

Roman Sobiecki

# Interwencjonizm w rolnictwie: dlaczego jest konieczny?

**Interwencjonizm jest systemem oddziaływania państwa narodowego, lub ugrupowania integracyjnego, na gospodarkę jako całość lub wyodrębnione sektory by łagodzić sprzeczności pomiędzy celami mikro- i makroekonomicznymi. Narzędzia, jakie w tym celu są stosowane, mają charakter ekonomiczny, prawny oraz administracyjny. W rolnictwie interwencjonizm polega na ingerencji w stosunki społeczno-ekonomiczne kształtowane przez mechanizm rynkowy, czego efektem ma być ograniczenie dominującej roli mechanizmu rynkowego w tym sektorze jako całości lub jego częściach (rynki: zbóż, mięsa, mleka, jaj, owoców i warzyw itp.).**

Polityka rolna jest jedną z form interwencji państwa w mechanizm rynkowy. Poprzez oddziaływanie na ważne parametry gospodarki, takich jak: cena, zysk, dochód, może nastąpić zmiana podstawowych wielkości makroekonomicznych, w tym tempo rozwoju rolnictwa oraz jego relacji z innymi sektorami gospodarki [Czyżewski, 2003]. Państwo, lub ugrupowanie państw, może wpływać na zachowanie podmiotów gospodarczych w rolnictwie w sposób bezpośredni albo pośredni. Do metod bezpośrednich zalicza się: ustalanie cen artykułów rolno-spożywczych, ograniczanie lub zwiększanie podaży lub popytu. Metodami pośrednimi z kolei są: restrukturyzacja rolnictwa

(np. poprzez stosowanie preferencyjnych kredytów na zakup ziemi), wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i stymulowanie rozwoju infrastruktury społecznej i ekonomicznej na obszarach wiejskich, wspieranie (współfinansowanie) postępu biologiczno-technicznego oraz innowacji w sektorze rolno-spożywczym.

Celem artykułu jest próba udowodnienia następującej tezy: interwencjonizm w rolnictwie jest trwałą cechą procesu gospodarczego, umożliwiającą wypełnianie przez rolnictwo wszystkich swoich funkcji – produkcyjno-wyżywieniowej, ekonomicznej, ekologicznej, społecznej i kulturowej.

Dyskusje na temat interwencjonizmu w rolnictwie, z różną intensywnością, toczą się od wielu lat. Ponad 50 lat temu badał ten temat Profesor Maksymilian Pohorille. Źródłem interwencjonizmu w rolnictwie upatrywał w sprzecznościach rozwoju rolnictwa w kapitalizmie. Zwracał uwagę na to, że: ... *następuje (w rolnictwie – R.S.) nasilenie procesu koncentracji, coraz silniej zwierają się kleszcze monopoli wokół rolnictwa, zaostrza się problem rynków rolnych, interwencjonizm państwowy odgrywa coraz donioślejszą rolę w rozwoju gospodarki* [Pohorille, 1964, s. 9].

W ostatnich kilku latach zainteresowanie tym zagadnieniem osłabło. Nie znaczy to jednak, że problem został rozwiązany. Przeciwnie, może to być zwiastunem „ciszy przed burzą”. Przejawem

wyciszenia tego tematu jest faktyczne „zawieszenie broni” na forum Światowej Organizacji Handlu, w ramach tzw. rundy w Doha, w dyskusji nad liberalizacją handlu, w tym handlu artykułami rolnospożywczymi. Runda ta trwa już prawie 14 lat i nie widać żadnych jej efektów. Ponieważ propozycje dotyczyły liberalizacji handlu, to brak rezultatów tej rundy można interpretować, że interwencjonizm w rolnictwie ma się dobrze.

### Geneza interwencjonizmu

Namiastką interwencjonizmu była polityka celna. Jest ona zjawiskiem tak starym jak instytucja państwa. Początki autarkiczno-protekcjonistycznych idei sięgają czasów antycznych, kiedy Ateny były w pełni zaopatrywane w obce dobra, co było powodem upadku rodzimej produkcji. Platon opowiadał się za ograniczeniem importu towarów, aby w ten sposób wspierać produkcję rodzimą. Z kolei Arystoteles był zwolennikiem powrotu do zamkniętej gospodarki kraju. Cło, jako narzędzie świadomej polityki gospodarczej, zaczęło odgrywać rolę wraz z rozwojem stosunków towarowo-pieniężnych. Pierwszą teorię ekonomiczną, która była podstawą świadomego zastosowania przez państwo podatku służącego zdobyciu przewagi konkurencyjnej był merkantylizm. Za twórcę polityki celnej wykorzystującej finansowe i pozafinansowe narzędzia w obronie gospodarki rodzimej uważa się J.B. Colberta – ministra finansów Francji w latach 1665-1683. Ale R. Turgot zadekretował w 1774 r. wolność importu i eksportu zboża, aby stymulować i poszerzać wykorzystanie ziemi. Intelektualnym przywódcą protekcjonizmu celnego w USA był H. Carey. W 1890 r. USA wprowadziły tzw. taryfę McKinleya, podwyższając poziom ceł z 24-30 proc. do 50 proc., które w 1897 r. podwyższono do 57 proc.

W historii gospodarczej świata mieliśmy do czynienia z przemiennością okre-

sów raz o przewadze znaczącej ingerencji państwa, raz reguł wolnego rynku. Dotyczy to przede wszystkim handlu międzynarodowego. Przemienność ta była warunkowana koniunkturą gospodarczą. W okresach kryzysowych gospodarka wymagała znacznej interwencji państwa, a w okresach dobrej koniunktury dominował liberalizm. Obecnie jest podobnie. Gospodarka światowa na dobre nie wydzwignęła się z kryzysu i zapewne dlatego pozycja liberałów jest osłabiona.

A. Herman twierdzi, że do największych słabości neoliberalnego nurtu w ekonomii należy metoda, jakiej się w jego ramach używa. Z jednej strony polega ona na słusznym uznaniu decydującej roli rynku, z drugiej natomiast na skrajnej apologetyce mechanizmów rynkowych i uznania użyteczności ekonomicznej, jako wartości kluczowej dla tego sposobu widzenia procesów gospodarczych. Konsekwencje takiego sposobu myślenia są w praktyce życia społecznego bardzo daleko idące. Teoretycy chicagowskiego neoliberalizmu uważają bowiem, że można wykreować zachowania jednostek w taki sposób, że będą one nie tylko w życiu gospodarczym, ale również społecznym, zachowywać się zgodnie z definioną przez tę szkołę zasadą racjonalności. Oznacza to, że będą we wszystkich sferach działalności ludzkiej między sobą konkurować o jak największe korzyści zgodnie z logiką rynku [Herman, 2015].

Problem polega jednak na tym, z jakiego punktu widzenia oceniana jest ta racjonalność i korzyści? Logika rynku prowadzi do zachowań i oceny korzyści z punktu widzenia mikroekonomicznego. A to nie wystarcza dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki jako całości i to w długim okresie. Brak jest zatem mechanizmu zachowania sprzyjającego, zgodnie z racjonalnością makroekonomiczną. Dotychczasowa historia pokazała, że nie udaje się wykreować tego typu zachowań, nawet z punktu widzenia ra-

cjonalności mikroekonomicznej. Bez wątplenia decydujący wpływ ma na to osobowość człowieka, w którym tkwi egoizm. I o ile racjonalny egoizm jest motywacją do aktywności, która nie musi być sprzeczna z zasadą racjonalności, to egoizm przerażający się w chciwość na pewno temu przeczy.

### Współczesne przyczyny interwencjonizmu

W swojej historii kwestia rolna zawsze miała charakter wielowymiarowy. Obejmowała swym zasięgiem nie tylko problemy produktywności rolnictwa, ale i problemy polityczno-społeczne. Przeprowadzane reformy rolne miały na celu nie tylko wzrost wydajności, ale także zaspokojenie wielowiekowego „głodu ziemi” chłopów – bezpośrednich producentów. Uwłaszczenie było przez nich traktowane jako wyraz sprawiedliwości dziejowej.

Współcześnie kwestia rolna nadal ma charakter wielowymiarowy. Zmienia się tylko układ problemów, ich ranga i zasięg. „Głód ziemi” został zastąpiony popytem na ziemię, który jest kategorią rynkową, a nie psychologiczno-społeczną. Zmienia się też otoczenie rolnictwa, które znalazło się w wirze procesów globalizacji, a w przypadku rolnictwa krajów Unii Europejskiej podlega mechanizmom Wspólnej Polityki Rolnej. Należy się zatem zgodzić z J.K. Galbraith'em, według którego rolnictwo niesłusznie traktowane jest wyłącznie jako sektor produkcyjny, wytwarzający surowce do produkcji żywności, a także dla przemysłu. Charakteryzując francuski system agrarny za czasów Ludwika XIV napisał: *Zarówno wtedy, jak i później rolnictwo było we Francji czymś więcej niż tylko zajęciem. Było czymś, co z całym przekonaniem nazwalibyśmy dziś stylem życia. Było również w niemałym zakresie czymś w rodzaju sztuki. Na przykład francuskie sery. Owoce i oczywiście wina miały powszechnie uznaną, swoistą odrębność i jakość* [Galbraith, 1991, s. 58].

Rolnictwo to pierwotny dział gospodarki. Jest zatem obecne we wszystkich systemach ekonomicznych i politycznych, towarzyszy człowiekowi we wszystkich regionach i strefach klimatycznych. Aktywność gospodarczą rolnictwa – nawet w najbardziej rozwiniętych krajach świata – obok czynników i zjawisk kreowanych przez człowieka, determinują uwarunkowania tworzone przez siły natury. To sprawia, że mamy do czynienia z wieloma formami rolnictwa, różniącymi się strukturą czynników produkcji, rodzajem wytwarzanych produktów, efektywnością, warunkami społecznymi, politycznymi, itd.

O konieczności interwencjonizmu w rolnictwie decydują przede wszystkim specyficzne cechy ziemi jako czynnika produkcji rolnej. Należą do nich:

- przyrodnicze uwarunkowania produkcji,
- długi okres przywracania sprawności produkcyjnej gleby, po okresie innego niż rolnicze, jej wykorzystywania (długi czas rekultywacji),
- zróżnicowana jakość ziemi (żyźność, urodzajność),
- przestrzenna zmienność warunków przyrodniczych,
- niestałość warunków pogodowych,
- ochrona biotopów [Żmija, 2011],
- niedoskonałość mechanizmu rynkowego,
- negatywne efekty zewnętrzne,
- niemożność pomnażania ziemi,
- niemożność przenoszenia ziemi z miejsca na miejsce (nie przeczy temu przenoszenie ziemi w celu wykorzystania jej w ogrodnictwie),
- brak substytutów ziemi.

Interwencjonizm w rolnictwo wynika współcześnie z konieczności przeciwdziałania niepożądanym procesom związanym z nadmierną koncentracją oraz wykorzystywaniem ziemi na cele pozarolnicze, a ściślej na cele niezwiązane z

produkcją żywności. Innym przejawem niekorzystnych procesów jest obserwowane w ostatnich latach na świecie zjawisko masowego wykupu ziemi, a zwłaszcza użytków rolnych (*land grabbing*). Zjawisko to jest konsekwencją m.in.:

- procesu globalizacji i związanej z tym swobodą przepływu kapitału,
- finansjeryzacji globalnej gospodarki i spekulacji finansowych graczy z bogatych krajów (z wykorzystaniem ziemi),
- wzrostu liczby ludności i urbanizacją,
- stałego wzrostu zapotrzebowania na żywność,
- rosnącego popytu na bioenergię,
- coraz większego zapotrzebowania na surowce naturalne (włókna i inne produkty drzewne),
- popytu na biopaliwa jako substytutu dla paliw konwencjonalnych – wiąże się to ze stymulowaniem upraw kukurydzy (do produkcji etanolu) oraz soi i oleju palmowego (do wytwarzania biodiesla),
- zmniejszenia rezerw wody gruntowej w warstwach wodonośnych na ważnych obszarach rolnych, ponieważ woda jest wypompowywana szybciej, niż może być ponownie uzupełniana przez opady,
- wad polityki rolnej i środowiskowej, czyli niedostatecznego i nieskutecznego interwencjonizmu,
- możliwości spekulacji na cenach produktów żywnościowych na rynku międzynarodowym lub przynajmniej europejskim,
- możliwości spekulacji na wroście wartości użytków rolnych i na przyszłych subwencjach,
- dążenia dużych inwestorów do lokowania kapitału, uwolnionego wskutek kryzysu finansowego z 2008 r., w użytkach rolnych, traktowanych jako bezpieczniejsza inwestycja [EKES, 2015, s. 5].

Działalność rolnicza jest i będzie podstawą produkcji żywności, a tym samym

również warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Zostało to zapisane przez Organizację Narodów Zjednoczonych w art. 11 *Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* oraz w art. 25 *Powszechnej deklaracji praw człowieka*. Dlatego ziemia (użytki rolne) przede wszystkim musi służyć temu celowi.

Poważne niebezpieczeństwa wynikające z silnej koncentracji gruntów w rękach dużych inwestorów spoza sektora rolnictwa oraz dużych koncernów rolnych, także w niektórych regionach UE, dostrzega Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – EKES. Zjawisko to zderza się z europejskim modelem zrównoważonego, wielofunkcyjnego rolnictwa, którego istotną cechą są rodzinne gospodarstwa rolne. Przeczy ono celowi daleko idącego rozproszenia własności w strukturze rolnictwa, prowadzi do nieodwracalnego zakłócenia struktury gospodarczej na wsi oraz do niepożądanego społecznie uprzemysłowienia rolnictwa. Wskutek tego ostatniego zwiększa się bowiem prawdopodobieństwo zagrożeń związanych z bezpieczeństwem żywności i degradacją gleb, a także zmniejsza poziom bezpieczeństwa żywnościowego. Ziemia jest ograniczonym zasobem i w związku z tym nie może podlegać zwykłym regułom rynkowym. Należałoby silniej niż dotychczas uregulować kwestie własności ziemskiej i wykorzystania gruntów. EKES uważa, że w obliczu stwierdzonych zakłóceń niezbędne jest nakreślenie – zarówno na poziomie państw członkowskich jak i UE – jednoznacznego modelu struktury rolnictwa, który wywierałby wpływ na użytkowanie gruntów oraz na prawa do ziemi [EKES, 2011].

Masowy wykup ziemi (*land grabbing*) jest realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa żywnościowego. W coraz większym stopniu sektor rolnictwa opanowywany jest przez spekulację, zasilaną mobilnym kapitałem finansowym. W historii go-

spodarczej znane jest zjawisko łączenia kapitału bankowego z kapitałem przemysłowym, w wyniku czego powstał kapitał finansowy. Czy obecnie dojdzie do podobnego zjawiska połączenia kapitału finansowego z ziemią? Co w wyniku tego powstanie – hipermonopolistyczna korporacja transnarodowa? A jakie cele będą realizowane? Czy zapewnione będzie bezpieczeństwo żywnościowe, rozumiane jako faktyczny (fizyczny i ekonomiczny) dostęp każdego człowieka do zdrowej, pełnowartościowej żywności?

Gra toczy się o ludzką egzystencję, ale czy wszyscy mają szansę godnie żyć? Świat, wbrew tzw. prawu Malthusa, jest w stanie wyżywić wszystkich. Obecna produkcja żywności wystarcza dla wszystkich, tylko mechanizm rynkowy nie jest w stanie zapewnić powszechnego do niej dostępu.

O celach, na jakie wykupuje się m.in. ziemię wskazał menedżer funduszy hedgingowych, M. Burry, który twierdzi, że: *produktywna, bogata w zasoby wodne ziemia rolna stanie się w przyszłości bardzo cenna. Postawiłem na to mnóstwo pieniędzy* [za: Magdoff, 2014]. Tego typu inwestycje nie są konieczne zorientowane na zyski z produkcji. Korporacje i fundusze inwestycyjne wykorzystują je do „pozycjonowania się” na globalnych rynkach wody, gleby, minerałów i węglowodorów. Ponieważ produkcja żywności wymaga bardzo dużej ilości wody, w procederze

zagarniania ziemi na „globalnym Południu” gra toczy się w równym stopniu o dostęp do wody i gleby.

O skali zjawiska masowego wykupu ziemi świadczą dane. Według szacunków z maja 2012, w rękach właścicieli zagranicznych znalazło się między 32 a 82 mln ha światowej ziemi rolnej i liczba ta cały czas rośnie (powierzchnia ta odpowiada ok. 2- do 5-krotnej wielkości użytków rolnych w Polsce).

Pokazane tendencje masowego wykupu ziemi są rezultatem, m.in., występującej w wielu krajach słabości tytułów prawnych rolników do uprawianych gruntów oraz powszechnej korupcji, co doprowadziło do szybkich i zakrojonych na dużą skalę działań zagranicznego kapitału. Doszło do przejścia kontroli nad olbrzymimi połaciami ziemi – głównie w Afryce, Azji Południowo-Wschodniej i Ameryce Łacińskiej – poprzez zakup gotówkowy albo długoterminowe umowy najmu/dzierżawy i usuwanie rolników z ich ziemi. Ponadto w kilku krajach, takich jak Kolumbia czy Brazylia, lokalny kapitał jest w dużej mierze inwestowany w zakup ziemi i rozwój wielkich przedsiębiorstw rolnych.

Ostatnia dekada wywłaszczeń, szczególnie lata po światowym kryzysie żywnościowym 2008 r., pod wieloma względami różni się od wcześniejszych. Przejmowanie ziemi przebiega dużo szyb-

**Tablica 1 Czołowa dziesiątka krajów-celów wykupu ziemi oraz krajów inwestujących w grunty**

Kraje – cele (mln ha)		Kraje – inwestorzy (mln ha)	
Sudan Południowy	4,1	Stany Zjednoczone	8,0
Papua Nowa Gwinea	3,9	Malezja	3,5
Indonezja	3,5	Zjednoczone Emiraty Arabskie	2,8
Demokratyczna Rep. Konga	2,7	Zjednoczone Królestwo	2,1
Mozambik	2,2	Singapur	1,9
Sudan	2,0	Chiny	1,6
Liberia	1,4	Arabia Saudyjska	1,5
Argentyna	1,3	Sudan Południowy	1,4
Sierra Leone	1,2	Chiny, Hongkong	1,3
Madagaskar	1,1	Indie	1,3

kiej i toczy się w wielu krajach równocześnie – przede wszystkim na globalnym Południu.

Trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż wiele krajów prowadzi aktywną politykę mającą na celu rozwiązywanie problemu bezpieczeństwa żywnościowego swoich społeczeństw. Tworzone są np. niezależnie zarządzane państwowe fundusze majątkowe w krajach takich jak: Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie czy Chiny, którym brakuje ziemi lub wody do wyprodukowania wystarczającej ilości pożywienia do wykarmienia populacji, a które w celu zaspokojenia swoich potrzeb importowych nie chcą polegać tylko na „wolnym rynku” [Magdoff, 2014].

W tym miejscu można postawić pytanie: dlaczego rynek nie wystarcza do prowadzenia działalności rolniczej zapewniającej bezpieczeństwo żywnościowe? Otóż rynek, jego otwieranie się ponad granicami państw (czyli proces globalizacji mikroekonomicznej), prowadzi do otwartej konkurencji pomiędzy gospodarstwami rolnymi na świecie. Konkurencji o klienta, ale także konkurencji o zasoby. Podstawowym zasobem, charakteryzującym się rzadkością bezwzględną jest ziemia. Paradoksalnie jednak, uwolnienie rynku ponad granicami państw nie jest równoznaczne z wolną konkurencją w tym sektorze. W praktyce, uwolnienie rynku dla rolnictwa oznacza swobodę dla nielicznej grupy podmiotów gospodarczych dysponujących kapitałem. I dotyczy to podmiotów funkcjonujących w sektorze, ale też spoza sektora, upatrujących w inwestycjach w działalność z wykorzystaniem ziemi rentownych przedsięwzięć. Otwartość rynku dotyczyć będzie więc przede wszystkim monopolii. W konsekwencji następowałoby przekształcenie rolnictwa (światowego) z układu współdziałających i konkurujących podmiotów w układ, w którym wiodącą rolę odgrywałyby korporacje transnarodowe (koncerny lub konglomeraty).

Konieczność interwencji w rolnictwie można też uzasadnić tzw. teorią siły przeciwnej. Według J.K. Galbraitha, rolnictwo nie wytworzyło siły zdolnej do przeciwstawienia się potędze rynku. Państwo ma tę siłę stworzyć. Mechanizm rynkowy jest mechanizmem równowagi, alokacji i selekcji. Rynek podporządkowuje gospodarowanie celom mikroekonomicznym, przede wszystkim w krótkim okresie. Cele te zaś koncentrują się na maksymalizacji wartości ekonomicznej podmiotów-uczestników rynku. Monopolizowanie własności ziemi w sytuacji bezwzględnej ograniczoności tego podstawowego zasobu koniecznego dla produkcji surowców żywnościowych, przy równoczesnym kierowaniu się kryteriami mikroekonomicznymi (maksymalizowanie wartości ekonomicznej czyli zysku), bez odpowiedniej regulacji instytucjonalnej prowadzić będzie do masowego „odrolnienia” ziemi i przeznaczania jej na działalność przynoszącą większy zysk. Taki proces utrudniałby, a nawet uniemożliwiałby rozwiązywanie globalnego problemu żywnościowego [Sobiecki, 2007].

Sytuacja, jaka ukształtowała się w rolnictwie zachodnioeuropejskim i amerykańskim w drugiej połowie XX wieku, polegała na współdziałaniu mechanizmów regulacji rynkowej i pozarynkowej (interwencji państwa), której łączne efekty nie były satysfakcjonujące ani dla rolników, ani dla reszty społeczeństwa. Mechanizm rynkowy, w tym coraz silniejsza konkurencja międzynarodowa, wymuszały w rolnictwie szybki postęp w koncentracji produkcji oraz zasobów wytwórczych (ziemi i kapitału), intensywności produkcji, wydajności i obniżki kosztów. W sumie działał on depresyjnie na poziom cen i dochodów w rolnictwie. Tendencja ta była korygowana przez politykę rolną, która stawała się coraz bardziej kosztowna. Interwencjonizm państwowy w rolnictwie, który ukształtował się w XX wieku, był więc przede wszystkim inter-

wencjonizmem cenowo-dochodowym. Instrumenty polityki rolnej miały na celu złagodzenie fluktuacji cenowych w rolnictwie i podniesienie dochodów rolniczych do poziomu, który uznawano za „parytetowy”. Instrumentarium polityki rolnej, jaka ukształtowała się w Europie, w Stanach Zjednoczonych i wielu innych krajach wysoko rozwiniętych, było dość podobne. Podstawową rolę odgrywały w nim tzw. ceny instytucjonalne (wskaźnikowe, interwencyjne, minimalne, ceny prognozy itp.), instrumenty polityki handlowej (cła, opłaty wyrównawcze, kontyngenty, subsydia eksportowe), interwencyjne zakupy i gromadzenie oraz upływnianie rezerw produktów rolnych oraz bezpośrednie wspieranie dochodów rolniczych (subsydiowany kredyt, płatności kompensacyjne, np. za odłogowanie gruntów itp.) [Kocot, 2015].

Współdziałanie tych dwóch mechanizmów ze znaczącym udziałem interwencjonizmu trwa do dziś. Potwierdzeniem silnych wpływów interwencyjnych w rolnictwie są środki przeznaczane na wspieranie rolnictwa. W Unii Europejskiej siedmioletni budżet na Wspólną Politykę Rolną na lata 2014-2020 wynosi łącznie 386,9 mld euro. Natomiast dziesięcioletni budżet w USA FARM BILL (2014-2023) wynosi 956,4 mld dolarów (ok. 839 mld euro) [IRWiR, 2015]. W przeliczeniu na rok, w UE budżet wynosi 55,3 mld euro, a w USA 83,9 mld euro, tj. o ponad 50 proc. więcej. Odmienne też są priorytety dwu wymienionych polityk. W USA większość budżetu przeznaczana jest na wsparcie dla konsumentów, natomiast w UE prawie 3/4 środków przeznacza się na I filar, czyli na wsparcie wspólnej organizacji rynków rolnych.

### Cele interwencjonizmu w rolnictwie

Cele interwencjonizmu w rolnictwie podlegały ewolucji. Można jednak wskazać na dwa typy celów.

1. Pozyskiwanie środków z działalności rolniczej na rozwój przemysłu. Nakładano wówczas na rolników różnego rodzaju obciążenia o charakterze podatkowym, zarówno w formie naturalnej jak i pieniężnej. Trzeba pamiętać, że we wszystkich krajach dziś wysoko rozwiniętych w przeszłości rolnictwo było eksploatowane. Jeszcze teraz w krajach słabiej rozwiniętych interwencjonizm państwowy w rolnictwie ma charakter eksploatatorski. Aby kapitalizm mógł się rozwinąć, w feudalnym społeczeństwie musiało dokonać się wiele zmian w myśleniu o społeczeństwie, pieniądzu i zobowiązaniach wobec innych. Pieniądze (kapitał) trzeba było teraz gromadzić. Rewolucja rolna w Europie, a szczególnie w Wielkiej Brytanii, była punktem wyjścia do tych zmian, podstawą akumulacji pierwotnej – fundamentu rewolucji przemysłowej.
2. Wspieranie rozwoju rolnictwa, a więc zasilanie tego sektora gospodarki. Cele tego wspierania najlepiej oddaje Traktat Rzymski ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957), art. 39(1) tytuł II „Rolnictwo”. Wspólna Polityka Rolna dotycząca rolnictwa i rozwoju wsi wskazywała następujące jej zadania:
  - zwiększenie wydajności produkcji rolnej w drodze rozwoju postępu technicznego, zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji rolnej oraz jak najpełniejszego wykorzystania czynników produkcji, a w szczególności pracy;
  - zapewnienie w ten sposób należytego standardu życia ludności rolniczej, w szczególności poprzez podniesienie dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie;
  - stabilizacja rynków;
  - zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia;
  - zapewnienie odpowiednich cen przy dostawach dla konsumentów.

Przejsie od jego form polegających na nakładaniu obciążeń na rolników i transferze dochodów od rolnictwa do innych działów i władzy państwowej do takich form, które przede wszystkim polegają na wspieraniu rolnictwa, i transferu netto dochodów do producentów rolnych, jest punktem zwrotnym w historii interwencjonizmu. Ten zwrot dokonał się stosunkowo niedawno. Inną tradycyjną formą interwencji państwa w rolnictwie było kształtowanie ram instytucjonalnych funkcjonowania tego sektora, w tym zwłaszcza regulowanie praw własności. Prawa własności, w sensie ekonomiczno-prawnym, to cała wiązka tzw. uprawnień własnościowych (*property rights*), które mają istotne znaczenie dla efektywności gospodarowania. Musiały upłynąć całe wieki, aby chłop czy farmer uzyskał prawie pełne uprawnienia własnościowe: by mógł być formalno-prawnym właścicielem ziemi, dysponować jej plonami, decydować o sposobie jej wykorzystania i w ostateczności móc ją sprzedać czy przekazać następcy. Mówiąc o uprawnieniach własnościowych, mam też na myśli zakres wolności osobistej producenta rolnego, jego powiązanie z ziemią, wioską czy właścicielem ziemi (panem). Uprawnienia własnościowe rolników do ziemi, na której gospodarują, na ogół bardzo się rozszerzyły, ale chyba nigdzie nie osiągnęły pełnej formy.

Obecnie jednym z celów interwencjonizmu jest efektywne wykorzystanie zasobów czynników produkcji, w tym zwłaszcza wykorzystywaniem ziemi zgodnie z jej podstawową funkcją gospodarczą (żywieniową). Sprawa wykorzystania ziemi nabiera szczególnego znaczenia w ostatnich latach i jest źródłem nowych form polityki interwencyjnej [Wilkin, 2002]. Temu celowi sprzyja postęp techniczno-biologiczny w rolnictwie. Kształtowanie postępu wymaga jednak znacznych nakładów. W rolnictwie natomiast wystę-

puje niedobór środków, które należałoby przeznaczyć na te cele. Dlatego ważną rolę w tym zakresie powinno odgrywać państwo [Żmija, 2011]. Wśród szczegółowych celów interwencjonizmu w rolnictwie należy wymienić również:

- zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego ludności kraju (lub ugrupowania krajów),
- zagwarantowanie bezpieczeństwa żywności, ochrona przed podrabianiem żywności, psuciem jej jakości i zdrowotności,
- wspieranie poprawy konkurencyjności rolnictwa, czyli osiągnięcia takiego jego stanu, który pozwoli przeciwstawić się negatywnym wpływom zewnętrznym (np. wywołanym przez konkurencję zagraniczną),
- ochrona środowiska naturalnego.

Wskazując na szczegółowe cele interwencjonizmu w rolnictwie, co prawda nie zajmuję się narzędziami wykorzystywanymi przez państwo lub ugrupowanie państw, to jednak trudno pominąć gigantyczny plan władz chińskich dotyczący rolnictwa. Według depeszy jednej z chińskich agencji prasowych, rząd centralny stwierdził w 2013 r., że pokieruje transferami praw do ziemi rolnej i będzie zachęcał, aby kontrakty ziemskie były zawierane z dużymi właścicielami, farmami rodzinnymi i spółdzielniami rolnymi, prowadząc do ich rozwoju. Zamiarem władz jest, żeby działalność rolnicza na dużą skalę prowadziła do osiągnięcia większej wydajności z ziemi i pracy. Zwiększenie wydajności pracy wymaga masowych wysiedleń, ale i wywłaszczeń rolników z ziemi i przeniesienia ich do miast. Chiński plan przeniesienia 300 mln ludzi do wielkich miast traktowany jest jako nowy fundament wysokiego wzrostu i ma na celu stworzenie samonapędzającej się gospodarki, opartej bardziej na indywidualnej konsumpcji niż inwestycjach infrastrukturalnych i eksporcie



netto, ma także być mocnym wsparciem dla nowego typu urbanizacji kraju.

Historia gospodarcza pokazuje, że cele interwencjonizmu zmieniają się, poszerzają się jego narzędzia i zmienia się hierarchia. Współczesny interwencjonizm w rolnictwie wymaga nakładów. Uzasadnieniem czy społeczną legitymizacją publicznych wydatków na politykę rolną ma być w coraz szerszym zakresie pełnienie przez rolników szeregu ważnych społecznie funkcji względem środowiska naturalnego, społeczeństwa i kultury. Tzw. wielofunkcyjność rolnika ma polegać na wytwarzaniu przez niego zarówno dóbr i usług rynkowych, jak i dóbr o charakterze publicznym (np. troska o środowisko naturalne czy zachowywanie dorobku kultury narodowej).

### Podsumowanie

Interwencjonizm jest konieczny dla osiągnięcia racjonalności w skali makroekonomicznej i łagodzenia sprzeczności z podejściem do racjonalności z punktu widzenia mikroekonomicznego. Trzeba przy tym pamiętać, że tak jak zawodny jest rynek, tak samo zawodny może być i interwencjonizm. Nic nie dzieje się automatycznie. Przejawem zawodności rynku są np. monopolizacja, niekorzystne efekty zewnętrzne, niestabilność gospodarki (kryzysy, inflacja, bezrobocie), a także niesprawiedliwy podział dochodów. Reakcją na te zawodności czy niesprawności rynku jest interwencja państwa w gospodarce. Przejawem zawodności państwa może być przeregulowanie, objawiające się niekorzystnymi warunkami dla działalności podmiotów gospodarczych, osłabieniem ich konkurencyjności, co w konsekwencji może przełożyć się na pogorszenie sytuacji makroekonomicznej. Znalezienie właściwych relacji między aktywnością państwa i aktywnością rynku jest sztuką bardzo trudną i w tej dziedzinie trwa nieustający eksperyment. Szczególnie interesującym polem tego eksperymentu jest rolnictwo.

Kraje, które podjęły reformy – czyli prowadzą aktywność państwa w rolnictwie i włączyły się do międzynarodowej współpracy – odnoszą sukces. Napływ inwestycji, nowych technologii i zarządzania spowodował, że takie kraje jak Chiny i Indie, Brazylia i Meksyk, Egipt i Maroko oraz Ghana i Namibia osiągają korzyści przejawiające się wzrostem dochodów ludności i poprawą wyżywienia.

Wydatki na żywność w latach 1990-2007 na świecie wzrosły w cenach stałych o 88 proc. (indeks 188), choć ich udział w PKB spadł z 15,6 proc. do 11,3 proc. PKB w tym okresie wzrósł o 195 proc. (indeks 295, czyli prawie 3-krotnie), najwięcej w Azji 3,7-krotnie (dane EUROSTAT, OECD, MFW)). Światowe zapotrzebowanie na żywność będzie nadal wzrastać z powodu przewidywanego wzrostu ludności: 2008 – 6,6 mld, 2025 – 7-8 mld, 2050 – 9,1 mld, a także wydłużający się przeciętny wiek życia. Ponadto wzrost zamożności społeczeństwa będzie przekładał się na zmianę modelu konsumpcji żywności – nastąpi wzrost spożycia produktów zwierzęcych, zwłaszcza mięsa.

Bezpieczeństwo żywnościowe ma charakter relatywny, nie określa bowiem poziomu spożycia, przy jakim można je osiągnąć. Wydaje się jednak, że samo wyrażenie *bezpieczeństwo* sugeruje pewne minimum, niezbędne do normalnego życia, określone sumą wartości energetycznych, jakie powinno być zagwarantowane każdemu człowiekowi. Zarówno bezpieczeństwo fizyczne jak i ekonomiczne oraz jakość gwarantująca zdrowie konsumentów są podstawowym warunkiem koniecznym do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego [Kowalczyk, 2009, Małysz, 1990].

Wspólna Polityka Rolna UE jest przykładem interwencjonizmu w rolnictwie. Dla UE, produkcja rolnicza i bezpieczeństwo żywnościowe jest bardzo ważnym zagadnieniem i to nie tylko ze względu na

poprawę stanu zdrowia ludności, ale również z powodów ekonomicznych. Wspólnota Europejska jest jednym z największych na świecie producentów żywności. Podtrzymywanie produkcji rolnej w krajach UE leży w interesie nie tylko samej Unii, lecz także ludności całego świata. Chodzi przecież o to, żeby nie ograniczać skali produkcji rolnej (nie zmniejszać podaży), lecz poprzez wzrost dochodów realnych spowodować wzrost popytu. Co prawda, ogólny spadek cen w krótkim okresie jest jednym z czynników możliwości wzrostu realnych dochodów (przy istniejących dochodach nominalnych), lecz równocześnie prowadzi do obniżenia produkcji (podaży produktów rolnych).

Może więc dojść do osiągnięcia równowagi rynkowej, ale na niskim poziomie zaspokojenia potrzeb żywnościowych z powodu zmniejszającej się podaży. Niedobory podaży w dłuższym okresie doprowadzą do ponownego wzrostu cen, co spowoduje zmniejszenie dostępu do żywności, czyli ograniczy popyt. Ekonomiczna równowaga będzie osiągnięta, fizyczna – nie.

Dlatego też odchodzenie od interwencjonizmu w rolnictwie, poprzez oddawanie pola działania wyłącznie mechanizmowi rynkowemu, w dłuższej perspektywie pociągnęłoby katastrofalne skutki dla ludzkości.

### Bibliografia:

1. Czyżewski A. [2003], *Interwencjonizm w polityce krajów wysokorozwiniętych*, w: *Makroekonomiczne problemy agrobiznesu w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, A. Czyżewski (red.), Poznań, Wydawnictwo AE.
2. EKES [2015], *Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego*, opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, 21.01.2015.
3. Galbraith J.K. [1991], *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, Warszawa, PWE.
4. Herman A. [2015], *Aksjologiczne aspekty teorii i praktyki zarządzania wartością*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, nr 2.
5. IRWiR [2015], *Sprawozdanie z działalności naukowej IRWiR PAN w 2014 r.*, Warszawa, luty.
6. Kocot M. [2015], *Uwagi o przyczynach interwencjonizmu w obszarze rolnictwa*, <http://www.sbc.katowice.pl/Content/10182/kocot.pdf>, dostęp 19/05/2015.
7. Kowalczyk S. (red.) [2009], *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
8. Land Matrix [2015], <http://landmatrix.org>, dostęp 10/05/2015.
9. Magdoff F. [2014], *Grabież ziemi w XXI wieku – akumulacja poprzez wywłaszczenia*, „Nowy Obywatel”, nr 15, lato, <http://nowyobywatel.pl>.
10. Małysz J. [1990], *Bezpieczeństwo żywnościowe w: Gospodarka rynkowa a wyżywienie*, E. Gorzelak (red.), Prace i Materiały IRG, SGPiS, Warszawa.
11. Pohorille M. [1964], *Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*, Warszawa, PWE.
12. Sobiecki R. [2007], *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
13. Wilkin J. [2002], *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego, nr 2, s. 18-23.
14. Żmija D. [2011], *Dylematy dotyczące aktywnej roli państwa w obszarze rolnictwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 863/2011.