

Wiktor Szydło

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

INTERWENCJONIZM I LIBERALIZM A ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

1. Wprowadzenie

Szybki rozwój gospodarczy w drugiej połowie XX w. wpłynął nie tylko na wzrost dobrobytu w wielu krajach rozwiniętych (Europa Zachodnia i Ameryka Północna), ale również prowadził do, jak to określa T. Żylicz, „przyspieszonego zużycia przyrody i pauperyzacji ludności” [Żylicz 2004, s. 197]. Odpowiedzią na te problemy ma być koncepcja rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*), której początki sięgają pierwszych lat siedemdziesiątych XX wieku. Raport (Gro Harlem) Brundtland definiuje rozwój zrównoważony jako „zaspokajanie potrzeb dnia dzisiejszego w sposób, który nie ogranicza przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia ich potrzeb”. Zatem, zdaniem Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, jest to „proces, w którym wykorzystanie zasobów naturalnych, ukierunkowanie inwestycji i rozwoju technologicznego, a także zmiany instytucjonalne są zgodne zarówno z przyszłymi, jak i obecnymi potrzebami” [Our common... 1987]. Natomiast według D. Pearce’a i R.K. Tunera trwały rozwój sprowadza się do „maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, chroniąc jednocześnie oraz zapewniając odtwarzanie się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w długim okresie. Rozwój gospodarczy musi wówczas oznaczać nie tylko wzrost dochodów *per capita*, ale także poprawę innych elementów dobrobytu społecznego. Musi on obejmować również niezbędne zmiany strukturalne w gospodarce, jak i całym społeczeństwie” [Pearce, Tuner 1990].

Rozwój zrównoważony określa się również jako zbiór układów: przyrodniczego, społeczno-demograficznego, ekonomicznego i przestrzennego [Czaja, Graczyk, Jakubczyk 2002, s. 231]. Koncepcja zrównoważonego rozwoju znajduje swój wyraz w wielu strategicznych dokumentach, np.:

- „Strategia rozwoju kraju” (projekt), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 28 kwietnia 2006 roku,
- „Polska. Narodowy plan rozwoju 2004-2006”, Warszawa (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 roku),
- „Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań”, Ministerstwo Środowiska, Warszawa (dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów 25 lutego 2003 roku).

W ramach rolnictwa i obszarów wiejskich do zasady zrównoważonego rozwoju odnosi się „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2004. Wiele elementów zbieżnych z ideą rozwoju zrównoważonego zawarto w programach wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich, które w dużej części są finansowane z budżetu UE. Są to:

- „Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006”, Warszawa, lipiec 2004,
- sektorowy program operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”.

Ostatni z wymienionych dokumentów bezpośrednio odwołuje się do zasad zrównoważonego rozwoju, przede wszystkim w kontekście rozwoju obszarów wiejskich. W omawianym programie przez to pojęcie rozumie się „równoczesne działania w kilku kierunkach: wielofunkcyjności rolnictwa i wsi, ograniczenia bezrobocia oraz poprawy zarówno warunków życia ludności wiejskiej, jak i funkcji gospodarczych i społecznych wsi” [*Sektorowy program...* 2004, s. 41].

W innym miejscu tego dokumentu znajduje się odwołanie do przytaczanego już Raportu Brundtland.

Rozwój zrównoważony w szerszym ujęciu według planu to „prowadzenie polityki rozwojowej w sposób zapewniający trwałość struktur społecznych, gospodarczych i kulturowych w długim horyzoncie czasowym” [*Sektorowy program...* 2004, s. 69]. Przytoczona definicja wymaga pewnej modyfikacji, gdyż cechą każdego rozwoju jest zmiana, a nie trwałość struktur. Nie ma wątpliwości, że struktury społeczne i gospodarcze muszą się zmieniać, chociażby z racji postępu technicznego. Zachowanie ich w niezmiennym kształcie może okazać się nieracjonalne i nieefektywne w perspektywie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat.

W ramach obszarów wiejskich rozwój zrównoważony łączy się z „koncepcją wielofunkcyjności, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności ekonomicznej prowadzonej z poszanowaniem aspektów środowiskowych, rozwoju funkcji społecznych i kulturalnych, dbałością o zapewnienie mieszkańcom dobrych warunków życia” [*Sektorowy program...* 2004, s. 69].

W propozycji reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) przedstawionej przez Wielką Brytanię w grudniu 2005 r. określono wytyczne rozwoju sektora rolnego w okresie następnych 10-15 lat, fundamentalnie zrównoważonego i zarazem stano-

wiącego integralną część gospodarki europejskiej. Rolnictwo powinno być zatem [A Vision... 2005]:

- konkurencyjne na rynku międzynarodowym bez pomocy subsydiów lub wsparcia;
- nagradzane przez rynek za produkcję bezpiecznej i dobrej żywności, a także przez podatnika tylko z racji wytwarzania korzyści społecznych, które nie mogą być dostarczone przez rynek;
- zorientowane na ochronę środowiska; powinno utrzymywać i poprawiać kraj-
obraz i przyrodę oraz ograniczać zanieczyszczenie środowiska;
- wrażliwe na społeczne potrzeby ludności wiejskiej;
- nastawione na produkcję zapewniającą wysoki poziom zdrowia i dobrostanu zwierząt.

Ponadto badany sektor nie powinien zaburzać handlu międzynarodowego i światowej gospodarki. Wspominany dokument wymienia ponadto szereg warunków, które powinna spełnić zrównoważona WPR [A Vision... 2005, s. 4]:

- wolne, sprawiedliwe i równe zasady produkcji i sprzedaży na wspólnym rynku dla rolników w całej UE, tak jak w innych sektorach gospodarki,
- kluczowa dla powyższego jest integracja rolnictwa z unijną polityką konkurencji,
- stworzenie czytelnych ram, określonych na poziomie UE, definiujących cele unijnej polityki rolnej – skupienie się przede wszystkim na utrzymaniu stanu środowiska oraz popieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, szczególnie na terenach ekologicznie wrażliwych w UE,
- osiągnięcie wymienionych celów w długim okresie, zgodnie z wymienionymi wytycznymi, wiąże się z określeniem ukierunkowanych działań, które nie zniekształcają produkcji, zdefiniowanych i wdrażanych na poziomie krajów członkowskich, regionalnym i lokalnym,
- taryfy importowe dla całego sektora rolnego stopniowo dostosowane do znacznie niższego poziomu panującego w innych sektorach gospodarki,
- odejście od wsparcia cen, dopłat eksportowych i innych rodzajów wsparcia produkcji bądź konsumpcji,
- unijne wydatki na rolnictwo będą opierać się na obecnym II filarze WPR, co pozwoli znacząco obniżyć całkowite wydatki UE na rolnictwo i sprowadzi je do poziomu występującego w innych sektorach.

Wprowadzenie tego programu w życie spowodowałoby znaczne uszczuplenie wsparcia rolnictwa, zważywszy, że w dalszym ciągu niewielką część wydatków na rolnictwo stanowi wsparcie obszarów wiejskich (7,71 mld euro z kwoty 50,99 mld euro całkowitych wydatków na rolnictwo w 2006 roku). Kierunek zmian jest niewątpliwie słuszny, lecz z pewnością zbyt daleko idący. Tak drastyczne cięcia wydatków spowodowałyby znaczny spadek dochodowości w sektorze, co stoi w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju, rozumianą jako zbiór – narusze-

niu uległby niewątpliwie ład ekonomiczny i społeczno-demograficzny. Polskie rolnictwo – w dużej mierze zdekapitalizowane – miałoby jeszcze większe problemy z nadrobieniem dystansu do krajów Europy Zachodniej. Natomiast korzystnym skutkiem wdrożenia tego projektu byłoby szybkie zmniejszenie dysproporcji w poziomie wsparcia między Polską a unijną „piętnastką”. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest odmiennie pojmowana w krajach UE, które kierują się przede wszystkim własnym interesem narodowym. Rozwój zrównoważony jest zatem odpowiednio dopasowany do głoszonego przez poszczególne rządy specyficznie rozumianego interesu narodowego, a nie na odwrót.

Bardziej kompleksowe, lecz w dalszym ciągu mało konkretne podejście dotyczące trwałego rozwoju zawarto w nocie Sekretariatu Generalnego z załącznikiem zawierającym „Odnowioną strategię UE dotyczącą trwałego rozwoju”. Wydzielenie ze strategii elementów mających wpływ na rolnictwo i obszary wiejskie jest niezmiernie trudne. Warto jednak przytoczyć te wytyczne, które bezpośrednio odnoszą się do rolnictwa i obszarów wiejskich:

- poprawa prawodawstwa w zakresie żywności i paszy, m.in. poprzez weryfikację etykietowania żywności,
- promocja wysokich standardów zdrowia i dobrostanu zwierząt w UE i na świecie,
- zapewnienie takiego sposobu produkowania, przemieszczania i wykorzystywania substancji chemicznych, w tym pestycydów, aby nie stanowiły poważnego zagrożenia dla ludzkiego zdrowia i środowiska,
- promocja zrównoważonych produktów, w tym produktów rolnictwa ekologicznego oraz produktów będących przedmiotem uczciwego handlu oraz nie zagrażających środowisku,
- wdrożenie nowych programów przewidujących rozwój obszarów wiejskich,
- lepsze wdrażanie sieci Natura 2000 i polityki z zakresu ochrony gatunków,
- zatrzymanie utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. i później,
- systemowe ulepszanie produkcji i wykorzystania żywności i karmy modyfikowanej genetycznie (*genetically modified organisms* – GMO), tak aby upewniać państwa członkowskie, zainteresowane strony oraz społeczeństwo, że wszelkie decyzje podejmowane są na podstawie oceny ryzyka i zgodnie z zasadami zarządzania ryzykiem, przy czym uwzględnia się również ewentualny długoterminowy wpływ takich decyzji na życie i zdrowie ludzkie, na zdrowie zwierząt i ich dobrostan, na środowisko oraz na interesy konsumentów. Postulaty ekologów wskazujące na szkodliwy wpływ GMO na bioróżnorodność i sytuację amerykańskiego rolnictwa nie zostały uwzględnione.

Duże znaczenie dla sektora rolnego ma wytyczna zawarta w strategii mówiąca, że do 2010 r. 5,75% paliwa wykorzystywanego w transporcie powinno składać się z biopaliw (cel orientacyjny – Dyrektywa 2003/30/WE); równocześnie rozważane jest zwiększenie ich udziału do 8% do 2015 roku. Również propagowanie wyko-

rzystania biomasy (roślin uprawnych) zwiększy szansę rozwoju sektora rolnego dzięki stworzeniu nowych możliwości zarobkowania i zatrudnienia na obszarach wiejskich. Ponadto rozwiązanie to służyć będzie dywersyfikacji zasobów paliwowych UE i przyczyni się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

W odniesieniu do zagadnień społecznych w „odnowionej strategii” planuje się m.in.:

- zdecydowanie zmniejszyć do 2010 r. liczbę osób (zwłaszcza dzieci) zagrożonych ubóstwem i wyłączeniem społecznym,
- zapewnić wysoki poziom spójności społecznej i terytorialnej,
- do 2010 r. znacznie zwiększyć liczbę kobiet i starszych pracowników na rynku pracy,
- promować większe zatrudnienie młodych ludzi (odsetek uczniów przerywających edukację zmniejszyć do 10% oraz aby co najmniej 85% osób w wieku 22 lat miało wykształcenie średnie).

W odniesieniu do działań związanych z ochroną środowiska, a zwłaszcza presji wywieranej na środowisko przez intensywne rolnictwo „odnowiona strategia” jest bardzo ogólnikowa. To samo odnosi się do żywności, nasion i pasz modyfikowanych genetycznie. Natomiast cele społeczne w dziedzinie edukacji oraz poziomu zatrudnienia są jasno określone. Dokument nakłada na Komisję obowiązek przedstawienia do 2008 r. dla poszczególnych branż harmonogramu reform dotacji wywierających znacznie niekorzystny wpływ na środowisko i niemożliwych do pogodzenia z trwałym rozwojem, w celu ich stopniowej eliminacji. Może być to zwłastun kolejnej reformy WPR. Odejście od nowo wprowadzonego systemu dopłat bezpośrednich wydaje się jednak mało prawdopodobne. Bardziej możliwe jest stopniowe zwiększanie wydatków na II filar WPR kosztem dopłat.

2. Koncepcja liberalizmu a rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

Liberalizm, jak podaje *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, to „koncepcja teoretyczna i postawa światopoglądowa oparta na indywidualistycznej koncepcji człowieka i społeczeństwa, głosząca, że wolność i nieskrępowana przymusem politycznym działalność jednostek mają wartość nadrzędną i są najpewniejszym źródłem postępu we wszystkich sferach życia zbiorowego; także doktryna partii i ruchów polityczno-społecznych wychodzących z założeń ideologii liberalnej i dążących do zagwarantowania wolności w poszczególnych sferach życia społecznego, zwłaszcza w dziedzinie politycznej i ekonomicznej” [*Nowa...* 1995].

Racjonalna jednostka, według zasad liberalizmu, ma myśleć i decydować samodzielnie, biorąc w pełni odpowiedzialność za swe czyny i słowa. Takie podejście sprzyja, a niejako wymusza rozwój jednostki. Uzależnia jej powodzenie od własnego zaangażowania i aktywności w dążeniu do szczęścia, przy czym wybór

drogi do jego osiągnięcia pozostawia jednostce. Zatem sukces bądź porażka jednostki zależy od jej pracy, wiedzy i umiejętności.

Nie jest brany pod uwagę fakt, że w obecnych czasach trudno wymagać od jednostki szerokiej i specjalistycznej wiedzy, czego dowodem jest coraz węższa specjalizacja. Brak dostępu do informacji bądź po prostu słabość jednostki (np. różnego rodzaju nałogi, patologie w rodzinie) mogą prowadzić do jej eliminacji z aktywnego życia w społeczeństwie. To samo może dotyczyć także pewnych grup społeczeństwa dotkniętych bezrobociem strukturalnym, np. pracowników byłych pegeerów. Receptą liberalizmu na niewydolność obecnego systemu jest m.in.:

- 1) znaczne ograniczenie administracji rządowej,
- 2) duże cięcia w wydatkach rządowych, zwłaszcza na cele społeczne,
- 3) wolny rynek pracy – zniesienie płacy minimalnej, wolny dostęp do zawodów (brak licencji), zniesienie obciążeń podatkowych finansujących zasiłki dla bezrobotnych,
- 4) wypłacanie pracownikom składek zdrowotnych płaconych przez pracodawcę jako dochód zwolniony z podatku,
- 5) zniesienie wielu regulacji, licencji, norm, przyspieszenie w wydawaniu pozwoleń itp.

Zdaniem liberałów cła oraz subsydiowanie rolnictwa prowadzą do podniesienia cen, a tym samym do obniżenia płac realnych, co w sposób szczególnie niekorzystnie wpływa na ludzi biednych. Ubodzy są zatem największymi ofiarami interwencji rządowej, ponieważ w największym stopniu dotyczą ich wszelkie nieefektywności oraz wzrost kosztów i cen.

Zwolennicy wolnego rynku, ekonomiści, którym poglądy liberalne są bliskie, często mają dość krytyczny stosunek do interwencjonizmu. Na przykład L. Balcerowicz wymienia błędy myślowe, które jego zdaniem prowadzą do występowania i wzrostu interwencjonizmu rolnego w gospodarce:

- częste występowanie danego rozwiązania (np. wsparcia rolnictwa) nie jest dostatecznym sprawdzianem jego jakości,
- mylny pogląd, że późniejsze rozwiązanie w życiu ekonomicznym krajów zachodnich jest lepsze od wcześniejszego tylko dlatego, że wystąpiło później,
- wskazywanie, że niedoskonałości pewnych rozwiązań (np. rynkowych), odchylanie się ich od jakiegoś wzorca jest warunkiem wystarczającym do podjęcia interwencji państwa.

Zdaniem L. Balcerowicza interwencjonizm jest działaniem antyrynkowym i „czystym społecznym marnotrawstwem”. Jest przeciwny traktowaniu tego sektora w sposób szczególny. Pogląd, że rolnictwo zasługuje na specjalne traktowanie, bo produkuje wyjątkowe dobra, a mianowicie żywność, która jest wyjątkowa, bo służy podtrzymywaniu życia, nazywa bałamutnym [Balcerowicz 1993, s. 10]. Przeciwny jest również wyrównywaniu parytetu dochodów między rolnikami a mieszkańcami miast, uważając, że jest to koncepcja socjalistyczna. W jego opinii takie

działanie jest również antyegalitarystyczne, gdyż zrównywanie dysproporcji dochodowych wiązałoby się ze wzrostem cen, na czym skorzystaliby tylko bogaci producenci rolni kosztem biedniejszej części społeczeństwa. Podobne zdanie na przytoczone kwestie ma G. Reisman, przy czym L. Balcerowicz w przeciwieństwie do G. Reismana sprzeciwia się likwidacji urzędu antymonopolowego. Według G. Reismana rozwiązanie tego urzędu doprowadzi do szybszego wzrostu firm (również poprzez fuzje i przejęcia), co dzięki efektowi skali doprowadzi do spadku cen.

3. Liberalny program pozytywny wobec rolnictwa

Próby sformułowania liberalnego programu względem sektora rolnego podjął się L. Balcerowicz. Do najważniejszych elementów tego programu należy zaliczyć [Balcerowicz 1995, s. 442-446]:

- uwarunkowanie polityki rolnej od jakości ogólnej polityki gospodarczej; polityka wobec omawianego sektora powinna być wyłącznie uzupełnieniem całościowej, dobrej – długofalowej, rynkowej i liberalnej polityki;

- uzupełniająca polityka sektorowa powinna odnosić się do obszarów wiejskich, a nie tylko do rolnictwa;

- ewentualne ingerencje państwa powinny wynikać przede wszystkim z dążenia do usuwania nierówności szans (usuwanie różnic w poziomie oświaty, ochrony zdrowia itp.);

- przyspieszenie procesu przechodzenia do działalności pozarolniczej poprzez wsparcie z budżetu państwa (dzięki oszczędnościom wydatków, a zatem dzięki cięciom wydatków na inne cele);

- umacnianie wiejskich banków spółdzielczych, które finansują nowe inwestycje na terenach wiejskich;

- uzupełniająca polityka wobec wsi i rolnictwa powinna być zgodna z rynkiem;

- zapewnienie swobody wchodzenia na rynek i pojawiania się nowych przedsiębiorców w otoczeniu rolnictwa;

- skuteczne działania urzędu antymonopolowego, walczącego z monopolistycznymi praktykami dostawców czynników produkcji dla rolnictwa oraz odbiorców płodów rolnych;

- zapewnienie wolnego handlu oraz aktywna polityka państwa w celu otwarcia nowych rynków zbytu dla produktów rolnych;

- przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji;

- wzrost aktywności rolników – większe samoorganizowanie się rolników, powstawanie autentycznych spółdzielni rolnych oraz grup producentów rolnych;

- wszystkie wymienione wytyczne nie powinny naruszać stabilności pieniądza;

Do niektórych przedstawionych wyżej postulatów odnosi się „Odnowiona strategia UE dotycząca trwałego rozwoju”. W strategii zwraca się uwagę również na to, żeby wszystkie zainteresowane strony i stowarzyszenia miały odpowiednie możliwości konsultacji i uczestnictwa w życiu społecznym.

Liberałowie są zwolennikami znaczącego ograniczenia biurokracji. Dla przykładu, amerykański ekonomista G. Reisman postuluje pozostawienie tylko ministerstwa sprawiedliwości, obrony, stanu i finansów, a także prawie całkowitą eliminację różnych agencji z wyjątkiem FBI. Ponadto, w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości zamknięty zostałaby Wydział Antytrustowy, Ministerstwo Stanu zaprzestałoby udzielania pomocy zagranicznej, natomiast Ministerstwo Obrony zajmowałoby się tylko obroną terytorium Stanów Zjednoczonych – porzuciwszy rolę tzw. światowego policjanta. W tym wydaniu liberalizm łączy się bardzo wyraźnie z koncepcją neoizolacjonizmu. Państwo zostałoby zatem sprowadzone do roli „nocnego stróża”, co jest typowe dla leseferyzmu. W okresie szybko postępującej globalizacji, rozwoju transportu, środków masowego przekazu, rosnącego znaczenia światowych dóbr publicznych oraz globalnych problemów klimatycznych tego typu podejście wydaje się być dość kontrowersyjne. Tym bardziej, że postulowane cięcia w administracji miałyby dotyczyć również Ministerstwa Rolnictwa oraz Agencji Ochrony Środowiska (Environmental Protection Agency). Działania tej ostatniej, finansowanej przez budżet federalny kwotą 7,6 mld USD, zdaniem G. Reimana, doprowadziły do obciążenia biznesu oraz konsumentów setkami, a nawet kilkoma tysiącami miliardów dolarów. Zamknięcie Wydziału Antytrustowego ma wynikać z tego, że wydział ten ogranicza rozwój firm poprzez niedopuszczanie do fuzji i przejęć, które prowadziłyby do spadku kosztów i tym samym cen.

W gospodarce opartej na leseferyzmie, blisko spokrewnionym z liberalizmem, za jedynego regulatora uznawana jest cena. Zdaniem neoklasyków, „w warunkach postępującego procesu globalizacji coraz większego znaczenia nabierają uwarunkowania mikroekonomiczne [...], na rynku pozostaną tylko ci, którzy sprostać konkurencyjności, opartej na marginalnych relacjach efektywnościowych” [Czyżewski 2006, s. 10]. Liberałowie, jak zauważa A. Czyżewski, wierzą w doskonale konkurencyjny rynek, na którym żywność produkowana jest przez tych, którzy robią to najtaniej, a ewentualne niedobory dzięki globalizacji (import) zostaną szybko wyeliminowane (przy czym zakłada się globalną standaryzację jakości żywności i konsumpcji) [Czyżewski 2006, s. 10]. Obecnie, jak wiadomo, nie wprowadzono standardów w skali światowej, a ich ustalenie będzie niewątpliwie bardzo trudne. Państwa różnią się znacznie poziomem rozwoju gospodarczego, zaawansowaniem rolnictwa, jego udziałem w PKB itp. Odmienny jest również stosunek do produkcji żywności modyfikowanej genetycznie.

4. Interwencjonizm w rolnictwie a rozwój zrównoważony

Przez pojęcie interwencjonizmu państwowego rozumie się politykę ekonomiczną polegającą na aktywnym oddziaływaniu państwa na procesy gospodarcze i społeczne w gospodarce rynkowej za pomocą instrumentów bezpośrednich i pośrednich [Markowski 1993, s. 13-18].

Nieco inną definicję podaje J. Kulawik, który przez interwencjonizm rozumie świadome, mniej lub bardziej aktywne oddziaływanie władz publicznych na gospodarkę narodową z zamiarem osiągnięcia założonych celów polityki społeczno-ekonomicznej [Kulawik 2003].

Zasadność stosowania interwencjonizmu rolnego tłumaczy się występowaniem niedoskonałości rynku, które przejawiają się istnieniem efektów zewnętrznych, oraz dóbr publicznych. Zarówno pozytywne, jak i negatywne uboczne przejawy produkcji rolnej nie mają swojej ceny na wolnym rynku. Właściwa alokacja dóbr zmusza do wprowadzenia regulacji prawnych, które z jednej strony będą premiować pozytywne efekty zewnętrzne, a z drugiej nakładać kary (opłaty) na rolników wytwarzających negatywne efekty zewnętrzne. Drugą przesłanką przemawiającą za interwencjonizmem jest występowanie dóbr publicznych. Interwencjonizm opierający się na tych dwóch przesłankach należałoby uznać za w pełni zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Wydaje się, że liberalizm w niedostatecznym stopniu uwzględnia rozwój społeczeństwa i wzrost jego presji na środowisko i innych ludzi. Przeciętny człowiek żyjący na początku XXI w. ma znacznie większe możliwości działania niż osoba żyjąca kilkaset czy nawet kilkadziesiąt lat temu. Tak często krytykowany wzrost biurokracji w dużej części jest spowodowany właśnie tym zjawiskiem. Słabsze uregulowanie rynku w przeszłości wynika z odmiennego charakteru gospodarki oraz niewystępowania pewnych zjawisk – stosunkowo mała presja na środowisko, mniejsze skomplikowanie struktur społecznych i firm oraz niski poziomu handlu międzynarodowego. Nie można zapomnieć również o znaczącym awansie dużych grup ludności, których prawa jeszcze kilkadziesiąt lat temu były bardzo ograniczone. Otwarte i demokratyczne społeczeństwo nie jest i nigdy nie powinno być przedmiotem praw, ale podmiotem, który ma dostęp do informacji i do wymiaru sprawiedliwości.

Oprócz teoretycznych przesłanek implikujących istnienie interwencjonizmu państwa w rolnictwie występuje szereg innych. Odejście od liberalnej polityki często tłumaczy się specyfiką rolnictwa, która przejawia się występowaniem:

- długich cykli produkcyjnych w rolnictwie, które powodują wolniejszy obrót kapitału,
- silnej zależności produkcji rolnej od warunków glebowo-klimatycznych,
- czynnika przestrzeni oddziałującego na koszty infrastruktury produkcyjnej,
- niekorzystnego, strukturalnego usytuowania rolnictwa, przejawiającego się przez znaczeniem wytworzonej akumulacji na uprzemysłowienie kraju [Czyżewski 2000, s. 6].

Jak podkreśla A. Czyżewski, powyższe stwierdzenia implikują potrzebę wyodrębnienia rolnictwa i problemów wsi w analizach makroekonomicznych. W tym świetle przenoszenie wzorców z innych sektorów na rolnictwo nie wydaje się właściwe.

Przeciw daleko posuniętemu liberalizmowi przemawia fakt istnienia niewydolnego systemu instytucjonalnego w otoczeniu rolnictwa, co w sposób szczególnie dotyczy sytuacji w Polsce.

Upadek systemu socjalistycznego przy braku nowych uregulowań doprowadził do wytworzenia obszarów „pustki instytucjonalnej” [Wilkin 2001, s. 67]. W takich warunkach wolny rynek nie może działać efektywnie. J. Wilkin podaje szereg przykładów ułomności rynku w sferze uregulowań prawnych, rynku oraz organizacji. I tak w ramach rynku wymienia niewydolność: rynku ziemi, rynku finansowego oraz rynku pracy. W odniesieniu do organizacji wskazuje na upadek wiejskiej spółdzielczości, niewielkie znaczenie grup producentów rolnych, nieustabilizowaną pozycję izb rolniczych, niską koncentrację i kondycję finansową przemysłu rolno-spożywczego oraz słabe więzi między rolnikami. Ponadto dostrzega trudną sytuację ośrodków doradztwa rolniczego.

Interwencjonizm rolny może być podyktowany koniecznością finansowania restrukturyzacji rolnictwa. Z racji niskiej akumulacji dochodów w sektorze proces ten przebiegałby bardzo wolno, przez co mógłby być nieefektywny. Zdaniem A. Wośa „restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa powinny być dokonane w historycznie krótkim czasie, w okresie dwu-trzech dekad. Reformy rozciągnięte w czasie nie tylko tracą swój dynamizm, ale też na ogół nie osiągają stanu, w którym same mogłyby się finansować” [Woś 1998]. J. Wilkin podkreśla ponadto, że sam mechanizm rynkowy nie pozwoli nadrobić zapóźnień polskiego rolnictwa, zatem „wielka aktywność społeczna jest tu absolutnie nieodzowna” [Wilkin 2001, s. 66].

Jak stwierdza w przytaczanej już pracy A. Woś, znaczna część wartości dodanej wytwarzanej w rolnictwie „wypływa poza jego obręb, co wymusza retransfer dochodów do rolnictwa z budżetu państwa”. Szacuje się, że poprzez mechanizm rynkowy rolnicy realizują w formie dochodów pierwotnych 75-77% wytworzonej przez nich wartości dodanej brutto [Czyżewski 2000, s. 6]. Po uwzględnieniu podatków oraz obowiązujących świadczeń w sektorze pozostaje zaledwie ok. 2/3 wytworzonej wartości dodanej [Woś 1998]. Innym często przytaczanym powodem finansowania rolnictwa jest powoływanie się na sprawiedliwość szans oraz równych możliwości rozwoju dla wszystkich obywateli państwa (podobny postulat stawia L. Balcerowicz). Zgodnie z tą doktryną w sytuacji, gdy dokonany przez wolny rynek podział bogactwa uznaje się za niesprawiedliwy, konieczna jest interwencja państwa. Występowanie dysproporcji między rolnikami (szerzej wsią) a miastem np. pod względem: a) wykształcenia, b) dochodowości, c) dostępu do dóbr użyteczności publicznej itp. niejako wymusza stosowanie odpowiedniej polityki rolnej.

Prowadzenie polityki interwencjonizmu w rolnictwie przed 1 maja 2004 r. podyktowane było koniecznością wsparcia i ochrony sektora przed wysoko dotowaną żywnością z UE. Stosowanie zasad liberalizmu w tym przypadku prowadziłoby do nieuczciwej konkurencji i w dalszej perspektywie do upadku produkcji rolnej w Polsce. Wynikiem stosowania takiej polityki na początku lat dziewięćdziesiątych było doprowadzenie wielu gospodarstw na skraj bankructwa. Zatem liberalizacja, w oderwaniu od uwarunkowań ekonomicznych, społecznych oraz międzynarodowych, prowadzi do poważnych obciążeń budżetu w dalszej perspektywie (np. konieczność

wsparcia BGŻ). Węgry i Czechy mimo lepiej rozwiniętego rolnictwa w znacznie mniejszym stopniu ograniczyły wsparcie rolnictwa na początku przemian wolnorynkowych, o czym świadczy poziom wskaźnika PSE (*producer support estimate*).

Najwięcej kontrowersji w ramach polityki rolnej budzi wsparcie dochodów rolniczych. Przeciwnicy interwencjonizmu wskazują, że mimo olbrzymich nakładów finansowych problem dochodowości rolnictwa nie został rozwiązany w większości krajów wysoko rozwiniętych. Ponadto podawane są wyliczenia, według których przeciętnie ok. 50% wsparcia z dopłat bezpośrednich w UE przechwytywana jest przez pośredników i różnego rodzaju instytucje [A *Vision...* 2005, s. 12]. Wspomniane wzmocnienie działań zbiorowych w sektorze przyczyniłoby się do wzrostu efektywności wsparcia, zwłaszcza w Polsce. Z drugiej strony dzięki temu, że stosunkowo niewielki odsetek gruntów w naszym kraju stanowią dzierżawy, niewielka część dopłat przechwytywana jest przez właścicieli mieszkających w mieście.

5. Wnioski

Wydaje się, że szansą na sprowadzenie gospodarki i całych społeczności na tor rozwoju zrównoważonego jest odpowiednio prowadzony interwencjonizm w rolnictwie i na obszarach wiejskich. W skali UE kolejne reformy WPR w coraz większym stopniu są ukierunkowane na rozwój zrównoważony. Niestety w dalszym ciągu zmiany są niewystarczające. Należałoby tu wymienić przede wszystkim:

- niewystarczającą modulację – zbyt małe odejście od wsparcia dużych farm,
- dopłaty bezpośrednie – różnice w traktowaniu nowych i starych państw UE oraz uzależnienie wielkości dopłat od historycznego poziomu produkcji, co utrwała dysproporcje w poziomie wsparcia między krajami,
- kwotowanie produkcji – nie zawsze sprawiedliwe, np. w przypadku Polski wynegocjowany poziom limitów jest niewystarczający i stanowi istotną barierę rozwoju sektora [Szydło 2004],
- mimo wzrostu w dalszym ciągu niski udział nakładów na rozwój obszarów wiejskich z unijnego budżetu w porównaniu do wydatków na rolnictwo ogółem, co znacznie ogranicza szanse awansu społecznego i ekonomicznego osób bezrolnych (w tej grupie poziom bezrobocia jest bardzo wysoki).

Rozwojowi zrównoważonemu sprzyjałby również wzrost wsparcia produkcji ekologicznej oraz grup producentów rolnych, zwłaszcza w kontekście rosnącej koncentracji odbiorców produktów rolnych. Niezwykle istotne jest również stopniowe ograniczanie barier celnych i innych instrumentów wsparcia w ramach WPR, które istotnie zniekształcają handel międzynarodowy – średni poziom cel w UE wynosi 20%, a dla niektórych istotnych produktów rolnych przekracza nawet 70% [A *Vision...* 2005, s. 13].

Konkludując, wybór między liberalizacją rynku rolnego a stosowaniem protekcjonizmu prowadzi, jak to określił J.S. Zegar, donikąd [Zegar 2001]. Ingerencja na

polskim rynku rolnym jest konieczna, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę dysparytet dochodowy, wysoki poziom bezrobocia rejestrowanego oraz ukrytego. Członkostwo w UE wymusza stosowanie się do zasad wspólnej polityki rolnej. Wpływ polskiego rządu na poziom i charakter interwencjonizmu w badanym sektorze jest więc dość ograniczony. Ostatnie reformy (zwłaszcza stopniowe odejście od płatności powiązanych z produkcją) w dużej mierze uwzględniają zasadę zrównoważonego rozwoju.

Literatura

- A Vision for the Common Agricultural Policy*, HM Treasury, December 2005.
- Balcerowicz L., *Wies – rolnictwo – wolny rynek*, Fundacja im. M. Rejtana, Rozszerzony tekst wykładu wygłoszonego 18 marca 1993 r. w SGGW w Warszawie.
- Balcerowicz L., *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Znak, Kraków 1995.
- Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Czyżewski A., *Optyka liberalna i społecznie zrównoważone postrzeganie reprodukcji w rolnictwie*, [w:] *Wies i rolnictwo w procesie zmian*, red. S. Sokołowska, Uniwersytet Opolski, Opole 2006.
- Czyżewski A., *Powiązania rolnictwa z gospodarką narodową w zależności od opcji polityki makroekonomicznej*, Rozprawy i Studia, „Wies i Rolnictwo” 2000 nr 4(109).
- Kulawik J., *Instrumenty finansowego wsparcia rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2004 nr 4.
- Kulawik J., *Wybrane problemy interwencjonizmu państwowego w sferze kredytowania rolnictwa*, „Bank i Kredyt” 2003 nr 6.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa 1993.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, PWN, Warszawa 1995.
- Odnowiona strategia UE dotycząca trwałego rozwoju*, Rada Unii Europejskiej, Nota 10117/06, Bruksela, 9 czerwca 2006 r.
- Our common future*, World Commission on Environment and Development (WCED), Oxford University Press, New York 1987.
- Reisman G., *What is Interventionism?*, Mises University 2003.
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, Warszawa 2004.
- Szydło W., *Perspektywy rozwoju rynku rolnego w Polsce a limity produkcyjne wynikające z przyjęcia unijnej polityki rolnej*, [w:] *Człowiek, region, państwo w procesach globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, red. G. Rdzanek, E. Stadtmuller, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2004.
- Wilkin J., *Funkcjonowanie państwa a wieś i rolnictwo – oczekiwania, rozczarowania, potrzeby*, „Wies i Rolnictwo” 2001 nr 1(110).
- Woś A., *Instrumenty wtórnego podziału dochodów w sektorze rolniczym*, Projekt badawczy 1 H02C 004 15 „Ekonomiczny mechanizm modernizacji i restrukturyzacji polskiego rolnictwa”, IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Zegar J.S., *Strategiczne dylematy rozwoju rolnictwa polskiego na początku XXI wieku*, „Postępy Nauk Rolniczych” 2001 nr 4.
- Żylicz T., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, PWE, Warszawa 2004.

INTERVENTIONISM AND LIBERALISM DUE TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE AND RURAL AREAS

Summary

The article discusses an influence of liberal and interventionist concepts on sustainable development of agriculture and rural areas. Solving problems of agriculture and rural areas by means of liberal concepts seems to be unfeasible. Interventionism is essential, yet its current shape should change. It is especially necessary to reduce the disproportion in the level of agricultural support among EU countries, shift more funds for development of rural areas (for example at the expense of big farms) and take into account the needs of Third World countries.