for large producers at the expense of small producers, transfer of added value from agriculture to industry</i> – zniekształcona alokacja zasobów, spadek produktywności gospodarki/<i>distorted allocation of resources, decreased productivity</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – ignorowanie zróżnicowanych potrzeb konsumentów/<i>ignoring the diversified consumers needs</i> – pozbawienie żywności naturalnego charakteru/<i>deprivation of natural character of food</i> – bariery wejścia na rynek żywności/<i>obstacles for entering the food market</i>

Źródło: opracowanie własne

Source: own elaboration

Biorąc po uwagę te dwie ogólnie zarysowane grupy konsumentów trzeba zauważyć, że polityka państwa sprzyja jednej grupie, natomiast wyraźnie ogranicza możliwości zaspokajania potrzeb pozostałej grupy. Restrykcyjne wymogi sanitarne, weterynaryjne i techniczne, obowiązujące w produkcji i obrocie środkami spożywczymi, istotnie ograniczają możliwości legalnego pozyskiwania żywności biodynamicznej, wytwarzanej prostymi, tradycyjnymi metodami. Stąd ekonomiści szkoły austriackiej silnie akcentują ten problem, że polityka państwa, chociaż w swych intencjach zakłada realizację dobra wspólnego, w rzeczywistości dostarcza korzyści jednym grupom społecznym kosztem innych. Co więcej, stanowisko szkoły austriackiej zakłada również, że niepełna wiedza, ciągłe odkrywanie informacji i uczenie się, to nieodłączne cechy ludzkiej egzystencji. Stąd człowiek zawsze działa w warunkach ograniczonej wiedzy, a zwłaszcza w kwestiach tak złożonych jak wpływ odżywiania na ludzkie zdrowie.

Jak twierdził Friedrich August von Hayek [1948], warunki w których „procedura odkrywczą” przebiega najsprawniej, to wolność gospodarcza, gdzie dobrowolne wydatki konsumentów i

system cen rynkowych działają jak mechanizm przekazywania informacji. Z drugiej strony, równoległe funkcjonowanie różnych konkurencyjnych rozwiązań pozwala najskuteczniej korygować błędne decyzje. W sytuacji, gdy zarządzanie gospodarką zostanie upolitycznione i scentralizowane, tak jak w przypadku zarządzania jakością żywności, pewne rozwiązania zostają narzucone, jako obowiązkowe. Ze względu jednak na brak pełnej i aktualnej wiedzy narzucone decyzje nie muszą najlepiej trafiać w potrzeby konsumentów. Z powodu braku konkurencyjnych rozwiązań nie mogą też być korygowane lub zastępowane lepszymi rozwiązaniami. Czyli realne staje się zagrożenie, że niewłaściwa wiedza zostanie przyjęta, jako powszechnie obowiązująca. Na przykład za bezpieczną żywność zostaną uznane produkty wysokoprzetworzone, a żywność tradycyjna zostanie wyeliminowana z rynku.

Poza brakiem pełnej wiedzy, który uniemożliwia skuteczne realizowanie celów wspólnych, często zwraca się też uwagę na nieskuteczny system motywacyjny. 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 społeczeństwu. Wówczas interes własny zaczyna dominować, a realizacja celów społecznych staje się tylko pozorna [Rothbard 2009].

Istnienie barier formalno-prawnych dyskryminujących pewne grupy konsumentów pozwala również wskazać na dalsze ich konsekwencje, także te o charakterze systemowym i długookresowym. W ogólnym ujęciu wynikają one z tego, że o dostępie do rynku decydują wymogi prawne, a nie rzeczywista zdolność producentów do odkrywania i zaspokajania potrzeb konsumentów. Uruchamia to wiele mechanizmów prowadzących do zniekształcenia alokacji zasobów i redystrybucji dochodów.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na relację konsumenci – producenci. Wszelkie ograniczenia podażowe osłabiają konkurencję, w wyniku czego tracą konsumenci, gdyż nieuchronnie prowadzi to do wyższych cen i spadku jakości produktów. Istotne zmiany zachodzą również po samej stronie podażowej. Następuje wyparcie drobnych producentów na rzecz skoncentrowanego przemysłu. Dostosowanie się producentów do rygorów technologicznych wymaga dużych nakładów kapitałowych. Takie nakłady są ekonomicznie uzasadnione tylko przy produkcji na odpowiednio dużą skalę. Tym samym eliminuje to drobną wytwórczość, w tym również prowadzoną przez gospodarstwa rolne. Wskutek tego rolnictwo zostaje zredukowane do roli producenta surowców, a dominującą rolę w przetwórstwie przejmują wyspecjalizowane przedsiębiorstwa dysponujące dużym kapitałem. Skoro producenci surowców są pozbawiani możliwości czerpania nadwyżek ekonomicznych z przetwarzania własnych surowców, to należy stwierdzić, że działa tu polityczny mechanizm transferu wartości dodanej z rolnictwa do przemysłu i handlu. Tym samym zjawisko to rzutuje na kierunki i dynamikę rozwoju nie tylko rolnictwa, ale ogólnie obszarów wiejskich. Niewątpliwie stanowi ono jedną z barier wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Jak się okazuje, utrudnia realizację tradycyjnej funkcji, jaką zawsze pełniła wieś, czyli dostarczanie żywności.

Z perspektywy sprawności systemu gospodarczego nie mniej ważne okazują się jeszcze takie zjawiska wywołane interwencją państwa, jak wzrost władzy i biurokracji, rozbudowane i skomplikowane prawo, osłabienie odpowiedzialności konsumentów i brak dbałości o zdrowie, wzrost postaw roszczeniowych.

Podsumowanie

Analiza ekonomiczna polityki bezpieczeństwa żywności w ujęciu austriackiej szkoły ekonomii pozwala dokonać następujących uogólnień i podsumowań:

1. Realizacja celów ogólnospołecznych przy pomocy interwencjonizmu państwowego napotyka na poważne trudności. W przypadku polityki bezpieczeństwa żywności problem polega na tym, że narzucane są rozwiązania w zakresie produkcji obrotu i konsumpcji niezależnie od woli konsumentów.
2. Dążenie do wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego poprzez rygorystyczne wymagania sanitarne, weterynaryjne i techniczne pozbawia żywność naturalnego charakteru.
3. Restrykcyjne wymagania sanitarne i technologiczne, w połączeniu z barierami biurokratycznymi, ograniczają możliwości produkcji żywności przez rozdrobnione gospodarstwa rolne. Funkcję przetwórstwa żywności przejmuje skoncentrowany przemysł spożywczy.
4. Z perspektywy całego łańcucha żywnościowego następuje zatem transfer wartości dodanej z rolnictwa do przemysłu i handlu.

Literatura/Bibliography

- Hayek Friedrich August. 1988. *Indywidualizm i porządek ekonomiczny* (Individualism and economic order). Kraków: Znak.
- Mises Ludwig. 2000. *Interwencjonizm* (Interventionism). Kraków: Arcana.
- Mises Ludwig. 2007. *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii* (Human action. A treatise on economics). Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Rothbard Murray. 2009. *Interwencjonizm, czyli władza a rynek* (Interventionism, the power and the market). Warszawa: Fijor Publishing.
- Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych* (Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs). Dz.U. UE L 165 z 30.04.2004.
- Rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego* (Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin). Dz.U. L 139 z 30.4.2004.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia* (Act of 25 August 2006 on food and nutrition safety). Dz.U. 2015, poz. 594.

Summary

The aim of the article is the economic evaluation of the effects of food safety policy in the light of the Austrian school of economics theories. Food safety policy imposes stringent requirements for food production and consumption, what deprives the food of natural character. This kind of policy ignores the diversified consumers needs. Sanitary, veterinary and technical requirements limit the possibilities of the food production by fragmented farms. The function of food producers takes concentrated food industry. The transfer of added value from agriculture to industry and commerce occurs.

Adres do korespondencji
dr inż. Jacek Maśniak

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel. (22) 593 40 33
e-mail: jacek_masniak@sggw.pl