

MIECZYŚLAW ADAMOWICZ¹

WSPÓŁCZESNA ROLA ROLNICTWA A MODELE INTERWENCJONIZMU ROLNEGO

Abstrakt. Praca przedstawia trendy rozwojowe i kierunki zmian strukturalnych w rolnictwie na świecie i jego rolę w gospodarce i społeczeństwie krajów o różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Omawia tradycyjne i współczesne przesłanki interwencjonizmu rolnego oraz cele i instrumenty oddziaływania na rolnictwo i rozwój wsi. Prezentuje także ogólny model interwencjonizmu oraz jego modyfikowanie w różnych grupach krajów. Przedstawia również istotę i uwarunkowania, będące wyrazem interwencjonizmu systemów polityki rolnej.

Słowa kluczowe: interwencjonizm rolny, instrumenty polityki rolnej, polityka rolna, trendy rozwojowe rolnictwa

WPROWADZENIE

W miarę wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego wskaźniki udziału rolnictwa w gospodarce w ujęciu względnym ulegają zmniejszeniu. Kurczeniu się ewidencjonowanej roli rolnictwa w gospodarce towarzyszą procesy dezagryzacji wsi. Ograniczenie udziału w wytwarzaniu dochodu, zatrudnieniu czy w eksporcie niekoniecznie jednak oznacza pomniejszenie istotnej roli i znaczenia tego sektora w gospodarce i społeczeństwie. Zmieniają się formy przejawiania się tej roli, słabnie znaczenie wskaźników wykazujących rynkową rolę rolnictwa, a wzrasta znaczenie parametrów (jeśli takie są możliwe), wskazujących na rolnictwo jako źródło dóbr publicznych nieopłacalnych przez rynek, które mają istotne znaczenie dla jakości życia i poziomu odczuwanego dobrobytu. Rolnictwo, jako sektor gospodarki, osłabia swą rynkową zdolność konkurencyjną wobec innych sektorów, jednak jego znaczenie jest doceniane na tyle, że znajduje wsparcie poprzez zastosowanie interwencjonizmu rolnego w rządowych i ponadkrajowych programach polityki gospodarczej wobec wsi i rolnictwa.

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (e-mail: mieczyslaw_adamowicz@sggw.pl).

Procesy zmian, jakie miały miejsce w rolnictwie XX wieku, nie zostały zakończone i przebiegają dalej pod wpływem nowych potrzeb, uwarunkowań i czynników. Kształtują się nowe modele interwencjonizmu państwa w rolnictwie. Uwarunkowania rozwoju rolnictwa i samo rolnictwo oraz jego rola w gospodarce ulegają dalszym przekształceniom. Współczesne rolnictwo światowe jest ponadto bardzo zróżnicowane zarówno w swym wyrazie technologicznym, pod względem roli jaką pełni w gospodarce i społeczeństwie, oraz z punktu widzenia problemów, z jakimi borykają się rolnicy oraz jakie stoją do rozwiązania przed państwami.

Współczesne znaczenie rolnictwa ma wiele wymiarów i płaszczyzn, na których można je rozpatrywać. Niezaprzeczalnie ważne i wciąż aktualne wydają się trzy z nich: płaszczyzna bezpieczeństwa żywnościowego, płaszczyzna wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego oraz płaszczyzna zrównoważenia i trwałości systemów społeczno-gospodarczych i przyrodniczych.

Rolnictwo jest wytwórcą surowców do produkcji żywności, która zaspokaja potrzeby ludzkie. Wytwarza także surowce przemysłowe, jak również wzrasta jego znaczenie jako źródła energii. Żywność ma bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi oraz na jakość środowiska i poziom odczuwalnego dobrobytu. Jeśli nawet żywność można łatwiej wytwarzać oraz pozyskać, to jej dostępność i jej cechy jakościowe mają pierwszorzędne znaczenie dla ludności. W dalszym ciągu w krajach słabiej rozwiniętych nie jest zaspokojony popyt na żywność. Znaczna część ludności odczuwa braki żywności bądź utrudniony do niej dostęp. W krajach rozwiniętych gospodarczo rozwinięte zdolności wytwórcze zaspokajają zapotrzebowanie na żywność, ale rodzą problemy po stronie podaży, której nadmiar może prowadzić do pogorszenia względnej sytuacji wytwórców (rolników). Ograniczona chłonność rynków żywnościowych zwraca uwagę rolników na możliwość wykorzystania ich potencjału produkcyjnego dla wytwarzania biomasy na cele energetyczne. Produkcja energetyczna może jednak oddziaływać niekorzystnie na wypełnienie podstawowych funkcji wyżywieniowych rolnictwa.

Współcześnie zmieniają się również przesłanki dla prowadzenia polityki rolnej, jej treści i zastosowanych instrumentów. Współczesne modele interwencjonizmu nie mają charakteru uniwersalnego, gdyż są ściśle związane z sytuacją gospodarczą i społeczną danego kraju. Każdy system krajowy czy ponadnarodowy polityki rolnej podlega obecnie silnym oddziaływaniom globalnym, wzajemnym interrelacjom oraz zmieniającym się i coraz bardziej wymagającym potrzebom konsumentów.

Celem artykułu jest przedstawienie ogólnych trendów rozwojowych i kierunków zmian strukturalnych w rolnictwie, określenie roli rolnictwa w trzech wyżej wymienionych płaszczyznach oraz przedstawienie współczesnych uwarunkowań i modeli interwencjonizmu rolnego w różnych grupach krajów na świecie.

OGÓLNE TRENDY ROZWOJOWE I KIERUNKI ZMIAN STRUKTURALNYCH W ROLNICTWIE

W drugiej połowie XX wieku ludność świata wzrosła z około 2,5 mld w 1950 roku do ponad 6 mld w 2000 roku. W ciągu pierwszego pięćdziesię-

ciolecia XXI wieku zwiększy się do około 9 mld. W drugiej połowie XX wieku rolnictwo w skali światowej rozwijało się dynamicznie, acz nierównomiernie. W zasadzie było ono zdolne nadążać za wzrostem efektywnego popytu na żywność, jednak nierównomierny wzrost w różnych częściach świata powodował powstawanie nadwyżek w rejonach krajów rozwiniętych gospodarczo i niedoborów głównie w krajach słabiej rozwiniętych. Ciągłe zatem występował chroniczny kryzys żywnościowy, do którego w latach siedemdziesiątych dołączył kryzys energetyczny. Chociaż dzisiaj mamy do czynienia z kombinacją tych dwóch kryzysów z kryzysem finansowym, to trzeba wskazać, że kryzys żywnościowy, chociaż mniej spektakularny i widoczny w skali globalnej, ma wielkie oddziaływanie wyniszczające, zwłaszcza w rozwijających się krajach Afryki. Szacuje się, że w 2002 roku 2,1 mld ludzi na świecie miało do dyspozycji mniej niż 2 dolary dziennie, a trzy czwarte tych osób to mieszkańcy wsi. Około 880 mln miało na utrzymanie mniej niż dolara dziennie i byli to głównie rolnicy [*Agriculture for Development* 2008, s. 1]. Liczba osób, które nie mają poczucia bezpieczeństwa żywnościowego, sięga aktualnie miliarda, a znaczna część z nich żyje poniżej linii ubóstwa.

Trzeba przyznać, że sytuacja wyżywieniowa została rozwiązana w krajach wysoko rozwiniętych i uległa znacznej poprawie w większości krajów rozwijających się. Poprawa ta wynikała głównie ze wzrostu produktywności gruntów i innych czynników wytwórczych. Wzrost produktywności nastąpił najpierw w krajach uprzemysłowionych o gospodarce rynkowej. Rolnictwo tych krajów powiększyło swoje zdolności wytwórcze poprzez procesy modernizacji, zwiększanie nakładów pochodzenia przemysłowego, zastosowanie postępu technicznego i biologicznego, wzrost intensywności i specjalizację produkcji, koncentrację i kooperację z sektorami zaopatrzenia, przemysłu i handlu itp. W krajach wysoko rozwiniętych nowoczesne, wysoko zorientowane i subsydiowane gospodarstwa rolne nabyły zdolności wytwórczych przewyższających znacznie chłonność rynku wewnętrznego, co prowadziło do ograniczenia wzrostu produkcji. Ochrona własnego rolnictwa i wsparcie dla eksportu zakłócały funkcjonowanie międzynarodowych rynków rolnych. Postęp w rolnictwie gospodarek centralnie planowanych był wolniejszy ze względu na niedobory środków produkcji, wadliwość systemów ekonomiczno-społecznych, niesprawność systemów zarządzania i słabą motywację do usprawnienia procesów produkcyjnych i zwiększania produkcji. Transformacja, jaka dokonana się w tej grupie krajów w latach dziewięćdziesiątych, stworzyła warunki dla modernizacji rolnictwa, intensyfikacji i zwiększenia produktywności. W wielu krajach rozwijających się zastosowanie postępu biologicznego i nowoczesnych technik produkcji skutkowało również zwiększeniem produktywności i poprawą sytuacji wyżywieniowej, a nawet – w niektórych przypadkach – powstaniem nadwyżek eksportowych.

Zielona rewolucja dała pozytywne skutki zwłaszcza w krajach Azji i Pacyfiku oraz w Ameryce Łacińskiej. Produkcja zbóż w krajach rozwijających się w latach 1961–2000 wzrastała średnio o 2,8% rocznie, a wzrost ten był przede wszystkim wynikiem podniesienia plonów, nie zaś zwiększenia powierzchni upraw [Prabhu Pingali 2009]. Dynamiczny wzrost produktywności w drobnych

gospodarstwach rolnych leżał u podstaw ogólnego wzrostu gospodarczego i był fundamentem transformacji na obszarach wiejskich. Postęp nie nastąpił jednak we wszystkich krajach. Najślabiej rozwinięte pod względem gospodarczym kraje, skupione głównie w Afryce, mają w dalszym ciągu słabo wydajne rolnictwo i swoje bezpieczeństwo żywnościowe opierają w dużym stopniu na imporcie żywności.

Wzrost produktywności i produkcji rolniczej w wielu krajach świata poprawił stopień ich samowystarczalności żywnościowej i ograniczył możliwości eksportowe. Zachodzące zmiany miały też wpływ na rynki wewnętrzne, większą dostępność do żywności i poprawę sytuacji ludności rolniczej i wiejskiej. Długofalowy trend obniżania poziomu realnych cen na produkty rolne i na żywność ma też korzystny wpływ na obniżenie względnego poziomu cen dla konsumentów, zwiększenie ogólnego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego i redukcję ubóstwa. Wydaje się, że wzrost cen żywności, jaki zanotowano od roku 2005/2006 może do pewnego stopnia zmodyfikować trendy ostatniego piętnastolecia, nie na tyle jednak, aby można mówić o zmianie ich kierunku w dłuższym okresie [OECD – FAO 2008].

Stała tendencja do obniżania cen realnych surowców rolnych przy słabnącej elastyczności popytu na żywność w miarę podnoszenia dobrobytu stwarza ograniczenia dla chłonności rynków wewnętrznych, co przy ograniczeniu możliwości eksportowych prowadzi do powstawania barier rozwojowych i ograniczenia dla rozwoju rolnictwa oraz wzmacnia potrzebę interwencjonizmu rolnego. Potrzeba utrzymywania zatrudnienia w rolnictwie i akceptowalnego poziomu dochodów rolniczych sankcjonuje stosowanie różnych form subwencji oraz wsparcia dla rolnictwa, zwłaszcza w krajach rozwiniętych gospodarczo.

W związku z rozwojem nowych technologii produkcji rolniczej pojawiły się nowe problemy i zagrożenia, zwłaszcza natury środowiskowej i zdrowotnej. Zmiany klimatu, degradacja środowiska, deforestacja, emisja gazów cieplarnianych, wzrastająca konkurencja ze strony sektorów nierolniczych o grunty i wodę, wzrastające ceny energii i innych nakładów przemysłowych, wzrastające koszty innowacji stwarzają problemy rozwojowe, zwiększają poczucie ryzyka i niepewności co do dalszych tendencji rozwojowych.

Po długotrwałym spadku cen żywności na rynkach światowych od 2004 roku w wielu krajach trendy się odwróciły, a większy przyrost, który wystąpił w latach 2006–2008, może być zapowiedzią dalszej tendencji wzrostowej. Reakcją na ten wzrost cen żywności był silny wzrost produkcji w krajach wysoko rozwiniętych (o 11%) i tylko słaba reakcja wzrostowa w krajach rozwijających się (o 0,9%) [von Braun 2009]. Jeśli z tej drugiej grupy wyłączyć Brazylię, Chiny i Indie, to w pozostałych krajach rozwijających się zanotowano 1,6-procentowy spadek produkcji zbóż. Oznacza to, że rolnictwo krajów wysoko rozwiniętych, których wykorzystanie potencjału produkcyjnego jest ograniczone przez politykę subsydiowania zarówno producentów, jak i konsumentów, jest zdolne do szybkiej reakcji na korzystną sytuację rynku międzynarodowego. Rolnictwo krajów rozwijających się jest od tego wpływu oderwane bądź reaguje słabo na koniunkturę międzynarodową. Mimo to ogólny kontekst zmian w rolnictwie światowym

wskazuje na możliwość przesuwania się globalnego epicentrum rolnictwa z krajów OECD na kraje rozwijające się.

Prawidłowości rozwoju gospodarczego wskazują na długofalowy trend kurczenia się wskaźników określających bezpośrednią rolę rolnictwa w gospodarce narodowej. Można to obserwować poprzez wskaźniki udziału rolnictwa w wytwarzaniu produktu narodowego brutto i w zatrudnieniu. Charakterystyczne jest przy tym, że im niższy poziom rozwoju, tym większe różnice między udziałem w tworzeniu GDP i w zatrudnieniu, które zmniejszają się przy przechodzeniu na wyższy poziom rozwoju gospodarczego. W krajach uprzemysłowionych wysoko rozwiniętych te proporcje wyrównują się i w obydwu przypadkach spadają do około lub poniżej 5%. W Polsce nadal występują duże dysproporcje między udziałem rolnictwa w zatrudnieniu i tworzeniu dochodu, przekraczające 10 punktów procentowych. Są kraje o wysokiej produktywności rolnictwa, w których dochody rolnicze przewyższają przeciętny poziom dochodów w gospodarce albo niewiele im ustępują. W Polsce dysparytet dochodowy na niekorzyść rolnictwa jest jeszcze znaczny.

Mimo wzrostu produktywności i efektywności wytwarzania w rolnictwie będzie zachodził dalszy proces kurczenia się rolnictwa jako działu wytwórczego w gospodarce narodowej. Istotne są jednakże granice tego kurczenia się, które może przybrać niebezpieczny kształt marginalizacji. Niedopuszczenie do marginalizacji rolnictwa leży w interesie nie tylko rolników, ale i konsumentów, jako że żywność zaspokaja podstawowe potrzeby wszystkich ludzi. Zagrożeniem dla marginalizacji rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych i dokonujących transformacji może być postulowane w ramach negocjacji WTO większe otwarcie na konkurencję międzynarodową na światowych rynkach rolnych. W przypadku pełnej liberalizacji wymiany międzynarodowej i swobodnych procesów globalizacji rolnictwo europejskich krajów, będących członkami Unii Europejskiej, nie byłoby w stanie sprostać konkurencji rolnictwa krajów rozwijających się i krajów rozwiniętych, posiadających korzystne warunki środowiskowe i społeczne dla rolnictwa.

Oprócz presji wynikającej z konkurencyjności międzynarodowej rolnictwo uczestniczy ciągle w konkurencji wewnętrznej, między innymi o grunty, których znaczna część, zwłaszcza w otoczeniu miast, wypada z produkcji, o kwalifikacje zatrudnionych – poziom edukacji i w ogóle kapitału ludzkiego w rolnictwie jest niższy niż w innych sektorach gospodarki, o odzyskanie wytworzonej wartości, która w procesach wymiany rynkowej przepływa do innych sektorów w wyniku słabej pozycji konkurencyjnej rolnictwa na rynkach wewnętrznych. Ta konkurencja nasila proces społeczno-ekonomicznego zróżnicowania w obrębie gospodarstw rolnych wykazujących różną zdolność konkurencyjną na rynku, jak również między regionami i obszarami produkcyjnymi.

Funkcjonowanie wewnętrznych mechanizmów rynkowych i presja konkurencji międzynarodowej powodują, że znaczna część gospodarstw rolnych, zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych, przybiera strategię charakterystyczne dla przedsiębiorstw komercyjnych, których celem staje się maksymalizacja zysku [Sobiecki 2007, s. 11]. Komercjalizacja rolnictwa w skali krajowej wzmacnia

polaryzację wewnętrzną, której efektem jest kształtowanie się, obok sektora komercyjnego, także sektora rolnictwa wielofunkcyjnego oraz rolnictwa socjalnego. Komercjalizacja międzynarodowa rolnictwa może prowadzić do zmian przestrzennego zagospodarowania ziemi rolniczej oraz zmian rozmieszczenia produkcji między kontynentami i krajami. Takie zagrożenie wzmacnia się poprzez procesy globalizacji.

Wprawdzie występuje brak żywności w wielu krajach świata w ilości niezbędnej dla zaspokojenia fizjologicznych potrzeb żywnościowych i brak bezpieczeństwa żywnościowego, w sensie efektywnego dostępu do żywności, lecz rynki produktów rolnych w wysoko rozwiniętych krajach są dobrze nasycone, tj. mają nadwyżki po stronie podaży. W krajach wysoko rozwiniętych świadomie ograniczana jest podaż, a uwaga koncentruje się na kwestiach strukturalnych podaży, szerokiej ofercie asortymentowej oraz jakości i bezpieczeństwa zdrowotnego żywności. Wzrasta znaczenie racjonalności wykorzystania zasobów produkcyjnych. Z jednej strony duża zdolność do zwiększania produkcji wywiera presję na zmniejszenie zatrudnienia, z drugiej zachwianie równowagi ekologicznej przemawia za umocnieniem koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego. W obydwu płaszczyznach pomocnym rozwiązaniem jest wielofunkcyjność rolnictwa i umacnianie pozarolniczych form działalności gospodarczej na wsi.

W każdym przypadku o rozwoju rolnictwa i możliwości zwiększania produkcji rolniczej decyduje popyt wewnętrzny, a także możliwości eksportowe. Głównie od postaw i preferencji konsumentów krajowych zależy to, czy gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa wytwarzające żywność realizują swoje cele produkcyjne i dochodowe.

Procesy globalizacji produkcji i handlu żywnością ułatwiają przepływ samych produktów z miejsc nadwyżkowych do rejonów deficytowych, przyspieszają dyfuzję innowacji w sferze produktów i procesów wytwarzania i ujednoliceją kulturowe i społeczne wzorce związane z żywnością, jej produkcją, obrotem i konsumpcją. Szczególnej rangi nabiera zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego oraz jakości coraz bardziej zróżnicowanych form produktów spożywczych. Żywność w czasach współczesnych stawała się dotychczas względnie coraz tańsza, stąd konsumenci stawali się coraz bardziej wymagający wobec jakości kupowanych produktów. Głębokie przetwarzanie żywności nie zawsze jednak poprawia jej cechy smakowe i odżywcze.

W miarę podwyższania standardu życia przeciętny konsument wydaje coraz mniejszą część swoich dochodów na żywność. Jednocześnie staje się on coraz bardziej wymagający odnośnie jakości, bezpieczeństwa i cech dietetycznych produktów żywnościowych. Wzrastające zróżnicowanie wymagań i upodobań konsumentów, którzy zwracają większą uwagę na zależności między dietą a zdrowiem, przekłada się na cały kompleks działań zapewniających bezpieczeństwo żywnościowe i jakość, a pośrednio także na systemy regulacyjne rynku żywnościowego i strategię przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego, handlu i dystrybucji. Nowe trendy w sferze konsumpcji, takie jak: zwiększenie zapotrzebowania na tzw. słabostki konsumpcyjne (np. zakąski, czekolada, orzeszki), żywność beztłuszczowa typu „light”, gotowe lub łatwe do spożycia

produkty typu „pizza”, „hot dog” i inne, żywność egzotyczna z innych stref klimatycznych, mają swoje konsekwencje w przetwórstwie i gastronomii. Rośnie liczba konsumentów interesujących się żywnością ekologiczną, żywnością śródziemnomorską i wytwarzaną w konkretnych regionach świata, żywnością pozyskiwaną bez naruszenia etyki i dobrostanu zwierząt.

Wzrost zapotrzebowania na wiedzę o sposobach wytwarzania żywności będzie miał swoje konsekwencje nie tylko dla zakładów przetwórczych, ale także dla gospodarstw rolnych i procesów technologicznych pozyskiwania surowców. Ważnym wyzwaniem dla konsumentów i przemysłu spożywczego jest żywność modyfikowana genetycznie. Należy oczekiwać, że presja na dopuszczenie do szerokiego obrotu żywności modyfikowanej genetycznie nie zostanie skutecznie zastopowana. Dopuszczenie tej żywności w szerszej skali na rynek europejski i polski będzie wyzwaniem niezwykle trudnym.

Coraz lepsze wykorzystanie nowych technologii, wiedzy i niematerialnych form kapitału w procesach produkcyjnych i funkcjonowaniu rolnictwa stanowią istotę procesów modernizacyjnych w rolnictwie różnych krajów. Dyfuzja innowacji jest procesem ciągłym, lecz może być wzmocniona i przyspieszona poprzez odpowiednią politykę państwa, a także wymagania stawiane przez przemysł przetwórczy, pośredników handlowych, rosnące w siłę firmy dystrybucyjne oraz agencje i przedsiębiorstwa eksportujące. Ciągły postęp wymusza także międzynarodowa konkurencja i korporacje transnarodowe. Znaczna część tych zjawisk stanowi istotną treść i części składowe procesów globalizacji i integracji międzynarodowej.

To wszystko sprawia, że procesy rozwojowe rolnictwa wymagają koordynacji w ramach określonej polityki rolnej. Zakres, cele i instrumenty interwencjonizmu rolniczego są dostosowane do sytuacji poszczególnych krajów, a także wspólnotowych celów układów integracyjnych.

PRZESŁANKI INTERWENCJONIZMU ROLNICZEGO

Interwencjonizm rolniczy jest specyficznym oddziaływaniem państwa, wynikającym z niesprawności i zewnętrznych efektów funkcjonowania rynku, którego niekorzystne skutki ujawniają się w samym rolnictwie i jego otoczeniu [Adamowicz 1990, s. 7–31]. Interwencjonizm w rolnictwie jest częścią ogólnego interwencjonizmu państwa w gospodarce i ma osadzenie w tradycyjnych, ogólnych funkcjach państwa, co wynika z przyjętej doktryny określającej rolę państwa w gospodarce. Podstawowe funkcje państwa obejmują między innymi takie sprawy, jak: zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, utrzymanie instytucji wymiaru sprawiedliwości, szkolnictwa, ochrony zdrowia, systemu pieniężnego, administracji publicznej i innych. Tradycyjnie rola państwa w gospodarce rynkowej polega przede wszystkim na zapewnieniu przestrzegania ustrojowych i systemowych zasad porządku społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza zasady wolności gospodarczej, poszanowania własności prywatnej oraz swobody przedsiębiorczości. Współcześnie państwo podejmuje również szersze działania rynkowe i strukturalne, a także re-

alizację misji korygowania niedostatków mechanizmów rynku pod kątem podnoszenia efektywności gospodarki w skali ogólnospołecznej, ograniczenia nadmiernych nierówności w podziale produktu społecznego i stabilizowania gospodarki.

Mechanizm rynkowy mimo wielu zalet ma także wiele ułomności. Jest on efektywny w skali mikroekonomicznej, gdzie poprzez konkurencję wymusza efektywność i sprawność działania podmiotów ekonomicznych. Samoistny mechanizm rynkowy wywołuje jednak szereg nieefektywności, zwłaszcza w skali makroekonomicznej i społecznej w długich okresach i w niektórych sektorach gospodarki (tabela 1). Zawodność rynku objawia się w nieakceptowanym społecznie podziale zasobów i dochodów oraz w nierównym tempie rozwoju gospodarczego. Zadaniem państwa jest zatem takie interweniowanie na rynku, które poprawi ogólnoeconomiczną i społeczną sprawność i skuteczność mechanizmu rynkowego bądź zminimalizuje skutki niesprawności funkcjonowania rynku w sferze społecznej oraz ekonomicznej.

TABELA 1. Korygowanie działań mechanizmów rynku

Słabości „niewidzialnej ręki rynku”	Interwencja państwa	Przykłady działań polityki gospodarczej
Nieefektywność		
Niedoskonała konkurencja, monopole	Interwencja na rynku	Ustawodawstwo antymonopolowe
Koszty społeczne, ekologiczne, itp.	Interwencja, ograniczenia swobody działalności	Wprowadzanie norm ochrony środowiska, norm technicznych
Brak zainteresowania firm prywatnych pewnymi dziedzinami działalności	Subsydiowanie działalności w tych dziedzinach, zlecenie ich instytucjom publicznym	Investycje publiczne, budowa i finansowanie urządzeń infrastruktury
Nierówności dochodów		
Uznane za nadmierne różnice dochodów i warunków życia ludności	Redystrybucja dochodów	Progresja podatkowa, zasiłki społeczne, stypendia itp.
Niestabilność gospodarki		
Wahania koniunktury, niskie tempo wzrostu, bezrobocie	Oddziaływanie stabilizacyjne i stymulujące	Regulacja podaży pieniądza, zachęty podatkowe itp.

Źródło: Samuelson i Nordhaus [1989, s. 47], *Polityka gospodarcza* [2006, s. 32].

Tak więc u podstaw interwencjonizmu państwa w gospodarce leżą następujące przesłanki: zawodność rynku w procesie racjonalnej alokacji zasobów i podziału uzyskiwanych dochodów, co ma szczególne znaczenie w długim okresie, dążenie do podwyższania stopnia spójności i skuteczności funkcjonowania rynku oraz dążenie do minimalizacji skutków niesprawności mechanizmu rynkowego w sferze ekonomicznej i niepożądanych skutków funkcjonowania rynku w sferze społecznej.

Interwencjonizm państwowy w gospodarce przybiera formę realizowanej polityki gospodarczej państwa.

Polityka gospodarcza państwa w systemie gospodarki rynkowej może posługiwać się różnymi instrumentami dostosowanymi do obszaru i kierunku oddziaływania.

Wśród najważniejszych kierunków oddziaływania polityki gospodarczej państwa w gospodarce kapitalistycznej można wyszczególnić:

- dopływ środków niezbędnych do wykonywania przez państwo funkcji wewnętrznych i zewnętrznych (wspieranie rozwoju gospodarki krajowej),
- wspomaganie funkcjonowania i rozwoju sektorów gospodarczych niecieszących się dostatecznym zainteresowaniem przedsiębiorstw prywatnych,
- osłona działalności gospodarczej obywateli własnego kraju przed zagraniczną konkurencją,
- ochrona konkurencji przed porozumieniami organizacji monopolistycznych,
- przeciwdziałanie czynnikom kryzysogennym i stagnacyjnym oraz pobudzanie koniunktury i kształtowanie warunków sprzyjających procesowi wzrostu,
- ochrona środowiska naturalnego i zapewnienie ładu przestrzennego,
- utrzymanie ładu społecznego.

Rolnictwo jest szczególnym sektorem gospodarki, w którym zaznacza się interwencyjna rola państwa. Jedną z podstawowych przyczyn są szczególne cechy gospodarki rolnej, które wynikają z samej istoty gospodarowania na roli oraz z długofalowych procesów rozwojowych. Ważne znaczenie mają w tej dziedzinie gospodarowania specyficzne cechy, takie jak: sezonowość produkcji, ograniczona mobilność czynników produkcji, a także krótkookresowa zmienność rynku oraz specyfika obrotu rolniczego. Działalność rolnicza charakteryzuje się wysokim poziomem ryzyka, a metody zapobiegania i ograniczania ryzyka są mało skuteczne. Zależność od zmiennych warunków przyrodniczych i klimatycznych, mała skala gospodarowania, rozproszenie i przestrzenny charakter produkcji, niski poziom edukacji rolników i słabość systemów informacji i doradztwa składają się na sytuację, z którą sami rolnicy bez pomocy państwa nie są w stanie sobie poradzić. Rozwój systemów edukacyjnych, wsparcie dla nowoczesnych technologii i działania prowadzące do występowania korzyści skali, a także możliwość korzystania z efektów zewnętrznych powodowanych przez produkcję rolą wymaga bądź to subsydiowania, bądź określonych regulacji prawnych. U podstaw interwencjonizmu rolniczego leżą też:

1. Specyficzne właściwości popytu żywnościowego, tj. ograniczony zbyt i rosnąca podaż produktów rolnych, co z kolei wywołuje spadek cen i pogarszanie się sytuacji dochodowej. Tworzą potrzebę ingerencji państwa w sferę ochrony dochodów rolniczych i limitowania produkcji „by zapewnić godziwe warunki egzystencji rodzinom chłopskim”.

2. Problemy dochodowe rolników, a przede wszystkim potrzeba przeciwdziałania nadmiernym dysproporcjom w dochodach rolniczych. Wpływ państwa na dochody rolnicze dokonuje się głównie przez zagwarantowanie opłacalności produkcji rolnej realizowanej po przeciętnych kosztach. Może to być osiągnięte na przykład za pośrednictwem cen minimalnych oraz skupu interwencyjnego.

3. Potrzeba opracowywania i realizacji nowych strategii rozwojowych oraz oszczędnych technologii, które umożliwiają transformację rolnictwa w pożądanym kierunku.

W polityce rolnej prowadzonej przez różne kraje można wyodrębnić dwa główne obszary wsparcia rolnictwa: wsparcie nakierowane na rynek wewnętrzny i wsparcie w sferze obrotów zagranicznych. Polityka skierowana „do wewnątrz” polega na kształtowaniu procesów wzrostowych rolnictwa oraz umożliwieniu jego modernizacji i restrukturyzacji. Polityka zewnętrzna polega na podnoszeniu konkurencyjności na zewnątrz, wspieraniu eksportu w celu integracji z rynkiem światowym, jak również na ochronie przed konkurencją oferty zagranicznej przy imporcie. Tradycyjnie kraje rolnicze wykorzystują eksport towarów rolno-spożywczych dla celów rozwoju gospodarczego, stąd sektor eksportowy stanowiący nowoczesną część rolnictwa jest raczej przedmiotem opodatkowania niż subwencjonowania. W krajach o rozwiniętej gospodarce subsydiowanie eksportu może być jedną z głównych form wsparcia dla rolnictwa i podnoszenia dochodów rolniczych. W tych to krajach w polityce obrotów zagranicznych dużą uwagę zwraca się też na ograniczenie importu jako bezpośredniego źródła obniżania cen rolnych. Ograniczanie dostępu do rynku jest traktowane jako jeden z głównych czynników zakłócających światowy handel i rozmieszczenie produkcji (tabela 2). W tym działaniu wyraża się aspekt protekcjonistyczny interwencjonizmu państwowego w rolnictwie. Ochrona rynku wewnętrznego osiąga na jest przez zastosowanie różnych instrumentów regulowania importu żywności, między innymi za pomocą kwot importowych, ceł czy innych opłat.

TABELA 2. Udział poszczególnych elementów wsparcia rolnictwa w zakłócaniu światowego handlu [%]

Czynnik zakłócający światowy handel	Podmiot analizujący				
	Bank Światowy	OECD	Udział w zakłócaniu rynku		
			UE	USA	
Dostęp do rynku	93	79	54	34	44
Wsparcie krajowe	5	19	32	45	59
Subsydia eksportowe	2	2	14	21	6

Źródło: *Does the „trade talk”... 2006.*

Przepływ towarów w obrocie zagranicznym, jak również funkcjonowanie rynku wewnętrznego objęte są różnego rodzaju regulacjami i normami prawnymi. Tak zwany aspekt regulacyjny związany jest ze stosowaniem pozataryfowych regulatorów obrotu, takich jak: normy jakościowe i bezpieczeństwa zdrowotnego, przepisy fitosanitarne, zasady przestrzegania dobrostanu zwierząt, świadectwa pochodzenia, normy ochrony środowiska i inne.

Potrzeby rozwojowe rolnictwa i interesy rolników mogą być zapewniane poprzez bezpośredni interwencjonizm w mechanizmy funkcjonowania rynku wewnętrznego i obrotów zewnętrznych, a także poprzez politykę strukturalną nakierowaną bezpośrednio na rolnictwo i gospodarstwa rolne, a także na rozwój pozarolniczej funkcji w gospodarce wiejskiej. Współczesna polityka rolna opiera się coraz bardziej na wyłaniających się, lecz silnie ze sobą powiązanych dwóch filarach polityki rozwoju rolnictwa i polityki rozwoju wsi (obszarów wiejskich). Drugi filar umacnia swoje znaczenie, lecz jednocześnie staje się coraz bardziej złożony i zróżnicowany. Zarówno polityka rozwoju rolnictwa, jak

i polityka rozwoju wsi jest silnie powiązana z poziomem rozwoju gospodarczego kraju i charakterem jego gospodarki.

CELE I INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA NA ROLNICTWO I ROZWÓJ WSI

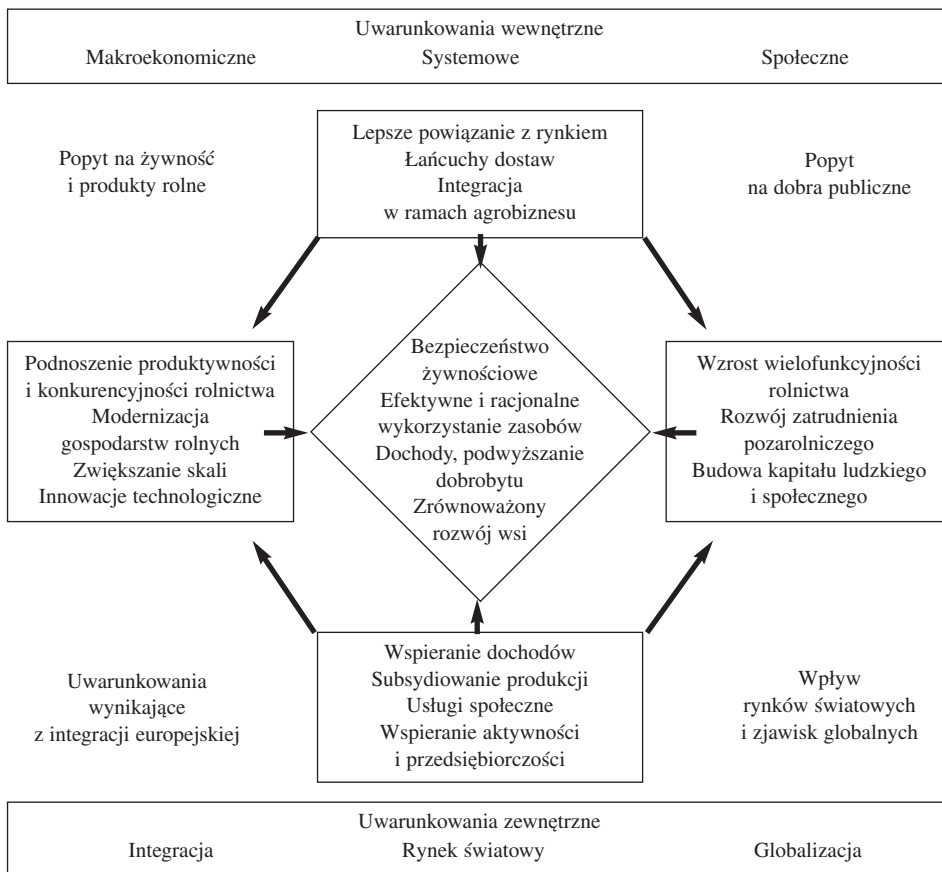
Tradycyjne instrumenty wykorzystywane w polityce rolnej do wsparcia rolnictwa i rozwoju wsi dzielono na instrumenty rynkowe i pozarynkowe (strukturalne i instytucjonalne). Wśród instrumentów rynkowych podstawowe znaczenie mają instrumenty regulowania podaży, takie jak: gromadzenie i finansowanie zapasów, ustanawianie kwot rynkowych, limitowanie obszaru upraw, ustalanie ograniczeń terminów skupu, kontraktacja produkcji, standaryzacja produkcji żywnościowej, ochrona przed importem (cła, opłaty wyrównawcze, podatki importowe, ograniczenia ilościowe, licencje importowe i inne). Wspieranie eksportu (subsydia, dopłaty, zwolnienia podatkowe, zwroty cła itp.) ma znaczenie zarówno dla podaży, jak i popytu na produkty rolne. Do instrumentów wspierających popyt należą różnego rodzaju subwencje wspierające konsumpcję żywności (bazy żywnościowe, posiłki szkolne, wykorzystywanie żywności do celów charytatywnych, pomocy żywnościowej itp.).

Do instrumentów pozarynkowego wsparcia rolnictwa należą subsydia i dopłaty bezpośrednio do dochodów, do produkcji, do powierzchni upraw, do zwierząt. Należy tu też dostęp do kredytów preferencyjnych i środków do produkcji oraz cała gama instrumentów o charakterze strukturalnym stosowanych na rynkach pracy w bezpośrednim otoczeniu rolnictwa. Należą tu też subsydia pośrednie, na przykład dopłaty do przemysłu przetwórczego, gwarantujące wypłatę cen minimalnych za produkty rolne, czy inne dopłaty i refundacje dla przemysłu, sektora usług czy doradztwa rolniczego (rysunek 1).

Niezależnie od poziomu rozwoju i charakteru kraju polityka rolna zintegrowana z polityką rozwoju wsi nakierowana może być na cztery ogólne cele (środkowa część rysunku 1):

- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz stabilizację rynku rolnego i żywnościowego,
- poprawę sytuacji ekonomicznej ludności rolniczej, która obejmuje rozwiązania strukturalne, socjalne i efektywnościowe, a w szczególności sprawiedliwy podział dochodów,
- zmierzanie do efektywnego i racjonalnego wykorzystania zasobów produkcyjnych oraz ochrony środowiska naturalnego w ramach koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego,
- rozwój funkcji pozarolniczych i równoważenie wiejskich rynków pracy, kreacja dóbr publicznych.

Wyszczególnione w środkowej części rysunku 1 cele polityki rolnej, których waga i struktura wewnętrzna musi być dostosowana do typu rolnictwa i jego roli w gospodarce narodowej, mogą być realizowane poprzez zestaw określonych działań i instrumentów w czterech następujących płaszczyznach:



RYSUNEK 1. Model ogólny interwencjonizmu. Uwarunkowania, cele i instrumenty polityki rolnej i polityki rozwoju wsi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Agriculture for...* [2008, s. 228].

1. Usprawnienie powiązań z rynkiem i ustanowienie sprawnych łańcuchów (kanałów) dostaw. Działanie w tej płaszczyźnie skutkuje integracją w sektorze agrobiznesu w łańcuchach dostaw, wzmacnia powiązania między licznymi konsumentami i innymi podmiotami reprezentującymi popyt na rynkach żywnościowych a producentami rolnymi, którzy także są liczni i rozproszeni. Wzbogacenie i obsługa łańcuchów dostaw zwiększa zatrudnienie i dodaje wartości do surowców rolnych przechodzących przez kanały marketingowe. Interwencjonizm w tej płaszczyźnie oddziałujący, rozwijając i wspierając elementy składające się na łańcuchy dostaw, może stwarzać sprzyjający klimat do inwestowania, wspierać słabe ogniwa łańcucha oraz rozwijać różne innowacyjne formy działań i tworzyć strategię partnerstwa prywatno-publicznego.

2. Podnoszenie produktywności i konkurencyjności rolnictwa. Oznacza to działania modernizacyjne w gospodarstwach rolnych, wyposażenie w odpowiednie środki produkcji powiększanie skali gospodarowania. Wszystko to umożliwia wdrażanie innowacji technologicznych, silniejsze powiązanie z rynkiem. Polityka interwencjonizmu wspierającego produktywność i konkurencyj-

ność obejmuje regulacje rynkowe, budowanie infrastruktury, wspieranie postępu technologicznego, doradztwa, zapewnienia usług finansowych i organizacyjnych, wsparcie dla grup producentów itp. Wymuszenie przejścia od gospodarstw o charakterze naturalnym do gospodarki rynkowej wymaga często zreformowania dostępu drobnych rolników do ziemi i innych czynników produkcji, podnoszenia kwalifikacji, budowy kapitału ludzkiego i społecznego. Interwencyjne wsparcie może przejawiać się w inicjatywach organizacji rynków regionalnych i ułatwieniu wejścia producentów na rynki zewnętrzne, a także wiąże się ze wprowadzaniem integracji poziomej i pionowej oraz systemów zabezpieczających przed ryzykiem.

3. Trzecia płaszczyzna działań obejmuje wspieranie dochodów rolniczych i poziomu życia ludności wiejskiej. Odbywa się to zarówno poprzez subsydiowanie produkcji i wspieranie aktywności oraz przedsiębiorczości rolniczej i pozarolniczej, jak i zapewnienie dla ludności rolniczej i ludności wiejskiej o niskich dochodach odpowiednich usług społecznych (edukacyjnych, zdrowotnych, socjalnych itp.).

4. Wzrost wielofunkcyjności rolnictwa i zatrudnienia pozarolniczego na wsi oraz budowa kapitału ludzkiego i społecznego. Rozwój rynku pracy zarówno po stronie podaży, jak i popytu oznacza potrzebę podnoszenia kwalifikacji, podnoszenia wydajności pracy i wynagrodzenia za nią, co chroni obszary wiejskie przed depopulacją i depresją ekonomiczną.

Instrumenty wyszczególnione w wymienionych wyżej płaszczyznach mogą być w różny sposób i w różnym zakresie wykorzystane w budowaniu narodowych programów polityki rolnej i rozwoju wsi. Hierarchia celów i struktura stosowanych instrumentów będzie się różnić w krajach typowo rolniczych, różnych grupach krajów podlegających transformacji, w krajach zurbanizowanych i w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo.

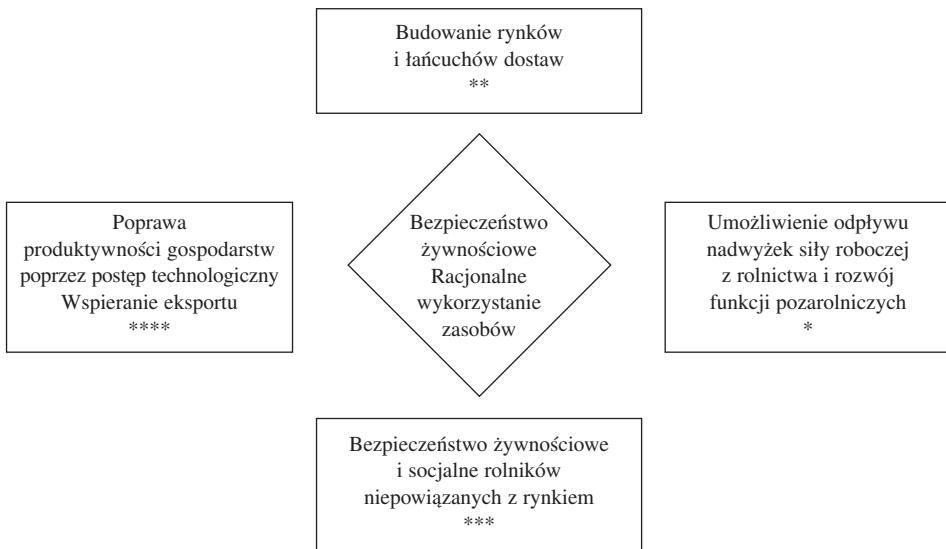
Uwzględniając zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego krajów oraz różną rolę rolnictwa w gospodarce, wskazano na odmienną sytuację rolnictwa, a jednocześnie przesłanki dla prowadzenia polityki rolnej w różnych grupach krajów: typowo rolniczych o dominacji gospodarki wiejskiej, o gospodarce przejściowej podlegającej transformacji, rolniczych zurbanizowanych oraz uprzemysłowionych, wysoko rozwiniętych i zurbanizowanych.

MODYFIKOWANIE CELÓW INTERWENCJONIZMU W ZALEŻNOŚCI OD CHARAKTERU KRAJU

Na początku XXI wieku znajduje się jeszcze na świecie duża liczba krajów, w których rolnictwo nadal ma fundamentalne znaczenie, dając zatrudnienie przeważającej liczbie aktywnych zawodowo i dostarczając ponad trzecią część PKB. W krajach tych trzy czwarte ludzi zamieszkuje na wsi, a większość z nich to ludzie ubodzy. W tych to krajach rolnictwo nadal stanowi podstawę wzrostu ekonomicznego i główny sposób na ograniczanie ubóstwa [*Agriculture for...* 2008, s. 1]. Szansą dla tych krajów jest rewolucja technologiczna i wzrost produktywności w drobnych gospodarstwach rolnych.

Kraje typowo rolnicze, opierające swoją gospodarkę na rolnictwie, są zlokalizowane głównie na obszarze Afryki w strefie subsaharyjskiej. W krajach tych w rolnictwie zatrudnionych jest ponad 80% czynnych zawodowo. Na przestrzeni lat 1990-2005 tempo wzrostu PKB wytwarzanego w rolnictwie podniosło się z 2,3 do 3,8% [Agriculture for... 2008]. W większości z 15 krajów tej strefy zauważa się zmniejszenie zjawiska ubóstwa. Podtrzymanie tempa wzrostu i obniżanie zjawiska ubóstwa wymaga skoordynowania działań w ramach polityki narodowej i regionalnej. Programy takie powinny być ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego gospodarstw domowych poprzez ograniczenie ubóstwa i poszukiwanie środków na cele rozwojowe. Słabością tych obszarów jest niedorozwój infrastruktury, słaby rozwój rynku i niska towarowość gospodarstw rolnych. Wysokie koszty transportu i niektórych walut wymiennalnych ograniczają możliwości importu żywności i środków produkcji. Zwiększenie produkcji żywności stanowi podstawowy sposób zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

Wykorzystanie rolnictwa w procesach rozwoju wymaga poprawy dostępu drobnych rolników do nowoczesnych kanałów rynkowych zarówno w kraju, jak i na eksport. Poprawa produktywności rolnictwa wymaga nowych technologii i lepszego zarządzania zasobami naturalnymi. Zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i socjalnego na poziomie gospodarstw domowych słabo powiązanych z rynkiem w skali lokalnej musi towarzyszyć troska o wrażliwe środowisko przyrodnicze i skutki zmian klimatycznych (rysunek 2).



Uwaga: Liczba gwiazdek wskazuje względną ważność działania w tym obszarze uwzględniając, że łączna liczba punktów wynosi 10.

RYSUNEK 2. Model interwencjonizmu dla rolnictwa krajów rolniczych
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Agriculture for...* [2008, s. 231].

Wiele krajów, które w przeszłości zaliczane były do grupy krajów rozwijających się, jak też kraje zaliczane w przeszłości do grupy krajów o gospodarce centralnie planowanej można zakwalifikować obecnie do krajów o gospodarce przejściowej, podlegającej transformacji. Udział rolnictwa w gospodarce tych krajów jest znaczny, lecz się kurczy.

Kraje, w których zachodzi transformacja gospodarcza do fazy rozwiniętej gospodarki rynkowej zarówno z pozycji byłych krajów socjalistycznych, jak i w gospodarkach krajów rozwijających się, podejmujących strategie przekształceń strukturalnych, stanowią chyba najliczniejszą grupę w skali świata, w których zamieszkuje 2,0–2,5 mld ludzi. Jest to grupa silnie zróżnicowana, obejmująca zarówno kraje ubogie i słabo rozwinięte, gdzie na wsi skupia się duża część ludności, w tym ludność o niskich dochodach (głównie kraje Azji Wschodniej i Południowej), jak i kraje, które przeszły proces gwałtownej migracji i urbanizacji, w której wyniku znaczna część ludności znalazła się w miastach (Ameryka Łacińska)².

Cechą wspólną całej tej grupy krajów transformujących gospodarkę jest dynamiczny wzrost gospodarczy i przekształcanie struktur instytucjonalnych. Największą grupę stanowią kraje o względnie niskim poziomie zurbanizowania, co oznacza, że znaczna część ludności nadal zamieszkuje obszary wiejskie, a jeszcze niezbyt intensywne procesy migracyjne ze wsi kierują ludność do dużych ośrodków miejskich. Ma to miejsce szczególnie w krajach wschodniej i południowej Azji, Pacyfiku, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. W tych to krajach ponad 80% ludności ubogiej żyje na obszarach wiejskich [*Agriculture for...* 2008, s. 234].

Dynamiczny rozwój sektorów pozarolniczych i znacznie powolniejsze tempo wzrostu rolnictwa niż innych dziedzin gospodarki powodują napięcia i dysproporcje wewnętrzne, co objawia się głównie na rynku pracy i powoduje wysokie zróżnicowanie dochodów i popytu między ludnością wiejską i miejską. Szybki wzrost dochodów ludności w miastach stwarza silny popyt na jakościowo lepszą żywność, co może być istotnym czynnikiem uzasadniającym politykę rozwoju nie tylko rolnictwa, ale także politykę rozwoju wsi, która promując rozwój funkcji pozarolniczych na wsi, ma wpływ na zwalczanie ubóstwa, podnoszenie poziomu kwalifikacji, upowszechnianie bardziej zrównoważonych metod gospodarowania w środowisku.

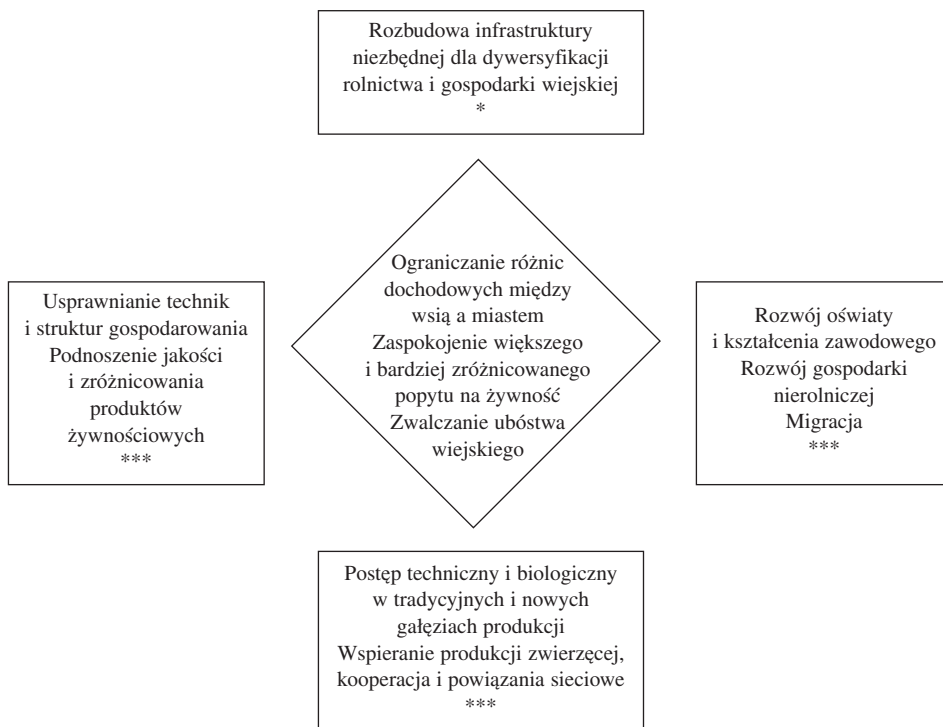
Transformacja polegająca na przyspieszeniu procesów budowy nowoczesnej gospodarki rynkowej i przebudowie struktur gospodarczych i instytucjonalnych ułatwia postęp technologiczny i wzrost ekonomiczny rolnictwa. Rozwój rolnictwa uzależniony jest od możliwości poprawy sytuacji na rynku pracy i rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Główną troską interwencjonizmu w tych krajach jest wspieranie i subsydiowanie pożądanych zmian technologicznych i strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz pod-

² Ze względu na wyższy poziom rozwoju gospodarczego i dobrobytu społecznego kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do Unii Europejskiej, zostały włączone do grupy krajów wysoko rozwiniętych.

noszenie konkurencyjności rolnictwa. Ważne społecznie w tych krajach jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, jak też podnoszenie dochodów rolniczych.

Różnorodność rolnictwa i środowiska, w którym to rolnictwo funkcjonuje, sprawia, że kraje te napotykać na różne problemy rozwojowe o charakterze strukturalnym, jak: presja demograficzna, rozdrobnienie struktury agrarnej, niedobór wody, marginalizacja obszarów peryferyjnych. Problemy te oraz ułomności demokracji lokalnej i systemów społeczno-politycznych stwarzają potrzebę wypracowania różnorodnych, dostosowanych do miejscowych warunków strategii rozwojowych. We wszystkich krajach warunkiem dalszego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest rozbudowa infrastruktury. Wydaje się, że poza tworzeniem infrastrukturalnych warunków dywersyfikacji gospodarki wiejskiej w tej grupie krajów polityka rolna i polityka rozwoju wsi powinna być w zróżnicowanym stopniu kierowana na trzy następujące cele (rysunek 3):

1. Wspieranie działań prowadzących do zróżnicowania produkcji i podnoszenia jej jakości w drobnotowarowych gospodarstwach rolnych, co pozwoli zaspo-



Uwaga: Liczba gwiazdek wskazuje względną ważność działania w tym obszarze, uwzględniając, że łączna liczba punktów wynosi 10.

RYSUNEK 3. Model interwencjonizmu dla rolnictwa krajów transformacji gospodarczej o niskim poziomie urbanizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Agriculture for...* [2008, s. 231].

koić szybko rosnący i coraz bardziej zróżnicowany popyt na żywność ze strony ludności miejskiej.

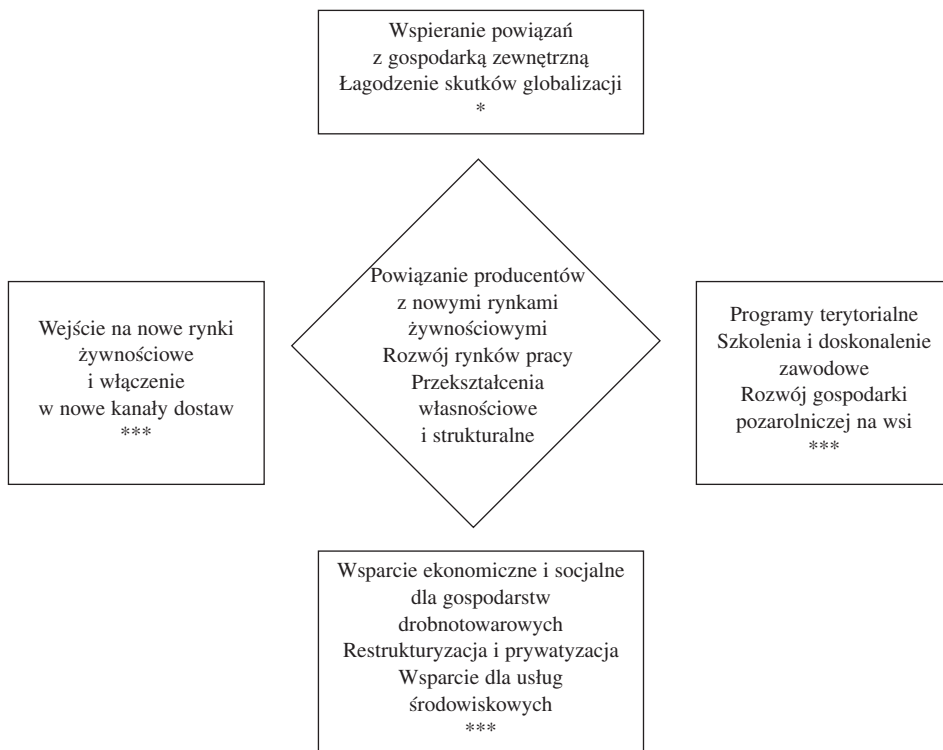
2. Wdrażanie postępu technicznego i biologicznego nie tylko do podstawowych gałęzi produkcji, ale także do nowych gałęzi produkcji, nowych grup gospodarowania w rolnictwie i nowych regionów. Szczególnym obszarem zainteresowania może być produkcja zwierzęca, zwiększająca ofertę rynkową produktów żywnościowych, jak również możliwość zaangażowania drobnych czy bezrolnych producentów funkcjonujących w zintegrowanych sieciach i systemach produkcji,

3. Inwestowanie w rozwój oświaty i podnoszenie kwalifikacji niezbędnych do rozwijania pozarolniczych form gospodarowania na wsi, co ułatwia rozwiązywanie bądź złagodzenie problemów zatrudnienia zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej. Projektom rozwoju kapitału ludzkiego powinny towarzyszyć programy zabezpieczenia społecznego przed różnymi formami ryzyka społecznego i gospodarczego.

W wielu krajach Ameryki Łacińskiej, w których bieda na wsi wyparła znaczną część ludności na peryferie wielkich miast, podniosły się demograficzne wskaźniki urbanizacji, co jednak nie rozwiązało ani problemów rozwojowych rolnictwa, ani nie poprawiło warunków bytu tej części ludności miast. W zurbanizowanych krajach pozaeuropejskich ubóstwo skupia się głównie w miastach, ale także jest obecne na wsi. Wielkie nierówności w dostępie do ziemi i innych zasobów produkcji, słabości otoczenia instytucjonalnego, ekspansja globalnych sieci dystrybucyjnych utrudniają dostęp do rynku drobnym rolnikom, a ograniczone możliwości zdobycia pracy poza rolnictwem są głównym wyzwaniem w kształtowaniu programów rozwojowych.

W krajach o wysokim poziomie urbanizacji rolnictwo stanowi niewielką część gospodarki, ale niektóre gałęzie produkcji rolnej pełnią ważną rolę w rozwoju krajowego agrobiznesu i eksportu. Skoncentrowanie ludności w miastach stworzyło podstawy pod rozbudowę wielkopowierzchniowych sieci dystrybucji (super i hipermarketów), które podporządkowują sobie niektóre gałęzie rolnictwa i przetwórstwa rolniczego. Wczesne migracje ludności ze wsi do miast prowadziły do usprawnienia technik produkcji rolniczej poprzez mechanizację i powiązanie z rynkowymi sieciami dostaw. Zwiększa się znaczenie gospodarki nierolniczej na wsi. Głównym celem polityki rolnej staje się włączanie drobnych producentów rolnych w system gospodarki rynkowej i zwiększenie zatrudnienia zarówno w rolnictwie, jak i gospodarce pozarolniczej na wsi (rysunek 4). Główne problemy rozwojowe rolnictwa to obecność ubóstwa na obszarach wiejskich i niezadowalający dostęp drobnych rolników do zasobów produkcyjnych i rynków, a także niedorozwój regionów peryferyjnych i obecność wadliwych struktur gospodarczych i społecznych (wielka własność ziemska, plantacje, latyfundia, minifundia, nierówności społeczne, niedowład administracji, niedomagania społeczeństwa obywatelskiego).

Specyficzną grupę stanowią kraje przebudowujące system ekonomiczno-społeczny z systemu typowego dla realnego socjalizmu na system rynkowy. Oprócz zjawisk opisywanych wyżej, dominującym kierunkiem działań w tym



Uwaga: Liczba gwiazdek wskazuje względną ważność działania w tym obszarze, uwzględniając, że łączna liczba punktów wynosi 10.

RYSUNEK 4. Model interwencjonizmu dla rolnictwa krajów zurbanizowanych
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Agriculture for...* [2008, s. 231].

przypadku są przekształcenia własnościowe – restrukturyzacja i prywatyzacja podstawowych zasobów produkcyjnych ziemi i majątku produkcyjnego, umacnianie sektora prywatnego oraz budowa nowych więzi na nowym rynku rolno-żywnościowym.

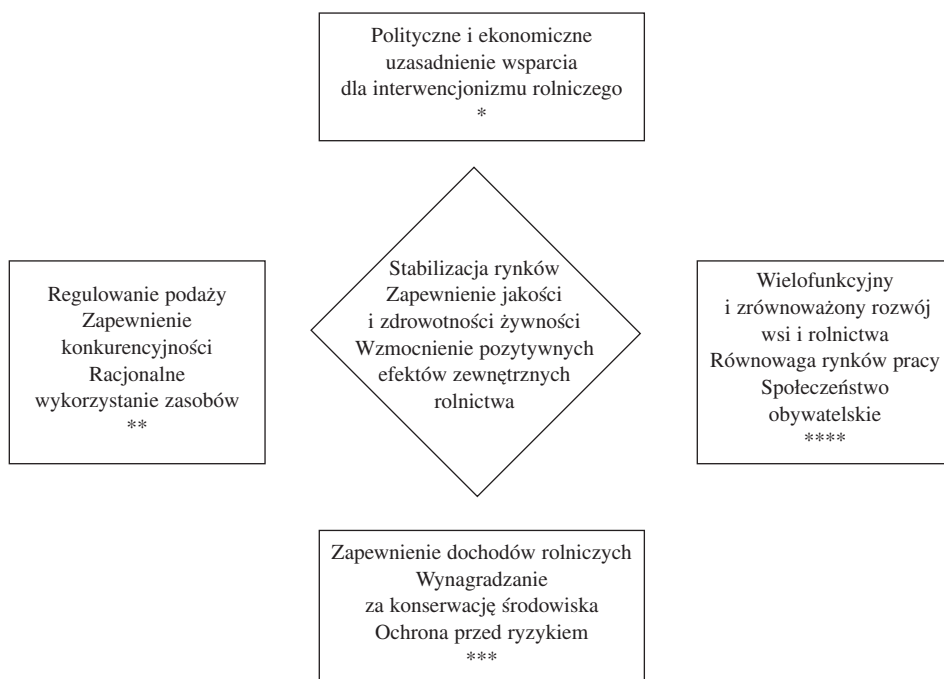
W krajach zurbanizowanych o ograniczonej roli rolnictwa w gospodarce narodowej cele polityki rolnej powinny koncentrować się na trzech głównych obszarach:

- włączaniu drobnych producentów w system nowej organizacji rynków, co wymaga lepszego dostępu do zasobów, nowej oferty produktowej oraz nowych powiązań z odbiorcami,
- podnoszeniu produktywności w rolnictwie drobnotowarowym, a także restrukturyzacji i prywatyzacji własności publicznej, rozwoju pomocy socjalnej oraz wynagradzaniu rolników za usługi środowiskowe,
- rozwijaniu funkcji pozarolniczych na obszarach wiejskich poprzez przekwalifikowanie i szkolenia zawodowe przy zastosowaniu podejścia terytorialnego.

W krajach wysoko rozwiniętych i uprzemysłowionych silnie zaawansowane procesy urbanizacji rozlewają się na obszary wiejskie. Kraje te posiadają wysokowydajne rolnictwo, lecz jego względny udział w gospodarce jest niewielki.

Rolnictwo zatrudniające 2–5% czynnych zawodowo i wytwarzające niewiele mniejszą część PKB stanowi jednak podstawę silnie rozwiniętego agrobiznesu, przemysłu przetwórczego, handlu i usług, które łącznie z rolnictwem zatrudniają znaczną część siły roboczej i dostarczają znaczną część PKB. Rolnictwo w najbardziej rozwiniętych krajach stanowi podstawę do rozwoju nowych pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich, funkcji produkcyjnych i usługowych, kreacji usług środowiskowych i innych usług o charakterze publicznym. W krajach zurbanizowanych uprzemysłowionych, o dominacji rolnictwa rodzinnego, skala ubóstwa na wsi jest niewielka, ale nowoczesne przemysłowe technologie rolnicze powodują, że rolnictwo staje się sektorem zagrażającym środowisku przyrodniczemu.

W krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo, w których rolnictwo stanowi niewielki udział w wytwarzaniu PKB i zatrudnieniu, rola państwa w kształtowaniu rozwoju rolnictwa nie zanika, ponieważ rynek nie zapewnia właściwego podziału dochodów z produkcji między sektory wytwórczości. W krajach tych powstają warunki dla korygowania ułomności rynku i zapewnienia bardziej sprawiedliwego wynagradzania rolnictwa poza mechanizmem rynkowym, zwłaszcza za wytwarzanie dóbr publicznych i usług nierynkowych (rysunek 5).



Uwaga: Liczba gwiazdek wskazuje względną ważność działania w tym obszarze, uwzględniając, że łączna liczba punktów wynosi 10.

RYSUNEK 5. Model interwencjonizmu w krajach wysoko rozwiniętych
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Agriculture for...* [2008, s. 231].

W przeszłości polityka rolna prowadzona była na poziomie kraju, ze szczebla narodowego. Wraz z rozwojem procesów integracyjnych podmiotowość tej polityki przesuwac się może na szczebel ponadnarodowy. Szczególnie silne zaawansowanie ponadnarodowej wspólnotowej polityki rolnej ma miejsce w Unii Europejskiej, w której ramach funkcjonuje obecnie 27 państw europejskich, stanowiących ponad trzecią część kontynentu europejskiego i skupiających około 480 mln ludności, czyli ponad połowę ludności Europy. Zaawansowanie wspólnej polityki rolnej nie oznacza zaniku polityki narodowej. Można nawet zauważyć pewne wspólne cechy wspólnej polityki rolnej i narodowej polityki rolnej poszczególnych krajów.

Stosowany system interwencjonizmu narodowego czy wspólnotowego zapewnia w większym stopniu niż w innych grupach krajów zwrot nieopłacalnej przez rynek nadwyżki ekonomicznej, wytwarzanej przez rolników między innymi poprzez różnego rodzaju dopłaty do produkcji i subsydia bezpośrednie.

Strumienie wsparcia dla rolnictwa kierowane są poprzez politykę rynkowo-cenową – dopłaty bezpośrednie do produkcji bądź gospodarstw rolnych, oraz drogą pośrednią – programy rozwoju wsi i ochrony środowiska oraz polityka regionalna i strukturalna. Prowadzenie takiej polityki pociąga wymierne koszty ekonomiczne i finansowe, co napotyka na opory w sferze politycznej i społecznej. Wymaga to więc zarówno teoretycznego uzasadnienia, jak i odpowiedniego rachunku ekonomiczno-finansowego, dającego uzasadnienie dla takiego modelu interwencjonizmu.

PROGRAMOWANIE I IMPLEMENTACJA POLITYKI ROLNEJ

Niektóre studia wykazują [*Agriculture for...* 2008, s. 226], że polityka gospodarcza wielu krajów nie docenia możliwości, jakie stwarza rolnictwo dla rozwoju społeczno-gospodarczego i podniesienia stopy życiowej ludności. Wynikiem takiego stanowiska jest brak reform odnoszących się do organizacji międzynarodowych rynków rolnych, niedoinwestowanie infrastruktury publicznej, niska sprawność instytucji służących rozwojowi rolnictwa, niedocenywanie znaczenia innowacji i słabości działań proinnowacyjnych, pogorszenie się stanu zasobów naturalnych i niedostosowanie do zmian klimatycznych. Należy zauważyć, że sytuacja we wskazanych obszarach ciągle się zmienia i przygotowując nowe programy, należy uwzględnić możliwość pojawienia się nowych uwarunkowań, nowych szans i nowych wyzwań. Odnoszą się one do skali globalnej, krajowej i lokalnej. Dla właściwego wykorzystania dotychczasowych doświadczeń, dla wykazania przyszłych możliwości i pokonania nowych wyzwań niezbędne jest zachowanie pewnych warunków wstępnych, do których należą przede wszystkim zrównoważenie makroekonomiczne oraz stabilność społeczno-polityczna. Ponadto opracowywane strategie powinny charakteryzować się spójnością całościowego programu działań powiązanych z wyznaczonymi celami dostosowanymi do poziomu i charakteru rozwoju danego kraju. Programy te powinny cechować dążność do przestrzegania zasady zrównoważenia i trwałości rozwoju. Przestrzeganie tej zasady narzuca pewne wymogi i ograniczenia, dotyczące stosowanych technik i technologii, rozwiązań instytucjonalnych oraz sposobów wspar-

cia. Przygotowana koncepcja polityki i programy rozwojowe będą wykonalne, jeśli są politycznie akceptowalne i gdy istnieją odpowiednie zdolności administracyjne do wprowadzenia w życie tych programów i polityki oraz zapewnione są niezbędne środki finansowe na ich urzeczywistnienie. Wszystko to wymaga odpowiedniej sprawności funkcjonowania systemów kierowania i zarządzania rozwojem na różnych szczeblach, poczynając od lokalnego, do globalnego łącznie. Sprawność tych systemów zależy od struktury podziału odpowiedzialności między podmioty (sektory): państwo, sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie zarówno w sferze formułowania polityki rolnej, jak i jej realizacji.

Przyjęcie odpowiedniej wizji, opracowanie programu polityki rolnej i rozwoju wsi jest ważnym, acz niewystarczającym etapem makroekonomicznego zarządzania rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich. Różne kraje posiadają zróżnicowane zdolności do zarządzania tym rozwojem. Możliwości wdrożenia takiego programu uzależnione są od akceptacji politycznej, zdolności administracyjnej i zdolności instytucjonalnej oraz od możliwości finansowych państwa.

Spełnienie wszystkich wymienionych wyżej warunków jest często trudne lub niemożliwe. Poszczególne kraje wykazują różną zdolność do przygotowania i wdrożenia reform i programów rozwojowych. Trudności politycznej akceptacji odnoszą się zwłaszcza do tych krajów i reform, które wyraźnie wyodrębniają beneficjentów, i tych, którzy tracą, jak na przykład przy przeprowadzaniu reform rolnych, programów prywatyzacji, transferach środków finansowych i rzeczowych przy różnych programach pomocy i dystrybucji dochodów. Łatwo akceptowane są programy, z których korzysta całe społeczeństwo lub większa jego część. Do takich z pewnością należą programy rozbudowy infrastruktury, rozwoju edukacji, badań naukowych, poprawy jakości żywności i bezpieczeństwa żywnościowego itp.

Zdolność administracji do zaplanowania i wdrażania programów rozwojowych i reform jest także bardzo różna. Ograniczenia takie wyraźnie występują w krajach typowo rolniczych. Ograniczone możliwości finansowe są zawsze wąskim gardłem wszelkich programów rozwojowych, jako że finansowane są z narodowych czy wspólnotowych budżetów. Wydatkowanie znacznej części budżetu wspólnotowego Unii Europejskiej na wspólną politykę rolną napotyka na coraz większy sprzeciw polityczny i społeczny, a utrzymanie dotychczasowej skali wsparcia rolnictwa wymaga głębszego uzasadnienia, a często modyfikacji i uzupełnienia programowego.

Mówiąc o konieczności wspierania rolnictwa poprzez politykę interwencjonizmu rolniczego, należy stwierdzić, iż wspieranie rozwoju rolnictwa nie odbywa się wyłącznie w interesie rolników, ani też że z rozwoju obszarów wiejskich korzystają wyłącznie mieszkańcy wsi. Wspieranie to jest niezbędne dla rozwoju całej gospodarki i leży w interesie całego społeczeństwa. Dla wielu krajów o dominacji rolnictwa w gospodarce jest to także podstawowy warunek wzrostu gospodarczego.

Następną ogólną konstatacją jest to, że zdolność do zarządzania rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich nie może być utożsamiana, czy też wynikać wyłącznie ze zdolności rządu czy innych władz centralnych. Poza agendami rządowymi czy ponadnarodowymi istotną rolę mają do spełnienia władze samorządo-

we – zarówno samorządu terytorialnego, jak i samorządu zawodowego, organizacji pozarządowe, a także sektor prywatny oraz społeczeństwo obywatelskie.

Rozpatrując zarówno proces formułowania polityki rozwojowej, jak i jej implementacji, możemy mówić, podobnie jak o ułomnościach i niesprawności rynku, również o ułomnościach i niesprawności państwa czy instytucji, którym państwo powierza zadania w tym zakresie. Oceniając proces zarządzania polityką rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, należy wskazać na uzależnienie z jednej strony od procesów globalizacji i integracji międzynarodowej, a z drugiej strony na wzmocnienie roli czynnika terytorialnego i działań oddolnych. Nowa rola państwa w zarządzaniu polityką rolną skupiać się powinna na koordynacji działań różnych agend, instytucji i podmiotów, regulacji prawnej oraz wspieraniu działań oddolnych, na przykład poprzez wspieranie samorządów, organizacji społecznych, producenckich, spółdzielni itp., zapewniających takie wartości, jak: bezpieczeństwo zdrowotne, jakość produktów, reguły postępowania na rynku, ochronę środowiska, ochronę prawa własności czy dóbr intelektualnych. Podniesienie sprawności zarządzania polityką rozwoju wsi i rolnictwa jest procesem długotrwałym przebiegającym w sferze politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej. Jest to proces osadzony w historii kraju i konkretnego regionu, zakorzeniony w jego instytucjach. Jest to proces kształtowany przez globalizację, a ujawniający się w postawach obywateli i działaniach przywódców.

WNIOSKI

Państwo narodowe, mimo rozwoju procesów integracyjnych, nadal pozostaje głównym podmiotem kształtującym warunki rozwoju rolnictwa i sposób realizacji polityki rozwojowej. Władze państwa kształtują stabilność makroekonomiczną i polityczną, bezpieczeństwo i prawne podstawy funkcjonowania sektora rolnego.

Tradycyjną rolą państwa w odniesieniu do rolnictwa jest usuwanie bądź niwelowanie ułomności rynku i niekorzystnych efektów zewnętrznych wynikających z funkcjonowania gospodarstw rolnych, działających często w zmonopolizowanym otoczeniu rynkowym. Słaba pozycja konkurencyjna małych podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku rolnym, występowanie niekorzystnych efektów zewnętrznych w środowisku naturalnym, niezadawalająca ekonomika skali w łańcuchach dostaw, asymetria w dostępie do informacji rynkowej, zewnętrzne źródła postępu i innowacji i inne czynniki tworzą nowe obszary do interwencyjnej roli państwa. Wszystko to w połączeniu z dużą różnorodnością, izolacją i przestrzennym rozproszeniem gospodarstw, brakiem zasobów potrzebnych do uniezależnienia się i ochrony przed żywiołowymi zjawiskami przyrody i zmianami klimatycznymi prowadzi do wygórowanych kosztów transakcyjnych i dużego ryzyka, przez co stwarza zapotrzebowanie na utrzymanie ochrony i wsparcia rolnictwa i tym samym na nowe formy interwencjonizmu.

Współcześnie więc w dalszym ciągu ważną rolą państwa jest przewyciężenie ułomności rynku i strukturalnych słabości rolnictwa oraz przewyciężanie nowych trudności wynikających z globalizacji i zmian klimatycznych poprzez

politykę regulacyjną, rozwój instytucjonalny, inwestowanie w dobra publiczne i dokonywanie niezbędnych transferów.

Regulacyjna, wspomagająca i koordynacyjna rola współczesnego interwencjonizmu nie może przekroczyć jednak granic poprawności, sprawności i efektywności, gdyż działalność państwa mogą również charakteryzować różne ułomności i słabości wynikające zarówno z procesów politycznych, jak i wykonawczych.

Pewnym zabezpieczeniem przed występowaniem słabości państwa w wypełnianiu jego funkcji interwencyjnej może być proces przekazywania wykonawstwa pewnych funkcji wspierania rolnictwa i rozwoju wsi i implementacji celów polityki rolnej sektorowi trzeciemu – organizacjom pozarządowym i ruchom oddolnym, będących składnikami społeczeństwa obywatelskiego.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M., 1990: *Interwencjonizm i tendencje liberalne w polityce rolnej*. Problemy rolnictwa światowego IV.
- Agriculture for Development*, 2008. The World Bank. World Development Report, Washington.
- Does the "trade talk" match the "trade walk"?* 2006. Exploring the myths surrounding world trade. „Monitoring Agri Trade Policy” 3.
- OECD Agricultural Policies, 1988, 1989, 1990: *Markets and Trade Monitoring and Outlook*, Paris.
- OECD – FAO 2008. *Agricultural Outlook 2008–2017*.
- Polityka gospodarcza*, 2006. Red. B. Winiarski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Prabhu Pingali, 2009: *Enhancing Developing World Agricultural Performance: getting beyond the current plateau through R&D*. Keynote address to conference on "Integrated Assessment of Agriculture and Sustainable Development, Egmond aan Zee, Netherlands, 10–12 March.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., 2006: *Microeconomics*. New York.
- Sobiecki R., 2007: *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*. SGH, Warszawa
- von Braun J., 2009: *Agriculture and Sustainable Development in Developing Countries IFPRI*. Integrated Assessment of Agriculture and Sustainable Development, Egmond aan Zee, Netherlands, 10–12 March.

THE CONTEMPORARY ROLE OF AGRICULTURE AND MODELS OF AGRICULTURAL INTERVENTION POLICY

Abstract. The paper describes development trends and directions of structural changes in the world agriculture as well as agriculture's role in the economies and societies of countries representing different levels of economic advancement. It analyses the traditional and contemporary premises of intervention in agriculture and the purposes and instruments of exerting influence on agriculture and development of rural areas. It also presents a general model of intervention policy and modifications of that model introduced in different groups of countries. The paper presents as well the essential features and determinants – attributable to interventionism, of agricultural policy systems.

Key words: intervention in agriculture, agricultural policy instruments, agricultural policy, development trends in agriculture