

Maria Kocot*

Uwagi o przyczynach interwencjonizmu w obszarze rolnictwa

Streszczenie

Artykuł jest próbą wyjaśnienia przyczyn interwencjonizmu w polityce rolnej. W tym celu zostało wskazane kilka kluczowych czynników jako przesłanek konieczności ingerencji władz w rolnictwo. Został wysnuty wniosek, iż sektor rolny zajmuje specjalną pozycję w gospodarce, stąd konieczne jest jego wspieranie.

Słowa kluczowe:

interwencjonizm państwowy, protekcjonizm rolny, polityka rolna

Interwencjonizm państwowy to polityka aktywnego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych. Ingerencja władz najpełniej zaznacza się w obszarze rolnym.

Należałoby zadać pytania: Jakie są przyczyny interwencjonizmu władz w obszarze rolnictwa? Czy jest on zjawiskiem trwałym?

Celem artykułu jest analiza przyczyn ingerencji w rolnictwo. Można wysunąć tezę, iż interwencjonizm rolny z uwagi na specyfikę tego sektora stał się zjawiskiem trwałym i nie należy oczekiwać, aby go zaprzestano.

Interwencjonizm w rolnictwie, wymagający pełnej lub częściowej izolacji rynku wewnętrznego od światowego (czyli protekcjonizmu), jest zjawiskiem często spotykanym w krajach rozwiniętych gospodarczo¹. Sposoby oddziaływania władz w obszarze rolnictwa przybierają, w zależności od celów i warunków, różne formy, jednak skutki ingerencji władz nie ograniczają się tylko do ulepszenia warunków jego funkcjonowania, ale też w dużej mierze oddziałują

* Mgr, asystent w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu, doktorantka IV roku studiów doktoranckich na Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

¹ J. Czapla, W. Guba, *Wspólna polityka rolna i jej skutki dla Polski po akcesji do Unii Europejskiej*, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2002, s. 4.

na wielkość, dynamikę oraz strukturę międzynarodowego handlu artykułami rolnymi².

Amerykański ekonomista J.E. Stiglitz wskazuje na następujące przyczyny interwencji państwa w rolnictwie: niekompletność i niedoskonałość rynków związanych z rolnictwem, konieczność i przydatność dostarczania rolnictwu dóbr o charakterze publicznym, występowanie zjawiska kosztów i efektów zewnętrznych, niedoskonałość informacji oraz problemy dochodowe rolnictwa³.

Zdaniem teoretyków zachodnich (S. Harris, R. Irwing) o konieczności interwencji władz w rolnictwie zdecydowało kilka kluczowych czynników. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, iż w większości krajów rozwiniętych poziom wydajności pracy i związany z tym poziom dochodów na jednego zatrudnionego w rolnictwie jest niższy niż w innych działach gospodarki⁴. Składa się na to kilka przyczyn:

Po pierwsze, dynamika popytu na artykuły rolnicze w krajach rozwiniętych jest relatywnie niska; wiąże się to z działaniem prawa Engla. Poza tym tempo wzrostu wydajności pracy w rolnictwie w okresie powojennym było wyższe niż w innych sektorach gospodarki. W efekcie, pomimo odpływu ludności do zawodów pozarolniczych, w większości krajów rozwiniętych globalna dynamika produkcji artykułów żywnościowych przewyższała lub była zbliżona do tempa wzrostu popytu na te dobra. Ta względna nadprodukcja powodowała, że ceny produktów rolnych rosły wolniej niż innych towarów⁵.

Po drugie, niskie ceny i stosunkowo niski poziom dochodów w rolnictwie pobudza odpływ ludności do zawodów pozarolniczych, co umożliwia i wymusza wzrost wydajności pracy. Jednakże proces ten wywołuje często problemy społeczne, gdyż mobilność siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie jest stosunkowo niewielka. Wiaże się to z brakiem odpowiednich kwalifikacji, barierami kulturowymi oraz tzw. przywiązaniem do zawodu rolnika. Dodatkowym utrudnieniem może być wysokie bezrobocie występujące w całej gospodarce w okresie recesji. W rezultacie odpływ siły roboczej dokonuje się zbyt wolno, a poziom wydajności pracy jest nadal niższy w stosunku do reszty gospodarki. Z tego też powodu średnie dochody na jednego zatrudnionego w rolnictwie są relatywnie niższe⁶.

Najczęściej jednak konieczność interwencjonizmu uzasadnia się zależnością rolnictwa od praw przyrody. Pomimo znacznego postępu technicznego, zmienne warunki klimatyczne w dalszym ciągu silnie oddziałują na wielkość i jakość produkcji artykułów żywnościowych. Efektem tego jest niska cenowa elastyczność podaży (związana z długością cyklu produkcyjnego), która w połączeniu z nieelastycznym popytem wywołuje dużą niestabilność cen artykułów rolnych. To z kolei przyczynia się do znacznych wahań dochodów rolników. Przy takim ujęciu interwencjonizm powinien zapobiegać tym obiek-

² J. Wilkin, *Współczesna kwestia agrarna*, Warszawa 1986, s. 5-29.

³ J.E. Stiglitz, *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, „The World Bank Research Observer” Vol. 2, 1987, nr 1.

⁴ J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, „Biuletyn Informacyjny” 2002, nr 9.

⁵ J.J. Michałek, *Międzynarodowa polityka handlowa w ramach GATT*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1989, s. 72.

⁶ Ibidem, s. 72.

tywnym, negatywnym zjawiskom poprzez zapewnienie stabilnych i godziwych warunków życia ludności zajmującej się uprawą roli. Wymaga to zazwyczaj izolacji rynku wewnętrznego od zaburzeń cenowych powstających w gospodarce światowej⁷.

Jednak zakres interwencjonalizmu w poszczególnych krajach nie wynika wyłącznie z rzeczywistego znaczenia przytoczonych tu argumentów ekonomicznych. Jest on również (a może nawet przede wszystkim) zależny od układu sił w danym społeczeństwie i priorytetów politycznych państwa. W większości rozwiniętych krajów istnieją nieliczne, ale wpływowe grupy ludzi (zwane czasami „farm lobby” lub „agribusiness complex”), opowiadające się za protekcjonizmem rolnym. Ich siła wynika z zamożności lub specyficznej struktury władzy w danym kraju⁸. Wpływ polityki na sektor rolniczy jest w wielu krajach znaczący. Istnieje różnica w sposobie, w jaki traktuje się rolnictwo w krajach biednych i bogatych. W wielu krajach rozwijających się prowadzi się politykę opodatkowania rolnictwa i subsydiowania konsumpcji żywności wśród populacji miejskiej. W krajach uprzemysłowionych można zaobserwować zupełnie odwrotny schemat: opodatkowuje się populację miejską, by wesprzeć produkcję i dochody rolników. W obu jednak przypadkach rządy wykorzystują do regulacji produkcji i handlu subsydia, bariery handlowe i zakupy publiczne⁹.

Przeciętna skala protekcjonizmu w przemyśle maleje we wszystkich krajach, w miarę jak zwiększa się stosunek kapitału do robocizny. Zatem kraje uprzemysłowione o dużych (w stosunku do zasobów siły roboczej) zasobach kapitałowych – zarówno kapitale rzeczowym ulokowanym w zakładach przemysłowych i wyposażeniu, jak i kapitale ludzkim – są bardziej otwarte na handel od krajów o dużych zasobach siły roboczej w porównaniu z kapitałem (najczęściej są to kraje rozwijające się). Jednakowoż kraje uprzemysłowione są zazwyczaj znacznie bardziej protekcjonistyczne wobec rolnictwa (wspierają produkcję krajową i zamykają swe rynki na konkurencję z zagranicy). Natomiast biedne kraje starają się promować import, czy to jawnie, stosując subsydia importowe, czy też w sposób ukryty, opodatkowując produkcję krajową¹⁰.

K. Anderson podaje próbę wyjaśnienia takiego postępowania. W biednym kraju żywność stanowi znaczną część całkowitej konsumpcji gospodarstwa domowego, natomiast w bogatym jest to mała część całkowitych wydatków. Ponadto w biednym kraju rolnictwo stanowi główne źródło zatrudnienia, w bogatym zaś pracuje w nim zazwyczaj nie więcej niż 5% zatrudnionych. W krajach biednych rolnictwo jest także znacznie mniej kapitałochłonne niż w bogatych. Te uznane fakty mogą w znacznym stopniu wyjaśnić rozmaite obserwowane postawy polityczne. Jeżeli rolnictwo znajduje się pod ochroną w biednym kraju, to

⁷ A. Kruger, M. Schaff, A. Valdes, *Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectoral and Economy-wide Policies*, „World Bank Economic Review” 2/1988, s. 255-271.

⁸ A. Klawe, *Interwencjonalizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 12-14.

⁹ B. Hoekman, M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 201.

¹⁰ D. Rodrik, *The Political Economy of Trade Policy*, [w:] G. Grossman, K. Rogoff (red.), *Handbook of International Economics*, Amsterdam 1995, s. 34-56.

wynikający stąd wzrost cen żywności wywiera znaczny wpływ na popyt, na siłę roboczą (z uwagi na wielkość sektora rolniczego), a zatem i na płace w skali całej gospodarki (ponieważ siła robocza jest mobilna). Wzrost płac jest w mniejszym lub większym stopniu kompensowany wzrostem cen żywności, ponieważ żywność jest ważnym elementem konsumpcji. Jednocześnie wzrost płac wywiera presję na ceny w sektorze nietowarowym (usługi) oraz ma ujemny wpływ na przemysł, obniżając jego zyski. Ponieważ korzyści wynikające z protekcjonizmu przypadające na jednego farmera są niskie, natomiast straty przemysłowców wysokie, ci będą skłonni zainwestować swe zasoby, by sprzeciwić się polityce wspierania rolnictwa. Udzielanie wsparcia dla produkcji rolnej w biednym kraju może więc nie mieć sensu politycznego. Twierdzenie odwrotne jest słuszne w odniesieniu do krajów bogatych, w których wspieranie rolnictwa ma znacznie mniejszy wpływ na płace (jako że sektor jest niewielki), na ceny w obszarze pozatowarowym i na zyski przemysłowe¹¹.

Model symulacyjny uwzględniający podstawowe różnice między krajami biednymi a bogatymi wykazuje, że 10-procentowy wzrost względnych cen na produkty przetworzone w biednym kraju (czyli podatek nałożony na rolnictwo) obniży dochody farmerów o zaledwie 2%, natomiast zwiększy dochody przemysłowców aż o 45%. Z kolei 10-procentowy podatek dla przemysłu w bogatym kraju (czyli polityka wspierania rolnictwa) zwiększy dochody farmerów o ponad 20%, natomiast dochody przemysłowców zredukuje tylko o 3%. Te różnice kosztów i korzyści dla rozmaitych grup społecznych – wraz z różnicami liczebności tych grup – pozwalają wyjaśnić, dlaczego rolnicy w bogatych krajach są skłonni inwestować znaczne zasoby w uzyskanie i utrzymanie protekcjonizmu oraz dlaczego przemysłowcy i ludność miejska w krajach rozwijających się mogą odnosić korzyści kosztem rolników¹².

D. Fitchett wśród przesłanek interwencji w rolnictwo wymienia stabilizację i zwiększenie dochodów z rolnictwa, gwarancję bezpieczeństwa żywnościowego, poprawę bilansu płatniczego, wsparcie sektorów innej gospodarki oraz wzrost produkcji rolnej¹³. Wśród argumentów uzasadniających interwencjonizm i protekcjonizm rolny wymienia się również politykę „państwa dobrobytu”, zmierzającą do zmniejszenia dysproporcji w warunkach materialnych społeczeństwa. W myśl jej założeń, wszyscy zatrudnieni w pozostałych gałęziach gospodarki powinni ponosić koszty interwencjonizmu, wywołującego wzrost krajowych cen artykułów rolnych i podnoszącego przez to stosunkowo niskie dochody rolników. Polityka taka była powszechnie stosowana w latach sześćdziesiątych. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego, niski poziom bezrobocia i inflacji skłaniały rządy wielu państw rozwiniętych do ochrony krajowego rynku rolnego. Było to łatwe, gdyż odsetek ludności zawodowo czynnej w rolnictwie nie przekraczał zazwyczaj kilkunastu procent, a udział wydatków

¹¹ K. Anderson, H. Norheim, *History, Geography and Regional Integration*, [w:] K. Andreson, R. Blackhurst (red.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester-Wheatsheaf, London 1993, s. 16-21.

¹² B. Hoekman, M.M. Kostecki, op. cit., s. 200.

¹³ D. Fitchett, *Agriculture*, [w:] J.M. Finger, A. Olechowski (red.), *The Uruguay Round: a Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, The World Bank, Washington 1987, s. 22-67.

na żywność stale malał. W rezultacie koszty finansowania interwencjonalizmu agrarnego były relatywnie niewielkie i nie przekraczały z reguły kilku procent całości dochodu narodowego¹⁴.

Przedstawione argumenty ekonomiczne i polityczne mają służyć do wykazania specjalnej pozycji rolnictwa w gospodarce krajów rozwiniętych i stanowią uzasadnienie dla interwencjonalizmu i protekcjonalizmu agrarnego, stosowanego w polityce rolnej¹⁵.

Summary

The article is the test of explanation the causes of interventionism in agricultural policy. Several key factors in this aim was indicated, as premises of necessity of interference powers in agriculture. Conclusion was surmised that agricultural sector occupies special position in economy, so his support is necessary.

Key words:

state interventionism, agricultural protectionism, agricultural policy

Literatura

1. K. Anderson, H. Norheim, *History, Geography and Regional Integration*, [w:] K. Andreson, R. Blackhurst (red.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester-Wheatsheaf, London 1993.
2. J. Czapla, W. Guba, *Wspólna polityka rolna i jej skutki dla Polski po akcesji do Unii Europejskiej. Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2002.
3. D. Fitchett, *Agriculture*, [w:] J.M. Finger, A. Olechowski (red.), *The Uruguay Round: a Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, The World Bank, Washington 1987.
4. A. Klawe, *Interwencjonalizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
5. A. Kruger, M. Schaff, A. Valdes, *Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectoral and Economy-wide Policies*, „World Bank Economic Review” 1988, nr 2.

¹⁴ J.J. Michałek, op. cit., s. 74.

¹⁵ Państwa najczęściej kojarzone z ochroną rolnictwa to Francja (25% produkcji rolnej), Irlandia, Belgia i Hiszpania. Istnieje także około 130 zorganizowanych grup nacisku w sektorze rolnictwa w całej Europie. Źródło: www.europarl.europa.eu

6. J.J. Michałek, *Międzynarodowa polityka handlowa w ramach GATT*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1989.
7. D. Rodrik, *The Political Economy of Trade Policy*, [w:] G. Grossman, K. Rogoff (red.), *Handbook of International Economics*, Amsterdam 1995.
8. J.E. Stiglitz, *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, „The World Bank Research Observer” 1987, Vol. 2, nr 1.
9. J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, „Biuletyn Informacyjny” 2002, nr 9.
10. J. Wilkin, *Współczesna kwestia agrarna*, Warszawa 1986.
11. www.europarl.europa.eu