Andrzej CZYŻEWSKI

INTERWENCJONIZM W POLITYCE ROLNEJ KRAJÓW WYSOKO ROZWINIĘTYCH W WARUNKACH GLOBALIZACJI I INTEGRACJI

Wprowadzenie

Celem każdej polityki ekonomicznej jest racjonalizacja procesów gospodarczych w skali makroekonomicznej. W odniesieniu do rolnictwa oznacza to tworzenie makroekonomicznych warunków dla dynamicznej równowagi jego rozwoju, traktowanego jako funkcja wzrostu. Należy przyjąć, iż rozwój rolnictwa w warunkach równowagi dynamicznej oznacza w praktyce utrzymanie stanu, w którym zmiany w strukturze zasobów czynników wytwórczych, tj. ziemi, pracy, kapitału, a także integrującej je infrastruktury, zachodzą harmonijnie (proporcjonalnie) w sposób zrównoważony przy stałym oddziaływaniu różnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Wiąże się to ze stabilnym rozwojem struktur: agrarnej i zatrudnienia, substytucji siły żywej pracą uprzedmiotowioną, struktury kapitału (aktywów i pasywów) czy struktury zasobów biologicznych. Można przeto powiedzieć, iż zrównoważony rozwój rolnictwa to taki, którego elementy składowe (struktury) zmieniają się proporcjonalnie i dynamicznie, podobnie jak ich otoczenie. W gospodarce rynkowej będzie występował wtedy, gdy wspomniane wyżej elementy składowe znajdą się w stanie równowagi cząstkowej, odpowiadającej stosunkom popytowo-podażowym, korygowanym celową polityką państwa, równoważącą naturalną słabość ekonomiczną rolnictwa (specyfika czynnika ziemi) wobec pozarolniczych zastosowań kapitału.

Takie założenie stanowi przesłankę niniejszego artykułu[1]. Celem rozważań jest wskazanie na obiektywne przyczyny prowadzenia polityki protekcyjnej wo-

[1] A. Czyżewski, *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, „Pamiętnik Puławski", t. 1, 2000, z. 120, s. 39, oraz U. Płowiec (red.), *Jaka polityka gospodarcza dla Polski*, Bellona 2001, s. 91. Autor korzystał także z monograficznych opracowań autorów amerykańskich oraz badań Instytutu Badawczego przy Ministerstwie Rolnictwa USA, a także prac problemowych i statystycznych IERiGŻ oraz IRWiR PAN w Warszawie.

bec rolnictwa w okresie od jej zarania po czas obecny. Sprowadzają się one do problemu retransferu nadwyżki, która wcześniej ze względu na niską mobilność czynników wytwórczych w rolnictwie, a przez to ograniczoną efektywność i stopę wzrostu kapitału, wypłynęła do pozarolniczych zastosowań. Na przykładzie doświadczeń amerykańskich i państw Europy Zachodniej (dzisiaj unijnych) z protekcjonizmem w polityce rolnej na przestrzeni ubiegłego wieku wykażemy uniwersalne cechy tej polityki, jej wewnętrzną logikę oraz ewolucję instrumentów, realizującą w różny sposób podstawowy cel państwowego interwencjonizmu, jakim jest stworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa i jego otoczenia. Celem szczegółowym jest identyfikacja systemu redystrybucji dochodów na rzecz rolnictwa metodą wielokierunkowej analizy dostosowań rynkowych, tj. obrotów z zagranicą, a także cenowo-popytowych i podażowych (ilościowych), umożliwiających retransfer nadwyżki i procesy reprodukcji rozszerzonej w gospodarstwach rolnych. Przeprowadzone porównania dotyczą celów i tytułów regulacji prawnych oraz rodzajów dostosowań, którym służą.

W drugiej części opracowania zajmiemy się uwarunkowaniami polityki rolnej, jakie niesie ze sobą proces globalizacji gospodarki. Rozważane są implikacje teoretyczne tego zjawiska i potrzeba integracji wewnętrznej i zewnętrznej rolnictwa i agrobiznesu, celem ograniczenia negatywnych skutków ekspansji rynkowej dla krajowego rolnictwa w warunkach cen światowych. Wskazują na to rozważania na temat związków pomiędzy procesem globalizacji a integracją z UE. Przypadek Polski omawiany jest z jednej strony jako przykład niekonsekwentnej i niewłaściwie przeprowadzonej polityki monetarnej i fiskalnej, która nie potrafiła stworzyć warunków ekonomicznych dla rozwoju zdolności akumulacyjnych rolnictwa, przez co utraciło ono w zasadniczym stopniu zdolność do samofinansowania swojego rozwoju, z drugiej poprzez sformułowanie wniosków, przydatnych przed akcesją Polski do UE. Podkreślamy uniwersalne cechy struktury polityki protekcyjnej wobec rolnictwa oraz potrzebę jego integracji wewnętrznej i z UE jako szansę na ochronę przed agresywną konkurencją ze strony tańszych rynków w warunkach dominacji cen światowych. Ważne jednak, by interwencjonizm unijny, realizowany stadialnie, wyważony co do celów i rozsądny co do skali, doprowadził do niezbędnych przemian strukturalnych w polskim rolnictwie i agrobiznesie, stwarzając zarazem gospodarstwom równe szanse konkurowania na rynku.

1. Rolnictwo w przepływach międzygałęziowych; problem retransferu nadwyżki

Rolnictwo to jedna z gałęzi gospodarki narodowej, pomiędzy którymi przepływają zarówno strumienie produktów, jak i czynników produkcji, tworząc struktury określonych ich zastosowań. W sferze popytu pośredniego pokazane są

wzajemne transakcje między poszczególnymi gałęziami gospodarki w procesach wytwórczych[2]. Rolnictwo, jako dział surowcowy, najbliższy w łańcuchu wytwórczym czynnikowi ziemi, podlega w przepływach międzygałęziowych ograniczonej płynności. Stąd alokowane tam zasoby nie wypełniają podstawowego kryterium efektywności Pareto. Gdyby miały go spełniać – musiałyby odpłynąć do sektorów bardziej efektywnych. To zaś nie jest możliwe przynajmniej z dwóch powodów – po pierwsze: przymusu konsumpcyjnego żywności w warunkach sztywnego popytu, po drugie: jest ograniczone mobilnością zasobów (bryłowatością). Ziemia rolnicza i potencjał siły roboczej podlegają transferom w dość ograniczonym stopniu. W znacznej mierze to samo dotyczy części zasobów kapitałowych (majątkowych) trwale związanych z ziemią. W tej sytuacji rolnicy są pozbawieni korzyści alokacyjnych, które mogłyby płynąć z przemieszczenia ich do sektorów, gdzie osiągałyby wyższą efektywność[3].

Rolnictwo jako gałąź surowcowa oddalone jest od nabywcy końcowego w łańcuchu przepływów. Nie chodzi tu tyle o dystans przestrzenny, co ekonomiczny. Mechanizm rynkowy tak rozkłada korzyści z tytułu wytwarzanej wartości dodanej podczas procesu produkcji, iż najwięcej zyskują ci, którzy są najbliżej odbiorcy finalnego, dzięki największemu wpływowi na końcową cenę. Efekty tego procesu uwidaczniają się w wytworzonych dochodach, które są relatywnie mniejsze od udziału w ich tworzeniu, gdyby rozpatrywać ogólną wartość dodaną, jaka powstała na drodze od surowca do produktu finalnego. Rynek dokonuje redystrybucji wartości dodanej, deprecjonując trwale rolnictwo. Jest to jego właściwa cecha. Wynika stąd także konieczność korekty przez mechanizm interwencyjny.

Warto też zauważyć, iż elastyczność cenowa podaży produktów rolnych jest wyższa od elastyczności cenowej popytu na podstawowe artykuły żywnościowe. Oznacza to, że w dłuższym okresie wzrost cen skupu produktów rolnych wywołuje relatywnie większy przyrost ich podaży na rynku, w porównaniu ze wzrostem popytu na żywność spowodowanym obniżeniem cen. Zestawić to należy z prawem Engla, mówiącym, że wraz ze wzrostem dochodów konsumentów udział wydatków na żywność maleje (w całości wydatków), mimo że wartościowo rośnie. Przeto zmiana cen, a także dochodów, wpływa minimalnie na popyt na produkty podstawowe. Współczynniki elastyczności cenowej popytu na żywność w większości są ujemne, co oznacza, że wzrostowi cen towarzyszy mniej niż proporcjonalny spadek popytu. Z kolei w przypadku wzrostu dochodów, popyt na podstawowe artykuły żywnościowe rośnie mniej niż proporcjonalnie. Zmiany jego względem cen są mniej sztywne, a raczej elastyczne

[2] A. Czyżewski, *Przepływy międzygałęziowe jako makroekonomiczny model gospodarki*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001.

[3] A. Woś, *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

w przypadku żywności wysoko przetworzonej i konsumpcji luksusowej[4]. Poza tym, dzięki nowym technologiom stosowanym w rolnictwie, wzrasta wydajność zaangażowanych w produkcję czynników, a tym samym rolnictwa jako całości. W sumie więc popyt na żywność, ze względów omówionych wyżej, wzrasta relatywnie wolniej w stosunku do podaży. To zaś powoduje spadek cen, co istotnie wpływa na dochody rolnicze. By rozpatrywany układ mógł zdążać do optimum, konieczna jest korekta tych mechanizmów poprzez właściwą politykę gospodarczą państwa. Zachodzi to najczęściej poprzez mechanizm budżetowy, korygujący niedoskonałości rynku, głównie w postaci: finansowania postępu biologicznego, regulacji rynków rolnych, restrukturyzacji rolnictwa, a także poprzez bezpośrednie wsparcie dochodów rolniczych. Deprecjacja rolnictwa w przepływach międzygałęziowych objawia się tym, iż produkcja zrealizowana jest mniejsza od wytworzonej. Dlatego zadaniem państwa jest dokonanie retransferu części wartości dodanej, która z przyczyn obiektywnych nie może wrócić do rolnictwa samoistnie. Mechanizm takiego retransferu najpełniej obserwuje się w krajach wysoko rozwiniętych, gdyż rządy tych państw zdają sobie sprawę, iż tylko w tych warunkach może następować zrównoważony wzrost gospodarczy, ograniczający polaryzację i deprecjację słabszych sektorów. Rodzaj prowadzonej polityki gospodarczej determinuje proces redystrybucji dochodów, a co za tym idzie – przeobrażeń strukturalnych w sektorze rolno-żywnościowym.

Rolnictwo w warunkach gospodarki rynkowej jest partnerem słabszym wobec pozarolniczego otoczenia, ponieważ akumuluje nadwyżkę kapitału kilka razy wolniej niż w najbardziej rentownych jego zastosowaniach, co wynika bezpośrednio z istoty czynników produkcji zaangażowanych w rolnictwie. Jak już wspomniałem, rozwiązanie tej kwestii nie można pozostawić samym mechanizmom rynkowym, gdyż to one rodzą zagrożenia i marginalizują sektor rolny. Dwubiegunowa polaryzacja rolnictwa, wywołująca bezrobocie, nie jest więc drogą do rozwiązywania problemu niedorozwoju obszarów wiejskich. Zamiast prowadzić do zrównoważonego rozwoju, powoduje strukturalne dysproporcje, a asymetria w przepływie informacji jeszcze bardziej je pogłębia. W krajach o ustabilizowanym i zrównoważonym wzroście gospodarczym już dawno zauważono, że trzeba dokonać retransferu na rzecz rolników tej części nadwyżki, która wypływa poza rolnictwo, implementując określoną politykę wsparcia i subwencji. Tak postępuje Unia Europejska, a także w nie mniejszym stopniu Stany Zjednoczone, by nie wspomnieć o Japonii, Szwajcarii i Norwegii. Działania protekcyjne są podyktowane ogólnospołeczną świadomością, iż dysprapor-

[4] A. Czyżewski, A. Henisz, *Ekonomia czynnika ziemi*, w: A. Czyżewski (red.), *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*, Zeszyty Naukowe AE, Poznań 2001, oraz A. Czyżewski, A. Henisz, *Makroekonomiczne determinanty przemian strukturalnych w rolnictwie*, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Nowoczesne zarządzanie przedsiębiorstwem, Zielona Góra, lipiec 2002.

cje strukturalne wywołane opóźnieniem w rozwoju rolnictwa, a przez to także sektora rolno-żywnościowego, prędzej czy później obciążą rozwój lokalny, czego konsekwencje poniosą zarówno producenci, jak i konsumenci. Stąd też w krajach wysoko rozwiniętych przyzwolenie na politykę gospodarczą prodochodową i propopytową istnieje przy założeniu, iż zrównoważonego wzrostu w gospodarce i społecznych korzyści z tym związanych nie sposób osiągnąć bez właściwej redystrybucji przychodów budżetu. Oznacza to równocześnie społeczną akceptację tezy, iż w warunkach rynkowych tylko aktywna polityka gospodarcza z nieautomatycznymi stabilizatorami koniunktury może pokonać próg naturalnej słabości rolnictwa, wynikający z makroekonomicznych uwarunkowań czynnika ziemi, wydłużonego zwrotu zainwestowanego w produkcję rolną kapitału czy odmiennego podejścia chociażby do sposobu wynagradzania czynnika ludzkiego. Podejście makroekonomiczne musi uwzględniać także reguły serwomechanizmu adaptacyjnego gospodarstw chłopskich i efekty interakcji z otoczeniem, co wyraża się w opłacalności produkcji (nożyce cen), poziomie dochodów rolniczych (określających skalę i zakres reprodukcji majątku trwałego) oraz poprzez wielkość popytu na artykuły nieżywnościowe, zwłaszcza usługi i przemysłowe środki do produkcji rolniczej. Klucz leży we właściwej relacji pomiędzy polityką makroekonomiczną państwa, zwłaszcza w sferze kreacji pieniądza oraz wydatków rządowych, a polityką rolną i jej efektami.

Przeprowadzone rozważania mają zwrócić uwagę, iż nie tyle sam udział rolnictwa (wysoki bądź niski) jest determinantą właściwej struktury wytwórczej, lecz osiągnięcie optimum globalnego w ramach całej gospodarki. Oczywiste jest, iż produktywność czynników wytwórczych jest w jednych gałęziach wyższa, a w innych niższa, nie oznacza to jednak, że te ostatnie muszą być „kulą u nogi" i hamulcem rozwoju całej gospodarki. Interakcje zachodzące w sektorze powinny być rozpatrywane i oceniane z punktu widzenia sprawności i efektywności w skali globalnej, co ma prowadzić do wzrostu efektywności całego układu, a nie tylko jego części. Powyższe rozważania pozwalają wnioskować, że intensywność przepływów międzygałęziowych jest z jednej strony wyraźnie hamowana zarówno ze względu na cechy uniwersalne, jak i specyficzne rolnictwa, z drugiej zaś może być intensyfikowana poprzez interwencję na rzecz procesów integracji w rolnictwie, poprawiających sprawność ekonomiczną sektora rolnego w stosunku do jego otoczenia. Warunkiem powodzenia jest jednak niedopuszczenie do deprecjacji ekonomicznej rolnictwa przez mechanizm rynkowy.

Transfer produktu czystego z rolnictwa do jego otoczenia nasila się zazwyczaj w okresach przemian ustrojowych i systemowych. Gospodarka Polski po 1989 roku jest wzorcowym przykładem takiego procesu. Związek polityki monetarnej i fiskalnej z kształtowaniem się warunków ekonomicznych dla produkcji rolnej determinowany był wzajemnymi relacjami stóp procentowych, kursu walutowego, *terms of trade* oraz nożyc cen w rolnictwie, w różnych wariantach polityki gospodarczej. Przyjmując, iż nadrzędnym celem każdej polityki gospo-

darczej zarówno monetarnej, jak i fiskalnej jest dążenie do podniesienia przeciętnej efektywności wykorzystania dostępnych czynników produkcji (ziemi, pracy, kapitału), należy wskazać na cztery możliwe warianty kształtowania warunków ekonomicznych dla produkcji rolnej[5]. Dwa pierwsze odnoszą się do polityki pieniężnej (odpowiednio defensywnej i restrykcyjnej), pozostałe dwa fiskalnej (także defensywnej i restrykcyjnej). W ramach każdej z opcji następują wzajemne dostosowania pomiędzy wskaźnikami ekonomicznymi. Szybkość i kierunek tych dostosowań uzależniony jest od: elastyczności cenowej i dochodowej popytu na produkty rolnicze i pozarolnicze, różnic w tempie zwrotu kapitału w różnych zastosowaniach, a także efektów cenowych bądź wolumenowych w relacjach *terms of trade*. Ponadto model ten wskazuje na to, że w polityce gospodarczej potrzebna jest przemienność realizowanych opcji ze względu na konieczność hamowania inflacji, innym razem z kolei dynamizowania rozwoju gospodarczego. Brak owej przemienności może prowadzić do negatywnych konsekwencji, wyrażających się osłabieniem wzrostu gospodarczego, rosnącym bezrobociem, zahamowaniem przemian strukturalnych bądź wzrostem inflacji.

Rolnictwo polskie weszło w fazę narastającego kryzysu ekonomicznego[6]. Najważniejszą jego przyczyną jest niedostateczny retransfer wartości dodanej (nadwyżki) z innych sektorów. Wprawdzie część tej akumulacji przepływa przez budżet, wracając do gospodarstw rolnych, niemniej jest to o wiele za mało, a po drugie około 80% tego przepływu ma charakter socjalny. Ograniczenie dochodów z rolnictwa i głód kapitału należy uznać za podstawowe czynniki kryzysogenne[7].

2. System redystrybucji dochodów na rzecz rolnictwa w świetle doświadczeń amerykańskich i państw Unii Europejskiej

2.1. Dostosowania obrotów z zagranicą

Potrzeba samowystarczalności żywnościowej w warunkach możliwości produkcyjnych gospodarki determinowała sposób protekcji w pierwszym etapie integrowania sektora rolno-żywnościowego. W rozwoju historycznym zarówno w gospodarce amerykańskiej, jak i państw obecnej Unii Europejskiej na pierwszy plan wysuwała się ochrona krajowych rynków rolnych przed konkurencją z zewnątrz, z równoczesnym dążeniem do ujednolicenia zasad ich funkcjonowania. W polityce rolnej Stanów Zjednoczonych ten typ dostosowań do realiów

[5] Szerzej na ten temat w: A.Czyżewski, *Rola polityki makroekonomicznej*.

[6] A. Czyżewski, A. Grzelak, *Wpływ polityki monetarnej i fiskalnej na pozycję rolnictwa w okresie transformacji*, „Wieś i Rolnictwo" 2002, nr 2.

[7] A. Woś, *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 5-10.

Tabela 1. Dostosowania obrotów z zagranicą w polityce rolnej. Kierunek redystrybucji dochodów:
Konsument → Budżet → Rynek → Rolnik
Podatnik → Budżet → Rynek → Rolnik
Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

Tytuł regulacji prawnej	Rok wprowadzenia	Ważniejsze dostosowania obrotów z zagranicą	Cel wprowadzenia regulacji
„The Emergency Tariff Act" „The Hawley-Smoot Tariff Act" „Akt dostosowawczy rolnictwa"	1921 1930 1935	– ochrona przed importem; podniesienie taryf celnych na pszenicę, kukurydzę, mięso, wełnę i cukier – ponowne podwyższenie taryf celnych na większość produktów rolnych – wprowadzenie kwot importowych – dalsza podwyżka taryf celnych – dopłaty do eksportu	– zabezpieczyć dochody rolników – zabezpieczyć krajowych producentów przed konkurencją zagraniczną
„The Agriculture and Consumer Protection"	1973	– wprowadzono tzw. program wspierania eksportu (obniżka cen na rzecz konkurencji, utrzymanie dopłat bezpośrednich)	– zwiększyć produkcję w celu zaspokojenia popytu światowego oraz zahamowania niekontrolowanego wzrostu cen żywności
„The Food Security Act"	1985	– wprowadzenie „Targeted Export Assistance Program", którego celem było zwiększenie eksportu oraz wyszukiwanie nowych rynków zbytu	– zmniejszyć wydatki budżetowe na politykę rolną – zapewnić wspomaganie dochodów rolniczych – zmniejszyć zapasy żywnościowe
„The Food, Agriculture, Conservation and Trade Act"	1990	– kontynuacja wspierania eksportu poprzez fundusze „Export Enhancement Programme" oraz „Marketing Promotion Programme" mające na celu stosowanie podwyższonych dopłat do eksportu lub podnoszenia stawek celnych	– rozszerzyć działania prośrodowiskowe – zwiększyć fundusze na dotychczasowe badania naukowe – pozostawić niezmienione regulacje na rynku cukru, mleka i jego przetworów

Wybrane kraje Europy Zachodniej przed i po integracji w ramach Unii Europejskiej (EWG)

	Kraj; tytuł regulacji prawnej	Rok wprowadzenia	Ważniejsze dostosowania obrotów z zagranicą	Cel wprowadzenia regulacji
Wybrane kraje Europy Zachodniej przed integracją	Niemcy Ustawodawstwo krajowe	1880 1890	– taryfy celne – certyfikaty importowe – subsydiowanie eksportu – regulacje sanitarne	– hamować import pszenicy – ograniczyć import żywca
	Francja „Meline Tariff"	1892	– taryfy celne	– hamować import pszenicy
	Dania, Holandia Ustawodawstwo krajowe	1931-1941	– regulacja importu i eksportu żywności przez: • zbieranie opłat importowych • dopłaty do eksportu • licencje i certyfikaty	– powołanie Biura ds. Kontrolowania Wymiany Międzynarodowej
	Wielka Brytania „Rolniczy akt marketingowy" „Akt pszeniczny" „Akt o opłatach importowych" „Akt produkcji mleka"; „Akt produkcji żywca"	 1931 1932 1932 1934 1937	– wprowadzenie ograniczeń w imporcie – określenie stawek celnych – opłaty za udzielenie licencji importowych – kwoty importowe	– prawnie usankcjonować tworzenia się organizacji rolniczych – zwiększyć powierzchnię upraw i podniesienie cen pszenicy
	Wielka Brytania, Dania „Akt rolniczy"	1957	– minimalne ceny importowe	– wprowadzić relatywnie dużą stabilność cenowa – zabezpieczyć krajowych producentów przed konkurencją zagraniczną
Unia Europejska (EWG)	Traktat rzymski	1957	– opłaty importowe – dopłaty eksportowe	– zapewnić odpowiednie dochody rolnicze – zwiększyć wydajność produkcji rolnej – stabilizować rynek żywnościowy (dostępność towarów żywnościowych po rozsądnych cenach) – wprowadzić wcześniejsze emerytury rolnicze – wesprzeć odpływ ludności rolniczej do innych działów gospodarki
	„Zmniejszenie zapasów strukturalnych w rolnictwie"	1975	– ścisła kontrola importu	– wprowadzić zasadę współodpowiedzialności producentów za rosnące nadwyżki (opłaty karne)
	„Zielony dokument" („Green Box")	1985	– dopłaty do eksportu	– wprowadzić opłaty za nadmierną produkcję, pokrywające dopłaty eksportowe – wspierać bezpośrednio dochody rolnicze

Źródło: Opracowanie własne przy współudziale A. Henisz i Ł. Wawrzyniaka na podstawie: K. A. Ingersent, A. J. Rayner, op.cit., s. 24-414; L. Schertz, op.cit., s. 155-194; Rowiński J. *Integracja gospodarki żywnościowej i zagraniczne źródła restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 12-29, J. E. Lee, Jr, *Program stabilizacji rynków rolnych w USA*, (St. Uniw. of Missis., maszynopis, 1995).

gospodarki rynkowej można uznać za najwcześniej występujący. Już „The Emergency Tariff Act" z 1921 roku ochraniał amerykańskie rolnictwo przez podniesienie taryf celnych na pszenicę, kukurydzę, mięso, wełnę i cukier, zabezpieczając w ten sposób (pośrednio) dochody rolników. W następnych latach z instrumentu tego korzystano wielokrotnie, dodatkowo rozwijając instrumentarium dostosowań obrotów z zagranicą poprzez wprowadzenie kwot importowych, dopłat do eksportu („Akt dostosowawczy rolnictwa", 1935), wspieranie poszukiwań nowych rynków zbytu („The Food Security Act", 1985) czy marketingową promocję eksportu wykorzystującego krajową protekcję[8] (dopłaty eksportowe i wzrost stawek celnych – „The Food, Agriculture, Conservation and Trade Act", 1990). Należy zauważyć, że w ten sposób osiągano cel dochodowy, a także podażowy. Rosła produkcja, pozwalająca lepiej zaspokajać popyt światowy i hamować niekontrolowany wzrost cen żywności[9]. W efekcie zmniejszały się zapasy żywności wraz z poprawą (stabilizacją) sytuacji dochodowej, ograniczano wydatki budżetowe na politykę rolną. Z czasem dostosowania do zrównoważonej wymiany z zagranicą objęły działania prośrodowiskowe (tj. ekologiczne) i fitosanitarne, premiujące krajową ekstensyfikację produkcji na podstawowych rynkach rolnych, głównie mięsa, mleka i cukru (por. tabela 1).

Wypada w tym miejscu podkreślić, iż ten kierunek redystrybucji dochodów na rzecz rolnictwa miał charakter pośredni i odbywał się głównie na drodze przepływów od podatnika przez budżet i rynek do rolników. Ten typ transferu dochodów występuje także w procesach ochrony i integracji rynków rolnych krajów obecnej UE, doświadczonych wcześniej protekcyjnym fizjokratyzmem i agraryzmem. To we Francji i w Niemczech już w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XIX wieku postawiono świadomie na taryfy celne, certyfikaty importowe oraz subsydiowanie eksportu jako regulatory wymiany zagranicznej w zakresie zbóż, w szczególności ograniczając import pszenicy oraz żywca. W ślad za tym pojawiły się w innych krajach (Dania, Holandia i Anglia) opłaty importowe, licencje, certyfikaty, a także stosowane powszechnie dopłaty do eksportu. W kolejno pojawiających się aktach prawnych, np. „Akcie pszenicznym", „Akcie o opłatach importowych", „Produkcji mleka i żywca" czy „Akcie rolniczym" (Anglia, Dania – lata trzydzieste) poza wymienionymi już instrumentami, pojawiły się opłaty za udzielanie licencji importowych, minimalne ceny importowe, a więc ścisła kontrola importu. W ten sposób rządy krajów europejskich starały się stworzyć warunki dla realizacji przeobrażeń struktu-

[8] K. A. Ingersent, A. J. Rayner *Agricultural Policy in Western Eutrope and United States*, Northampton, MA, USA, 1999, s. 67.

[9] L. Schertz *Interwencja rządowa na rynkach produktów rolnych w USA*, Instytut Badawczy przy Ministerstwie Rolnictwa USA, w: E. Gorzelak (red.) *Interwencjonizm na rynku rolnym*, ARR, Warszawa 1996, s. 143.

ralnych w sektorze rolno-żywnościowym poprzez wzrost dochodów rolniczych i wydajności w warunkach stabilnych cen, dostępności podaży i zabezpieczenia przed destrukcyjną siłą konkurencji zagranicznej. Warto zwrócić uwagę, iż to w takich warunkach rynkowych możliwy stał się odpływ ludności rolniczej do innych działów gospodarki, a także swobodne przechodzenie na emerytury rolnicze. Stwarzało to możliwości przeobrażeń innych struktur wytwórczych w rolnictwie i agrobiznesie. Nieodłącznym elementem omawianych dostosowań było kreowanie instytucji organizujących i wspierających funkcjonowanie regulacji obrotów z zagranicą, takich jak na przykład Biuro ds. Kontrolowania Wymiany Międzynarodowej (Dania, Holandia 1931-1941) czy współcześnie biura promocji eksportu i monitoringu wymiany.

2.2. Dostosowania cenowe

Ochrona rynków krajowych przed konkurencją z zewnątrz poprzez pośredni transfer dochodów od zagranicznych eksporterów do rolników to historycznie pierwsza, ale nie jedyna forma redystrybucji dochodów na rzecz wsparcia procesów reprodukcji u wytwórców rolnych. Na krajowych rynkach surowców żywnościowych, aczkolwiek z pewnym opóźnieniem, pojawiały się regulacje prawne, określające dostosowania cenowe do potrzeb zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Stanowiły one o pośredniej redystrybucji dochodów konsumentów, które przekształcone przez rynek za pośrednictwem dostosowań cenowych były transferowane głównie do rolników (konsument→rynek→rolnik)[10]. Mechanizm był prosty. Konsument w sytuacji przymusu konsumpcji żywności nabywał na rynku droższe produkty, dotując w ten sposób rolnika. W Stanach Zjednoczonych pojawiły się najpierw regulacje prawne, wprowadzające stabilizację cen[11] oraz interwencyjny obrót towarami nadwyżkowymi („The Agricultural Marketing Act", 1929), a następnie ceny minimalne („Akt rolny", „The Bankhead Act", „The Kerr Smith Act", 1933-1939) oraz gwarancje cenowe na rynku cukru (1931) (por. tabela 2). Głównym ich celem było zbliżenie relacji cen towarów rolnych do cen produktów nierolniczych i stworzenie warunków dla zbytu nadwyżek produkcyjnych w sytuacji dopłat do kredytów rolniczych. Działania w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim rynków produktów roślinnych: zbóż, bawełny, cukru i tytoniu, a także mleka i produktów mlecznych oraz wełny. Dostosowania cenowe miały jednakże charakter dwukierunkowy. Można wskazać na okresy, gdy wspierały produkcję i dochody rolnicze, ale także na takie, gdy hamowały niekontrolowany wzrost cen żywności, obniżały ceny gwaranto-

[10] W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: *Gospodarstwa rolne w Unii Europejskiej; Koszty i korzyści*, FDPA, Warszawa 2001, s. 7.

[11] A. Woś, *Rolnictwo i polityka rolna Stanów Zjednoczonych*, PWE, Warszawa 1971, s. 250.

Tabela 2. Dostosowania cenowe w polityce rolnej. Kierunek redystrybucji dochodów:
Konsument → Podatnik → Rolnik
Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

Tytuł regulacji prawnej	Rok wprowadzenia	Ważniejsze dostosowania cenowe	Cel wprowadzenia regulacji
„The Agricultural Marketing Act"	1929	– wprowadzenie instrumentów mających na celu stabilizację cenową – interwencyjny skup nadwyżkowych towarów rolnych oraz odsprzedawanie ich w latach nieurodzaju	– wyprowadzić rolnictwo amerykańskie z zapaści – utworzyć organizacje zrzeszające producentów rolnych jak: Narodowe (amerykańskie) Zjednoczenie Producentów Zbóż, Wełny, Bawełny
„The Agricultural Act" „The Bankhead Act" „The Kerr Smith Act"	1933-1934	– wprowadzenie cen minimalnych	– zbliżyć relacje cen towarów rolnych do cen produktów nie związanych z rolnictwem przy jednoczesnym pozbyciu się nadwyżek produkcyjnych – dofinansowywać kredyty rolnicze – utworzyć Stowarzyszenie Stabilizacyjno-Kredytowe
„The Sugar Act"	1937	– gwarancje cenowe i ochrona rynku cukrowniczego	– wprowadzić tzw. podatek przerobowy dla przetwórców cukru w celu zapobieżenia sprzedaży dumpingowej cukru na rynku krajowym
„The Agricultural Act" „Agricultueal Trade Development and Assistance Act"	1954	– wprowadzenie ruchomego parytetu cen dla produktów rolnych	– stabilizować rynek – stabilizować dochody producentów
„The Agriculture and Consumer Protection"	1973	– ustalenie minimalnych cen gwarantowanych przez rząd	– zwiększyć produkcję w celu zaspokojenia popytu światowego – uzyskać wpływ na niekontrolowany wzrost cen żywności
„Dairy and Tobacco Act" „The Food Security Act"	1985 1985	– obniżenie cen gwarantowanych na produkty mleczne i tytoń – zamrożenie cen gwarantowanych na 2 lata	– zmniejszyć wydatki budżetowe na politykę rolną i zapasy żywności, przy utrzymaniu wspomagania dochodów rolniczych
„The Food, Agriculture, Conservation and Trade Act"	1990	– zamrożenie cen gwarantowanych na kolejne 5 lat	– rozszerzyć działania prośrodowiskowe – zwiększyć fundusze na dotychczasowe badania naukowe – pozostawić niezmienione regulacje na rynku cukru, mleka i jego przetworów

Wybrane kraje Europy Zachodniej przed i po integracji w ramach Unii Europejskiej (EWG)

	Kraj; tytuł regulacji prawnej	Rok wprowadzenia	Ważniejsze dostosowania cenowe	Cel wprowadzenia regulacji
Wybrane kraje Europy Zachodniej przed integracją	Wielka Brytania „Akt produkcji zbóż" „Akt rolniczy" „Brytyjski akt subsydiowania cukru" „Rolniczy akt marketingowy" „Akt pszeniczny" „Akt podukcji mleka i żywca" „Akt o opłatach importowych"	 1917 1920 1925 1931 1931-1937 1932 1934-1937	– ceny minimalne i indykatywne na pszenicę i owies – ceny minimalne oparte na średnich kosztach produkcji – dopłaty dla producentów buraków cukrowych – minimalne ceny gwarantowane – dopłaty do cen sprzedaży – negocjacje mające na celu uzyskanie jak najlepszych cen oraz warunków dostaw dla producentów	– zbliżyć relacje cen towarów rolniczych do nierolniczych – utworzyć Marketingowe Stowarzyszenie Farmerów z wydzieleniem na producentów mleka, świń, bekonu, ziemniaków; Komisję ds. Żywca oraz Cukru – usankcjonować prawnie tworzenie się organizacji rolniczych – zwiększyć powierzchnię upraw i podnieść cenę pszenicy
	Francja	1936	– ustalanie cen krajowych i cen importowych pszenicy	– utworzyć Narodowe Biuro ds. Pszenicy oraz Popularny Front Rządowy
	Wielka Brytania, Dania „Akt rolniczy"	1957	– ceny minimalne żadnego produktu rolnego nie mogą być obniżone o więcej niż 4% w stosunku do roku poprzedniego – ceny gwarantowane żywca wieprzowego nie mogą spaść o więcej niż 9% w okresie 3 lat – dopłaty bezpośrednie	– utrzymać stabilność cenową – zabezpieczyć krajowych producentów przed konkurencją zagraniczną
Unia Europejska (EWG)	Traktat rzymski	1957	– jednolita cena na towary żywnościowe – dopłaty do cen produktów rolnych – skup interwencyjny produktów rolnych	– zapewnić odpowiednie dochody rolnicze – zwiększyć wydajność produkcji rolnej – ustabilizować rynek żywnościowy (dostępność towarów żywnościowych po rozsądnych cenach) – wcześniejsze emerytury rolnicze – odpływ ludności rolniczej do innych działów gospodarki
	Reforma Mac Sharrego	1992	– obniżenie poziomu cen interwencyjnych i minimalnych głównie na rynku zbóż, roślin oleistych i strączkowych oraz mięsa	– obniżka ceny interwencyjnej na zboża w trzech etapach przypadających na lata 1993/1994-1995/1996 oraz obniżka ceny interwencyjnej żywca wołowego, również w trzech etapach w latach 1993--1995; w pozostałych działach przewidywano redukcję cen o 35% i rekompensaty w postaci dotacji na hektar; ustanowiona została także paszowa powierzchnia gruntów ornych, po przekroczeniu której subsydia ulegały proporcjonalnemu obniżeniu
	Agenda 2000	1997-2000	– obniżenie wsparcia cenowego na podstawowych rynkach rolnych (zboża, mleka, mięsa)	– zwiększyć płatności bezpośrednie, rekompensujące skutki dochodowe obniżenia cen

Źródło: Jak do tabeli 1.

wane lub je zamrażały na okres od 2 do 5 lat („The Agriculture and Consumer Protection" – 1973, „Dairy and Tobacco Act" – 1985, „The Food Security Act" – 1985, „The Food, Agriculture", „Conservation and Trade Act", 1990). W tych przypadkach chodziło o zachowanie rozsądnego kompromisu pomiędzy wsparciem dochodów producentów rolnych a ograniczaniem wydatków budżetowych i zmniejszaniem zapasów żywności. Trzeba dodać, iż ograniczeniu wsparcia poprzez ceny minimalne (gwarantowane) towarzyszyło często rozszerzenie działań na rzecz ochrony środowiska, wzrost nakładów na postęp biologiczny. Nadal natomiast istnieje wsparcie cenowe najbardziej newralgicznych segmentów sektora rolno-żywnościowego, jak: rynku cukru, mleka i jego przetworów. Redystrybucja dochodów konsumentów na rzecz rolników poprzez rynek, związana była w Stanach Zjednoczonych z gwałtownym rozwojem instytucji wspierających i kontrolujących ten proces. Wspomnieć należy tu m.in. o działającym już w 1929 roku Narodowym (amerykańskim) Zjednoczeniu Producentów Zbóż, Wełny, Bawełny czy Stowarzyszeniu Stabilizacyjno-Kredytowym.

W krajach dzisiejszej UE wspieranie dochodów rolniczych przez rynkowe „okrajanie" dochodów konsumentów za pośrednictwem określonych dostosowań cenowych ma tradycję starszą niż w Stanach Zjednoczonych. To w Wielkiej Brytanii w latach 1917-1920 wprowadzono ceny minimalne na pszenicę i owies, oparte później na średnich kosztach produkcji. Tam też już w 1925 roku pojawiły się dopłaty dla producentów buraków cukrowych, a w latach trzydziestych do żywca wieprzowego (1934-1939) i cukru. Zaplecze instytucjonalne tych dostosowań stanowiło Marketingowe Stowarzyszenie Farmerów, z wydzieleniem producentów mleka, żywca, bekonu, ziemniaków[12]. Działały także komisje ds. żywca i cukru (por. tabela 2). Efektem lobbingu tych organizacji było pojawienie się w latach 1931-1937 regulacji prawnych znanych jako akty: „Pszeniczny", „O opłatach importowych", „Produkcji mleka i żywca", podtrzymujących odpowiednio minimalne ceny gwarantowane, dopłaty do cen produktów (1931), dopłaty wyrównawcze do sprzedaży towarów importowanych (Wielka Brytania, 1937). Regulacje te stanowiły prawne usankcjonowanie tworzenia się organizacji rolniczych, a ich działanie spowodowało zwiększenie powierzchni upraw oraz wzrost cen zbytu. Podobne uregulowania w odniesieniu do rynku zbóż, aczkolwiek nieco później (1936), zaistniały we Francji. Tam to wprowadzono zasadę ustalania cen krajowych i importowych pszenicy oraz powołano do życia instytucje wspierające i nadzorujące obrót rolny, takie jak: Narodowe Biuro ds. Pszenicy oraz Popularny Front Rządowy. Praktyki regulowania rynków rolnych poprzez oddziaływania cenowe stosowane były również po 1945 roku i to nie tylko w państwach sygnatariuszach późniejszego traktatu rzymskiego. Na przykład w 1957 roku w aktach rolniczych w Wielkiej Brytanii i Danii wprowadzono zasadę bezpiecznej ceny minimalnej na produkty rolne, których obniżka nie

[12] K. A. Ingersent, A. J. Rayner, op.cit., s. 35.

mogła być wyższa niż 4% w stosunku do roku poprzedniego i gwarantowanej ceny zbytu żywca wieprzowego, dla której „siatka bezpieczeństwa" ustalona została na poziomie o 9% niższym w ciągu trzech lat (por. tabela 2).W ten sposób kraje te osiągały względną stabilność cenową i zabezpieczały swoich własnych producentów przed konkurencją zagraniczną.

Najdalej jednakże w stosowaniu redystrybucji dochodów na drodze od konsumenta do rolnika poprzez dostosowania cenowe posunął się wspomniany traktat rzymski z 1957 roku, tworzący podwaliny pod współczesną integrację europejską i wszystkie przyjmowane w jego następstwie regulacje prawne. Sankcjonował on na obszarze sześciu podpisujących go państw jednolite ceny rynkowe na towary żywnościowe. Wprowadzane na podstawie tego traktatu akty wykonawcze ustalały urzędowe zasady stosowania i zmian cen minimalnych skupu interwencyjnego.

Lata doświadczeń z Wspólną Polityką Rolną po jej wdrożeniu, w szczególności w okresie od planu Mansholta (1972) do reformy Mac Sharrego (1992), a później do momentu przyjęcia w Berlinie Agendy 2000 (por. tabela 2), wskazują na liczne modyfikacje konkretnych dostosowań cenowych do wymogów zrównoważonego rynku w poszczególnych okresach, na przykład w kwestii ob.-ligatoryjności cen minimalnych, które to formalnie zniesiono Traktatem amsterdamskim (1999) zastępując je cenami interwencyjnymi, czy określania zasad cen indykatywnych (referencyjnych), a w konsekwencji cen progu, „śluzy", w końcu cen wejścia produktów importowanych na wspólny rynek europejski. Wszystkie te zmiany nie przekreślały jednak istoty przedstawianych wyżej dostosowań cenowych na rynkach rolnych, polegających na redystrybucji dochodów od konsumenta na rzecz rolnika. Występowało to zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i Europie Zachodniej i trwa do dzisiaj, aczkolwiek znaczenie tego typu redystrybucji i transferu dochodów ulega obecnie zmniejszeniu, na rzecz innych kanałów redystrybucji. Wypada również zwrócić uwagę, iż zarówno w przypadku Stanow Zjednoczonych, jak i krajów obecnej UE, konsument nabywając produkty żywnościowe obciążone różnorakimi dostosowaniami cenowymi, ponosi również koszty nałożonych ceł i podatków pośrednich, które trafiają do budżetu, stamtąd zaś poprzez mechanizm redystrybucji rynkowej (cenowej) płyną do rolnictwa jako efekt aktywnej polityki protekcyjnej. W tej sytuacji transfer dochodów od konsumenta do rolnika wydłuża się o ogniwo budżetowe.

2.3. Dostosowania podażowe (ilościowe)

W ślad za regulacjami cenowymi na rynkach rolnych występują dostosowania podażowe (ilościowe)[13], które w krótkich okresach powodują odpowiednie przestawienia istniejących zdolności produkcyjnych, w dłuższych zaś angażują zaso-

[13] A. Woś, *Rolnictwo*, s. 305.

by mniej mobilne (np. maszyny, urządzenia) bądź całkowicie nieprzenośne (np. ziemia), dzięki czemu umożliwiają zmiany inwestycyjne w sferze dóbr finalnych. W rolnictwie amerykańskim już w okresie wielkiego kryzysu (1933-1934) wprowadzono instrumenty, ograniczające podaż produktów poprzez zmniejszenie powierzchni upraw czy ograniczenie wydajności („The Bankhead Act", „The Kerr Smith Act"). Równocześnie uczestniczący w programie otrzymywali dopłaty bezpośrednie i preferencyjne kredyty, o ile składowali we własnym zakresie płody rolne (por. tabela 3). Miało to na celu poprawienie parytetu dochodów rolniczych i nierolniczych, umożliwienie zbycia nadwyżek produkcyjnych, w warunkach wyraźnego wsparcia tanimi kredytami rolniczymi[14]. Taki też sens miały dopłaty do spożycia żywności, pobudzające i wzmacniające popyt wewnętrzny, na przykład bony żywieniowe („Akt dostosowania rolnictwa", 1935). Ograniczenia ilościowe w produkcji żywności wiązano także z wprowadzeniem dopłat za uprawianie tzw. produktów poprawiających jakość gleby, tj. niektórych gatunków traw czy roślin strączkowych („Akt konserwacji ziemi i krajowego rozdysponowywania dochodów", 1937). Działania te łączono z programami pożyczek rolniczych, dopłat wspierających odłogowanie i konserwowanie ziemi. Tworzono laboratoria badawcze, których zadaniem było poszukiwanie nowych sposobów wykorzystania płodów rolnych w przemyśle[15]. Uchwalono tzw. kwoty marketingowe w celu zapobiegania narastaniu zapasów oraz dopłaty bezpośrednie, kompensujące ubytek dochodów z tytułu ograniczenia podaży produkcji rolnej (1938). Tę formułę wsparcia dochodów rolników stosowano także po II wojnie światowej (por. tabela 3). W roku 1956 uruchomiono tzw. Bank Ziemi[16], uznając, iż bardziej opłaca się farmerom zapłacić odszkodowania za „nieprodukowanie" niż magazynować nadwyżki i sztucznie utrzymywać wysokie ceny ziemiopłodów. Pojawiły się także dopłaty bezpośrednie, rekompensujące początkowo dobrowolne wyłączenia części gruntów z upraw[17] („Akt rolny", 1956, 1962). W roku 1964 wprowadzono odpowiednie ograniczenia areału produkcji, a w 1969 roku limity zasiewów pszenicy. Celem tych regulacji podażowych było doprowadzenie do obniżki kosztów produkcji w celu skutecznej konkurencji na rynkach międzynarodowych oraz koncentracji gruntów rolnych, a przez to zmniejszanie liczby zatrudnionych w rolnictwie. W następnych latach rozszerzano wachlarz dopłat bezpośrednich i utrzymano program odłogowania, a wraz z tym wzmożono wspieranie eksportu na potrzeby światowego popytu

[14] Ibidem, s. 273.

[15] K. Ingersent, A. Rayner, op.cit., s. 25.

[16] L. Schertz op. cit., s. 145.

[17] Plan rządowy przewidywał, że farmer, który zgodzi się wyłączyć z uprawy 20% areału kukurydzy i sorga, otrzyma odszkodowanie równe 60% wartości produkcji z tego areału. W przypadku kolejnych 20% otrzymywał 2/3 wartości produkcji. Efektem tym działań było ograniczenie zasiewów przez 1/3 farmerów.

i hamowania niekontrolowanego wzrostu cen światowych, o czym była już mowa. Dwuczłonowy system wspierania dochodów farmerskich przez dopłaty bezpośrednie oraz kredyty preferencyjne[18], przy jednoczesnej kontroli podaży utrzymuje się nadal („The Food and Agricultural Act", 1977). Od roku 1981 uzupełniany jest programami subsydiującymi składowanie zbóż przez rolników („The Farmers Owned Reserved"). Od połowy lat osiemdziesiątych nasiliły się jednak działania na rzecz ograniczania podaży zbóż poprzez odłogowanie gruntów, ekwiwalenty finansowe („The Food Security Act"). Równocześnie wprowadzono dopłaty za zmniejszenie produkcji mleka i tytoniu („Dairy and Tobacco Act", 1985) ograniczające wydatki budżetowe na rolnictwo. Państwo starało się jednak utrzymać wspomaganie dochodów rolniczych przez bezpośrednie ekwiwalenty finansowe, tak by malejąca podaż produktów rolnych i zapasów nie odbijała się ujemnie na parytecie dochodów rolniczych w stosunku do nierolniczych. Obowiązujące w Stanach Zjednoczonych w latach 1996-2002 regulacje prawne częściowo modyfikują dopłaty dla producentów rolnych. Wprowadzają tzw. dopłaty kontraktowe w ramach zakontraktowanej wielkości uprawy bez względu na rodzaj uprawy. Równocześnie ujednolicają dotychczasowe dopłaty bezpośrednie do wyprodukowanej jednostki towaru w ramach przyznanego limitu środków oraz utrzymują system dopłat eksportowych. Tym samym zmniejsza się rola dostosowań cenowych w programach wsparcia producentów na rzecz rozwinięcia instrumentów, wspierających redystrybucję dochodów od podatnika→przez budżet bezpośrednio→do rolnika z pominięciem rynku. Podkreślić jednak trzeba, iż nasilające się regulacje podażowe (ilościowe) na rynkach rolnych z założenia nie powinny ograniczać poziomu wspomagania dochodów farmerskich, a tym samym retransferu nadwyżek do bezpośrednich wytwórców.

Także w krajach obecnej UE dostosowania podażowe produkcji rolnej, sterowane redystrybucją dochodu przepływającego od podatnika poprzez budżet do rolnika wprowadzono po raz pierwszy, podobnie jak w Stanach Zjdnoczonych, już w latach trzydziestych XX wieku. W roku 1937 w Anglii zmieniono sposób naliczania dopłat do produkcji rolnej na bezpośredni w zależności od wielkości obszaru uprawy. W krajach obecnej UE dostosowania podażowe we Wspólnej Polityce Rolnej wprowadzono po raz pierwszy w połowie lat siedemdziesiątych. Zastosowano wówczas wskaźniki, limitujące wielkość uprawy z danego obszaru[19] oraz wprowadzono kwoty produkcyjne najpierw na cukier, potem na mleko. Po raz pierwszy płacono też rolnikom za odłogowanie ziemi w celu ograniczenia produkcji oraz bezpośredniego wsparcia dochodów rolnych, wiążącego je z po-

[18] L. Schertz, op. cit., s. 150.

[19] M. Adamowicz, *Reforma polityki rolnej Unii Europejskiej i ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT a sytuacja rolnictwa w Polsce*, „Wieś i Państwo" 1993, nr 1.

Tabela 3. Dostosowania podażowe w polityce rolnej; Kierunek redystrybucji dochodów:
Konsument → Budżet → Rolnik
Podatnik → Budżet → Rolnik
Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

Tytuł regulacji prawnej	Rok wprowadzenia	Ważniejsze dostosowania podażowe	Cel wprowadzenia regulacji
„The Bankhead Act" "The Kerr Smith Act"	1933-1934	– wprowadzono instrumenty kontrolowania podaży produktów poprzez ograniczenie produkcji bądź przez zmniejszenie powierzchni upraw lub wydajności (dotyczy pszenicy, bawełny, kukurydzy, tytoniu oraz produktów mlecznych) – producenci uczestniczący w programie otrzymują dopłaty bezpośrednie – preferencyjne kredyty dla rolników składujących we własnym zakresie płody rolne	– poprawić parytet dochodów rolniczych do nierolniczych – pozbyć się nadwyżek produkcyjnych – dofinansowywać kredyty rolnicze przez Stowarzyszenie Stabilizacyjno-Kredytowe
„Akt dostosowawczy rolnictwa"	1935	– dopłaty do spożycia, pobudzenie i wzmocnienie popytu wewnętrznego	– wprowadzić bony żywieniowe
„Akt konserwacji ziemi i Krajowego Rozdysponowania Dochodów"	1937	– wprowadzono dopłaty za uprawianie tzw. niekonsumpcyjnych produktów (trawy, rośliny strączkowe), które polepszały jakość gleby	– wsparcie konsumpcji żywności w jednostkach i organizacji użyteczności publicznej
„Akt Dostosowania Rolnictwa"	1938	– wprowadzono dopłaty za udział w programie „konserwacji ziemi" i tzw. kwoty marketingowe w celu zapobieżenia narastaniu zapasów – wprowadzono dopłaty bezpośrednie do dochodów	– połączenie programu pożyczek rolniczych z programem odłogowania i „konserwacji ziemi" – powołać laboratoria badawcze, których zadaniem było poszukiwanie nowych sposobów wykorzystania płodów rolnych w przemyśle
„The Agricultural Act"	1956	– dopłaty bezpośrednie rekompensujące wyłączenie części gruntów z upraw	– „Soil Bank Programme" – obliczono, że bardziej opłaca się zapłacić farmerom odszkodowania niż magazynować nadwyżki i sztucznie utrzymywać wysokie ceny ziemiopłodów
„Food and Agricultural Act"	1962	– dopłaty bezpośrednie rekompensujące dobrowolne odłogowanie gruntów	– utrzymanie parytetu dochodów w warunkach ograniczeń podażowych

„The Agricultural Act"	1964 1969 1971	– wprowadzono obowiązkowe ograniczanie areału produkcji – określono limity zasiewów pszenicy	– dążność do obniżki kosztów produkcji, by móc skutecznie konkurować na rynkach międzynarodowych – doprowadzić do konsolidacji obszarowej oraz zmniejszenia liczby zatrudnionych
„The Agriculture and Consumer Protection"	1973	– rozszerzono wachlarz dopłat bezpośrednich – utrzymano program odłogowania – wprowadzono tzw. program wspierania eksportu (obniżka cen na rzecz konkurencji ale utrzymanie dopłat bezpośrednich)	– zwiększyć produkcję w celu zaspokojenia popytu światowego – zahamować niekontrolowany wzrost cen żywności
„Food and Agricultural Act"	1977 1981	– podtrzymano dwuczłonowy system wspomagania dochodów (dopłaty bezpośrednie oraz kredyty preferencyjne) przy jednoczesnej kontroli podaży – wprowadzono program „Farmers Owned Reserved", polegający na składowaniu zbóż przez rolników, za co otrzymywali odpowiednie transfery	– utrzymać parytet dochodów rolniczych i nierolniczych – zmniejszyć podaż artykułów zbożowych
„Dairy and Tobacco Act"	1985	– wprowadzono dopłaty za zmniejszenie produkcji mleka i tytoniu	– wspierać ekstensyfikację produkcji mleka i tytoniu
„The Food Security Act"	1985	– kontrola podaży przez odłogowanie gruntów oraz ekwiwalenty finansowe dla przystępujących do tego programu – zwiększono subsydia dla farmerów rezygnujących z uprawy części ziemi w ramach programu ochrony ziemi („Conservation Reserve Programme")	– zmniejszyć wydatki budżetowe rolnictwa – zmniejszyć zapasy żywnościowe – zapewnić wspomaganie dochodów rolniczych
„The Federal Agricultural Improvement and Reform Act"	1996-2002	– coraz mniejsze znaczenie wsparcia cenowego – dopłaty kontraktowe – w ramach zakontraktowanej wielkości uprawy bez względu na to, co się uprawia – ujednolicone dopłaty bezpośrednie do wyprodukowanej jednostki towaru w ramach limitu przyznanych środków – utrzymanie systemu dopłat eksportowych	– oderwać dopłaty od rodzaju produkcji – zunifikować dopłaty – ograniczyć podaż na rynku wewnętrznym przez eksport wspierany dopłatami

Wybrane kraje Europy Zachodniej przed i po integracji w ramach Unii Europejskiej (EWG)

	Kraj; tytuł regulacji prawnej	Rok wprowadzenia	Ważniejsze dostosowania podażowe	Cel wprowadzenia regulacji
Unia Europejska (EWG)	Wielka Brytania; „Akt rolniczy"	1937	– zmiana sposobu naliczania dopłat do produkcji rolnej – w zależności od obszaru upraw	– pierwsze przejście do wsparcia bezpośredniego – płacić rolnikom za odłogowanie gruntów
	Plan Mansholta	1972	– wprowadzono subwencje ekstensyfikacyjne (zboża, wołowina i wino) oraz subwencje z tytułu przestawienia produkcji na artykuły nienadwyżkowe	– zmniejszyć zapasy żywnościowe
	„Zmniejszenie zapasów strukturalnych w rolnictwie"	1975	– wprowadzono wskaźniki limitujące wielkość uprawy z danego obszaru – wprowadzono kwoty produkcyjne (mleko i cukier)	– przyjąć zasadę współodpowiedzialności producentów za rosnące nadwyżki (opłaty karne)
	„Zielony dokument" (Green Box)	1985	– wprowadzono limity produkcyjne na zboża – odłogowano ziemię w celu ograniczenia produkcji	– wprowadzić opłaty za nadmierną produkcję, pokrywające dopłaty eksportowe – wspierać bezpośrednio dochody rolnicze
	Reforma MacSharrego	1992	– objęcie ważniejszych rynków branżowych tzw. stabilizatorami rolniczymi, tj. określenie pułapów produkcji, po przekroczeniu których gwarancje cenowe ulegają ograniczeniu lub zawieszeniu, a koszty zbytu nadwyżek obciążają rolników – wypłacono bezpośrednie rekompensaty, które usunęły współzależność pomiędzy poziomem cen rynkowych a wielkością produkcji	– wypłacać bezpośrednie rekompensaty, które usuwają współzależność pomiędzy poziomem cen rynkowych a wielkością produkcji – zwiększyć tempo wymiany pokoleń rolników poprzez prawo wcześniejszego przechodzenia na emeryturę – stosować działania korzystne dla środowiska naturalnego w postaci ekstensyfikacji produkcji oraz akcji zalesiania gruntów rolniczych lub udostępnienia ziemi pod tereny rekreacyjne, co miało na celu ochronę środowiska i zmniejszanie nadwyżek rolnych – redystrybuować środki dla rolników między większą liczbę gospodarstw; środki zostały przy tym tak dobrane, aby nie powodowały wzrostu produkcji rolnej, a jednocześnie utrzymywały dochody rolników na właściwym poziomie; osiągnięto to poprzez obniżenie cen gwarantowanych i wprowadzenie subwencji oraz odłogowania

Unia Europejska (EWG)	Agenda 2000 – Szczyt berliński	1997-2000	– obniżono wsparcie cenowe, a zwiększono płatności bezpośrednie rekompensujące skutki dochodowe obniżenia cen (np. ceny interwencyjne zbóż, mleka) – uzależniono możliwość uzyskania subwencji kompensacyjnych od zmniejszenia powierzchni upraw lub obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej – utrzymano kwoty produkcyjnych (np. na mleko) – zwiększono płatności bezpośrednie; wprowadzono nowe premie	– skupić większą uwagę na rozwoju obszarów wiejskich, zarządzaniu środowiskiem (płatności z tytułu zachowania krajobrazu i kultury) oraz integracja celów prośrodowiskowych – zapewnić godziwy standard życia społeczności rolniczej oraz stabilizować dochody w gospodarstwie także poprzez stworzenie alternatywnych możliwości pracy i uzyskania dochodów dla rolników i ich rodzin – zachować bezpieczeństwo żywnościowe oraz jakość produktów rolnych – za główny cel polityki rolnej uznano utrzymanie osiągniętego już poziomu dochodów przy relatywnie ograniczonej produkcji

Źródło: Jak do tabeli 1.

BIBLIOTEKA AE

ziomem cen rynkowych i wartością produkcji. Wyznaczono też dopłaty za nadmierną produkcję jako ekwiwalent dopłat eksportowych. Przełomem w stosowaniu ograniczeń podażowych była reforma Mac Sharrego z 1992 roku. Objęto nią ważniejsze rynki branżowe, określając dopuszczalne pułapy produkcji, dla których obowiązują obniżane do poziomu cen światowych gwarancje cenowe. Po przekroczeniu tych limitów koszty zbytu nadwyżek obciążają rolników, a gwarancje cenowe sukcesywnie przestają obowiązywać. Celem tych zabiegów było wprowadzenie bezpośrednich rekompensat, uzależnionych jednak od plonu referencyjnego i areału uprawy, a nie od poziomu cen rynkowych i wielkości produkcji. Reforma wprowadziła także korzystną dla środowiska naturalnego ekstensyfikację produkcji[20], zmniejszającą nadwyżki produktów rolnych, a także finansowe wsparcie dla prywatnego przechowalnictwa[21] oraz akcji zalesiania gruntów rolnych, udostępniania ich pod tereny rekreacyjne, a także odłogowanie. Redystrybucją dochodów podatników objęto w ten sposób znacznie większą niż wcześniej liczbę gospodarstw w taki sposób, by nie spowodować z jednej strony wzrostu produkcji rolnej, z drugiej zaś utrzymać dochody rolnicze na poziomie zbliżonym do poziomu poza rolnictwem. Agenda 2000, którą formułowano w latach 1997-2000 i uchwalono w Berlinie w 2000 roku podtrzymuje ten kierunek dostosowań podażowych, obniżając konsekwentnie wsparcie cenowe na rzecz zwiększenia płatności bezpośrednich, rekompensujących skutki dochodowe obniżania cen na przykład w zakresie skupu zbóż czy mleka. Jeszcze w większym stopniu wspiera ona ekstensyfikację produkcji rolnej, uzależniając kompensację dopłat od ograniczeń podażowych, wyrażonych niższym areałem upraw i obniżeniem intensywności produkcji zwierzęcej. Równocześnie utrzymano limity produkcji na przykład na mleko[22] w warunkach zwiększania płatności bezpośrednich i wprowadzenia kilku premii m.in. z tytułu hodowli młodego bydła do określonego okresu[23]. Zachowano przy tym zasadę bezpieczeństwa żywnościowego przy wysokiej jakości produkcji. Szczyt berliński za główny cel polityki rolnej wyznaczył utrzymanie osiągniętego dotąd poziomu dochodów

[20] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska – Integracja Polski z UE*, IKiCHZ, Warszawa 1996, s.193.

[21] G. Dybowski, *Wspólna organizacja rynku mięsnego w UE*, w: *Problemy Integracji Rolnictwa*, FAPA, Warszawa 1996, nr 4, s. 27; D. Rycombel, *Konsekwencje wprowadzania Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rynku mięsa*, „Roczniki Naukowe SERiA", t. 3, 2001, s.127.

[22] Więcej na temt kwot mlecznych: J. Seremak-Bulge, *Szanse i zagrożenia rynku mleka wynikające z włączenia Polski do struktur Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 1998, nr 2, s. 55; M. Sznajder, *System kwot jako metoda polityki rolnej EWG w zakresie mleczarstwa*, w: B. Wojciechowska-Ratajczak, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, AR w Poznaniu, Poznań 1993, s. 120-127; Z. Krzyżanowska, *Analiza skutków Agendy 2000 na sytuację rynku mleka w Polsce*, „Wies i Rolnictwo" 2000, nr 1, s. 60-77.

[23] S. Stańko, M. *Przychodzeń Porównanie systemu regulacji na rynku mięsa wołowego w Polsce i Unii Europejskiej*, Biuletyn ARR, Warszawa 1999, nr 9, www.arr.gov.pl

przy relatywnie ograniczonej produkcji. Równocześnie rozszerzył zakres dostosowań podażowych w polityce rolnej na obszary wiejskie i zarządzanie środowiskiem. Jednym z priorytetów stało się zapewnienie godziwego standardu życia społeczności wiejskiej, także poprzez tworzenie na wsi alternatywnych możliwości pracy i dodatkowych źródeł pozyskiwania dochodów dla rolników i ich rodzin.

Należy dodać, iż omawiany przepływ dochodów od podatnika, przez budżet do rolnika wyrażają częściowo obowiązkowe wpłaty państw członkowskich, zasilających budżet UE, który przeznacza je na wsparcie sektora rolnego. Wsparcie to ma charakter interwencji bezpośredniej, dotyczącej obrotu surowcami rolnymi oraz procesu ustalania cen, a także interwencji pośredniej. Nie wszystkie z instrumentów w tym ostatnim zakresie zostały przedstawione. Należy uzupełnić je o dopłaty do ubezpieczeń, cen paliw, dopłaty socjalne oraz do różnego rodzaju zabezpieczeń (np. kaucje w imporcie czy eksporcie). Pośrednio wpływają one na ograniczenia podażowe w produkcji rolnej i odpowiednie dostosowania.

3. Proces globalizacji oraz jego wpływ na wewnętrzną i zewnętrzną integrację rolnictwa

3.1. Implikacje teoretyczne procesu globalizacji gospodarki

Przez pojęcie globalizacji rozumieć będziemy proces tworzony przez zjawiska lub działania o charakterze ogólnoświatowym, oznaczający kolejny szczebel rozwoju międzynarodowych działań gospodarczych lub ich przyspieszenie[24]. W warunkach globalizacji przepływów czynników wytwórczych sterowanie popytem oznacza ponadkrajowy transfer oszczędności w kierunku inwestycji regulujących podaż pieniądza o zmieniających się preferencjach dla jego płynności. W tych warunkach pojawia się popyt zewnętrzny, a brak aktywności krajowej może być substytuowany aktywnością zagranicy. Makroekonomia zmienia przeto swój punkt widzenia ze względu na zakres optymalizacji funkcji handlu zagranicznego. Podnoszenie przeciętnej aktywności wykorzystania zasobów odnosi się już do skali kontynentalnej bądź światowej, a nie krajowej. Inaczej postrzegany jest też problem specjalizacji i przewag komparatywnych w wymianie. W warunkach jej globalizacji wzrasta znaczenie mobilności kapitału[25], co powoduje, iż przewagi we względnych kosztach wytwarzania i oparta na nich

[24] A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2000, s. 9.

[25] A.Woś, *Konkurencyjność wewnętrzna*, s. 23-25.

specjalizacja tracą sens podobnie jak podział na produkcję krajową i zagraniczną[26]. Z drugiej jednak strony zwiększają się w skali globalnej dysproporcje we wzroście gospodarczym. W wyniku malejącej konkurencyjności i ograniczonego popytu w gospodarstwach krajowych zwiększają się deficyty w bilansach handlowych i płatniczych. Aprecjacja walut krajowych prowadzi w dalszej kolejności do niewydolności płatniczej państw, co ujawnia się narastającym ujemnym saldem obrotów bieżących, groźnym także dla kapitału zagranicznego. Sytuacja zmienia się jednak o tyle, iż w przeciwieństwie do gospodarek narodowych, krajowe oszczędności przestają być wyłączną podstawą do inwestowania. W tej sytuacji zmniejsza się oddziaływanie państwa na popyt globalny i jego oddziaływanie na aktywność gospodarczą kraju, a przez to na zdolność konkurencyjną gospodarki. Wzrost aktywności gospodarczej nie musi więc oznaczać wzrostu dochodów jego obywateli, gdyż proces przepływu majątku, kapitału, a także ziemi do podmiotów zagranicznych poprzez prywatyzację majątku krajowego i transfer nadwyżek wyraża się zmianą relacji wytwarzania produktu narodowego brutto (PNB), wobec produktu krajowego (PKB). W konsekwencji następuje transfer dochodów za granicę, a gospodarka narodowa w coraz większym stopniu staje się kapitalizmem zależnym i buforem dla procesów wzrostu w krajach, do których transferowane są nadwyżki netto. Można powiedzieć, iż pomyślność obywateli danego kraju w coraz większym stopniu staje się zależna od ich udziału w zaspokajaniu globalnego popytu na produkty i usługi, co wynika z rosnącego udziału zewnętrznej własności (inwestorów zagranicznych) w wykorzystywaniu krajowych czynników wytwórczych w warunkach wzrostu konkurencyjności alokacji ich kapitału i produkcji. W procesie gospodarowania pojawiają się nowe cechy jakościowe[27]:

- Globalizacja procesów wytwarzania i konsumpcji zmienia optykę oceny rzadkości bilansowej czynników wytwórczych, która przecież determinuje procesy alokacji nakładów i oceny tego co efektywne i nieefektywne.
- W wyniku zmian skali i zakresu przepływu czynników wytwórczych zmieniają się ich globalne zasoby, a przez to wybory alokacyjne w zakresie tego co produkować, jak, ile i dla kogo. Dochody krajowe przestają być głównym punktem odniesienia dla tych decyzji.
- Na poziomie mikroekonomicznym występuje decentralizacja uprawnień i odpowiedzialności w pogoni za przedsiębiorczością, która przejmuje wymiar coraz bardziej operacyjny. Rośnie znaczenie kreacji kapitału intelektualnego, warunkującego innowacyjność przedsiębiorstw.
- Procesy rynkowe stają się coraz bardziej zpersonifikowane, ze względu na zastępowanie rynkowego automatyzmu dostosowań nakładów i produkcji do

[26] W. Szymański, *Globalizacja; Wyzwania i zagrożenia*, Difin, Warszawa 2001, s. 81-87.
[27] Ibidem.

informacji cenowych wymogami elastyczności, innowacyjności, konkurowania o przyszłość w dążeniu do zysku.

- Agresywne i wyrafinowane oddziaływanie na gusty i upodobania konsumentów w warunkach asymetrii informacji rynkowych coraz bardziej ogranicza ich suwerenność.

3.2. Globalizacja a procesy integracyjne

Wyżej wykazano, iż wzrost mobilności i zakresu przepływów czynników wytwórczych jest właśnie warunkiem globalizacji procesów gospodarczych. Rolnictwo, ze względów obiektywnych, charakteryzuje ograniczoność w tym zakresie. Stąd integracja zarówno wewnątrz sektora, jak i z jego pozarolniczym otoczeniem ma kluczowe znaczenie w procesach jego ochrony przed dyskryminującym mechanizmem rynkowym (cen światowych), powodującym ograniczanie samowystarczalności żywnościowej i opłacalności produkcji w gospodarkach narodowych. Występowanie dumpingu ekonomicznego, monetarnego i socjalnego w skali globalnej oznacza sprzedaż na rynku światowym produktów rolniczych po cenach niższych niż koszty wytwarzania, a także realne zaniżanie kursu walut krajowych oraz konkurowanie często głodową opłatą pracy[28]. Retransfer nadwyżki wyprodukowany w rolnictwie, która przepłynęła do jego otoczenia, a musi dla równowagi procesów reprodukcji wrócić do rolników (producentów), byłby niemożliwy w warunkach cen światowych dla większości gospodarek narodowych, co istotnie ograniczyłoby procesy restrukturyzacji i unowocześnienia rolnictwa, redukując je do minimum i pozbawiając kraje samowystarczalności żywnościowej. Szanse obrony przed ujemnymi skutkami procesów globalizacji w rolnictwie, a szerzej w sektorze rolno-żywnościowym dają właściwe procesy integracji wewnątrzsektorowej (poziomej i pionowej), które należy traktować jako jedną z najważniejszych przesłanek dla integracji gospodarki narodowej w ogóle. Oznaczają one z jednej strony łączenie ze sobą podmiotów gospodarczych, należących do tej samej fazy produkcji lub dystrybucji, z drugiej – różnych faz tego procesu za pośrednictwem nabycia tytułów własności, zawierania kontraktów czy stanowienia norm prawnych[29]. Tak rozumiana integracja osłabia presję wolnego rynku, poprawia mobilność czynników wytwórczych w rolnictwie i sektorze rolno-żywnościowym, powodując ich przepływ do efektywniejszych zastosowań. W ten sposób następuje proces koncentracji i mo-

[28] W. Szymański, op.cit., s.170. Por. także uwagę F. Tomczaka na temat rozwoju rolnictwa światowego i sił adaptacyjnych gospodarstw rodzinnych w: F. Tomczak, *Rozwój rolnictwa światowego. Uwarunkowania i konsekwencje dochodowe*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 8-41.

[29] J. Małysz, Rozwój agrobiznesu a procesy integracyjne, cz. 1, „Wieś i Rolnictwo" 2001, nr 4; tenże, *Procesy integracyjne w agrobiznesie*, Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Poznań 1996.

dernizacji gospodarstw co przez potencjalne ujawnienie się efektów skali służy poprawie opłacalności produkcji i poprawie ich pozycji konkurencyjnej, w szczególności w gospodarstwach większych, ale również tych mniejszych, produkujących na zaopatrzenie rynków lokalnych.

Należy jednak pamiętać, iż integracja nie może być jedynym celem polityki rolnej. Jest bowiem oczywiste, iż konkurowanie na rynkach międzynarodowych nie idzie w parze z niektórymi funkcjami socjalnymi i społecznymi, jakie pełnią gospodarstwa na przykład jako tzw. przechowalnie bezrobotnych czy osób bez własnych mieszkań. Stad konieczne jest, by przez wspieranie procesów integracji następowało równolegle oddzielanie funkcji ekonomicznych rolnictwa pracującego na potrzeby rynku od spraw bezrobocia, samozaopatrzenia żywnościowego czy problemów związanych z rozwojem obszarów wiejskich. W modelu integracji europejskiej nie oznacza to jednak procesów polaryzacji gospodarstw. W dążeniu do zrównoważonych struktur wytwórczych, obok procesów koncentracji zasobów potencjału jest również miejsce na procesy chroniące tradycyjną wieś, jej krajobraz, dobrostan i wartości, jakie działania te niosą. Zamieszczona wyżej analiza redystrybucji dochodów na rzecz rolnictwa dotyczy również wsparcia ekstensyfikacji produkcji, jej ekologicznych walorów i ochrony środowiska. Europejska ochrona dla wzrostu wydajności pracy po reformie Mac Sharrego i ustaleniach szczytu berlińskiego znalazła wyraźne granice. Dowodzi tego stanowisko wobec transgenicznej żywności i genetycznych jej modyfikacji, co jest podłożem sporu ze Stanami Zjednoczonymi w kwestii traktowania żywności jako wytwórczości naukowo-przemysłowej. Dotychczasowy model integracji europejskiego rolnictwa granic tych nie przekracza.

Pora zapytać, jak w świetle powyższych wyjaśnień kształtują się relacje pomiędzy dążeniem do globalizacji przepływów czynników wytwórczych a integracją ich potencjałów w odniesieniu do rolnictwa i związanego z nim agrobiznesu. Kluczową kwestią jest różne podejście do globalizacji ze względu na cele, którym ma ona służyć. Zapewne racje mają ci, którzy uważają, iż globalizacja jest procesem gospodarczo-politycznym, który zawsze występował w gospodarce światowej i wyrażał się w zróżnicowanym nasileniu liberalizacji przepływów towarów, usług, kapitału i ludzi[30]. Różne jednak jest społeczne przyzwolenie na poziom tej liberalizacji, co w efekcie zmienia mechanizm oddziaływań i powoduje, iż współczesna globalizacja ma różne oblicza. I tak na przykład Stany Zjednoczone widzą w globalizacji drogę do poprawy bilansu handlowego i kapitałowego z Europą i Japonią w warunkach jednak wysokiego wsparcia własnego rolnictwa i wykorzystania jego skali (przestrzeni) dla obniżki jednostkowych kosztów i podniesienia własnej konkurencyjności. Osiągnięte w tych warunkach przewagi znajdują ujście w presji, by poddać rolnictwo mechanizmowi

[30] J. Niemczyk, *Europejski model rolnictwa a tendencje globalizacyjne w sektorze rolno-żywnościowym*, „Wieś i Rolnictwo" 2001, nr 3, s. 34.

cen światowych, który poprzez wymianę w skali globalnej i transfer dochodów obniżyłby *de facto* koszty interwencji w rolnictwie amerykańskim, obciążając nimi konsumentów i podatników także spoza Stanow Zjednoczonych. Z kolei w Europie (a także Japonii) przyjmowane jest stanowisko, iż wolnorynkowa konkurencja odnosić się powinna głównie do nowoczesnych działów wytwarzania i usług, a nie sektorów tradycyjnych jakim jest rolnictwo, realizujące potrzeby przymusu konsumpcji. Oczywiście naturalne warunki daleko mniej sprzyjają efektywności produkcji rolniczej w Europie Zachodniej niż w Stanach Zjednoczonych, co też znajduje wyraz w staraniach, by poprzez procesy integracji chronić interesy wspólnoty europejskiej przed konkurencyjnością i globalizmem gospodarki amerykańskiej i w ten sposób bronić samowystarczalności żywnościowej Europy. Nie ma tym samym zgody, by liberalizacja produkcji w sposób oczekiwany przez Stany Zjednoczone zmarginalizowała znaczenie europejskiego rolnictwa i agrobiznesu, a przez to doprowadziła do wewnętrznych zróżnicowań wydajności pracy i warunków życia, uniemożliwiających prowadzenie zrównoważonej gospodarki. Wspólnota Europejska wspiera przeto własne rolnictwo, poprzez redystrybucję dochodów i jego restrukturyzację, dążąc do wyrównywania wydajności i chroniąc je przed ekspansywnością amerykańską. Nie oznacza to jednak, iż podobnej ekspansji nie stosuje UE w stosunku do rynków od niej zależnych, co dobitnie widać w świetle stanowiska negocjacyjnego UE (styczeń 2002) w odniesieniu do stowarzyszonych krajów Europy Środkowowschodniej, w tym Polski. Kluczowym dla polityki unijnej jest analogiczny co dla Stanów Zjednoczonych motyw obniżki kosztów wsparcia rodzimego rolnictwa przez transfer dochodów od podatnika i konsumenta spoza Wspólnoty. Z tego punktu widzenia oczywiste jest, iż jak najszybsze członkostwo w UE krajów z nią stowarzyszonych na warunkach takich jak było dotąd bądź odpowiednio parytetowych, musi być priorytetem w polityce gospodarczej. O ile jednak motywem tych starań są cele ekonomiczno-społeczne, o tyle dla Unii Europejskiej wiodące są kwestie polityczne, pozwalające zjednoczonej i zintegrowanej gospodarczo Europie lepiej przeciwstawiać się zagrożeniom, jakie niesie z zewnątrz globalizacja procesów gospodarczych. UE docenia znaczenie liberalizacji rynków dla pokonywania barier taryfowych czy para- i pozataryfowych, a także wzrostu produktywności, międzynarodowej specjalizacji czy przyspieszenia przepływu informacji. Równocześnie jednak państwa członkowskie zauważają liczne i poważne zagrożenia, jakie płyną ze strony procesu globalizacji przepływu czynników wytwórczych i wymiany takie, jak: ograniczanie funkcji i roli państw narodowych w kształtowaniu procesów gospodarczych, destrukcja instytucji państwowych czy ujawnianie się wielu innych sprzeczności pomiędzy globalnym rynkiem a suwerennym państwem[31]. Nie ulega wątpliwości, iż postęp i siła globalizacji w sposób logiczny wynika z osłabienia pozycji państwa, pro-

[31] W. Szymański, op.cit., s. 93-116.

cesy zaś wewnętrznej integracji sektorów gospodarczych i całych gospodarek mają temu przeciwdziałać, modyfikując tak przepływy czynników wytwórczych, by struktury gospodarcze integrujących się państw, w tym rolnictwo i sektor rolno-żywnościowy, pozostawały we względnej i dynamicznej równowadze.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania nasuwają kilka wniosków dla Polski w okresie przed akcesją do UE. Dotyczą stwierdzeń ogólniejszych, wskazujących na uniwersalne cechy polityki protekcyjnej wobec rolnictwa na podstawie doświadczeń Stanów Zjednoczonych i państw UE w długim okresie. Oto konkluzje:

1. Na skutek ewolucji polityki rolnej wzrasta liczba kanałów wtórnej redystrybucji dochodów. Pierwotnie były to trzy, dotyczące ich przepływu od konsumentów i podatników przez rynek bądź budżet i rynek do rolników. Później pojawiły się dwa następne kanały redystrybucji dochodów: od konsumentów i podatników do rolników przez budżet z pominięciem rynku. Równocześnie zauważono, że bardziej opłaca się producentom rolnym przekazać bezpośrednie dopłaty, niż magazynować nadwyżki i sztucznie utrzymywać wysokie ceny. Do tej zmiany systemowej dochodzono sukcesywnie, w miarę jak stawało się oczywiste, iż rolnictwo nie jest tylko działalnością produkcyjną, ale spełnia też funkcję ochrony środowiska i zachowania wiejskiej przestrzeni, a ci rolnicy (farmerzy), którzy to czynnie wykonują powinni być za to wynagradzani. O ile jednak retransfer nadwyżki z pozarolniczego otoczenia do bezpośrednich jej wytwórców następuje na różne sposoby, za pomocą dłuższych bądź krótszych przepływów, o tyle istota problemu pozostaje taka sama. Bez retransferu dochodów od konsumentów i podatników do rolników nie jest możliwy zrównoważony rozwój rolnictwa, a także sektora rolno-żywnościowego.
2. System redystrybucji dochodów ma bogate instrumentarium oraz swą wewnętrzną logikę. Kolejność działań protekcjonistycznych w polityce rolnej jest następująca: najpierw występują dostosowania obrotów z zagranicą celem ochrony rynku krajowego przed niszczącą konkurencją z zewnątrz. Dopiero w ślad za tym postępują działania, uruchamiające dostosowania cenowo-popytowe, wspierające dochody rolnicze, a w następnej kolejności dostosowania podażowe (ilościowe), realizujące ten sam cel, by umożliwić reprodukcję rozszerzoną w gospodarstwach rolnych. Uniwersalna okazała się tendencja zastępowania regulacji cenowych oddziaływaniem podażowym za pomocą przepływów dopłat z pominięciem rynków produktów rolnych. Charakterystyczne jest przy tym przechodzenie do coraz to dalej idących ograniczeń pozakosztowych składników cen, w dążeniu do ich liberalizacji.

3. Przesłanką działań interwencyjnych w polityce rolnej jest w sensie makroekonomicznym dążenie do wyrównywania wydajności w rolnictwie i poza nim przez wsparcie procesów restrukturyzacji oraz ochronę dla wzrostu wydajności, a ostatnio dobrostanu obszarów wiejskich. Sprowadza się to do odpowiedniej korekty sprzężeń podażowo-popytowych z uwzględnieniem także celów ochrony krajobrazu i środowiska rolniczego przez wsparcie ekstensyfikacji produkcji, oznaczające finansowe wyrównanie niższej wydajności. Efektywność działań protekcyjnych zależy od ich skuteczności w zakresie pokonywania bariery popytu, opłacalności produkcji i przemian strukturalnych. Pozwala to osiągnąć zbliżony parytet dochodów gospodarstw rolniczych do pozarolniczych i ograniczyć dyskryminujący wpływ mechanizmu rynkowego na procesy reprodukcji w rolnictwie.
4. Interwencjonizm w rolnictwie nie ma jednej twarzy – podlega uwarunkowaniom makroekonomicznym, a jednocześnie musi być dostosowany do stawianych celów i realizowany stadialnie. W pierwszej fazie należy zapewnić wzrost dochodów rolniczych. Gdy problem retransferu wypływającej z rolnictwa nadwyżki zostanie trwale rozwiązany, a dochody gospodarstw będą stabilne, nastąpi uwalnianie z rolnictwa zbędnych czynników produkcji, które znajdą zastosowanie w działalności pozarolniczej, na którą pojawi się zwiększony popyt. W trzecim etapie wystąpi pełniejsze zintegrowanie sektora rolnego z jego pozarolniczym otoczeniem, dzięki postępującym procesom integracji poziomej i pionowej w agrobiznesie. Zniknie wówczas problem rażących dysproporcji w wydajności pracy. Dochody rolnicze nie będą maleć ze względu na wyższą efektywność produkcji i ugruntowany, instytucjonalny system ich wsparcia, a także przemian strukturalnych. Faza ostatnia to rolnictwo wewnętrznie i zewnętrznie zintegrowane, niezostające w tyle, ani niehamujące rozwoju ogólnogospodarczego. Na tym etapie rozwoju i dostosowań najistotniejsze jest utrzymanie osiągniętego poziomu dynamicznej równowagi.
5. Proces integracji tak wewnętrznej, jak i zewnętrznej polskiego rolnictwa oraz sektora rolno-żywnościowego w perspektywie członkostwa w UE jest podwójnie ważny. Po pierwsze stanowi antidotum na naturalną słabość ekonomiczną tego sektora ze względu na szansę większej mobilności czynników wytwórczych, a przez to retransferu nadwyżki do producentów-rolników. Po drugie daje możliwość ochrony przed agresywną konkurencją ze strony tańszych rynków i globalnego kapitału, poprzez przejście do większego niż dotąd interwencjonizmu i protekcjonizmu w warunkach powiększania zdolności do wzrostu wydajności gospodarstw konkurujących z UE. Sytuacja ta będzie się zmieniała w miarę ewolucji polityki rolnej i wygasania przejściowych przewag, ale nastąpi to już w warunkach bardziej zrównoważonego rozwoju rolnictwa, z którego wydzielone zostaną gospodarstwa wspierane poprzez

pomoc socjalną. Integracja z UE zmniejszy różnice w wydajności pracy polskich rolników w stosunku do unijnych, o ile warunki przystąpienia do UE stworzą im równe szanse konkurowania na rynku europejskim.

Literatura

Adamowicz M., *Reforma polityki rolnej Unii Europejskiej i ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT a sytuacja rolnictwa w Polsce*, „Wieś i Państwo" 1993, nr 1.

Cramer G. L., Jensen C. W., *Agricultural Economics and Agribusiness*, J.W. by and Sons Inc., New York 1992 r.

Czyżewski A., *Przepływy międzygałęziowe jako makroekonomiczny model gospodarki*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001.

Czyżewski A., *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, „Pamiętnik Puławski" t. 1, 2000, z. 120.

Czyżewski A., Henisz A., *Ekonomia czynnika ziemi* w: Czyżewski A. (red.), *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*, Zeszyty Naukowe AE, Poznań 2001.

Czyżewski A., Henisz A., *Makroekonomiczne determinanty przemian strukturalnych w rolnictwie*, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, „Nowoczesne zarządzanie przedsiębiorstwem", Zielona Góra, lipiec 2002.

Czyżewski A., Grzelak A., *Wpływ polityki monetarnej i fiskalnej na pozycję rolnictwa w okresie transformacji*, „Wieś i Rolnictwo" 2002, nr 2.

Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2000.

Ingersent K. A., Rayner A. J., *Agricultural Policy in Western Europe and United States*, Northampton, MA, USA, 1999.

Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska – Integracja Polski z UE*, IKiCHZ, Warszawa 1990.

Krzyżanowska Z., *Analiza skutków Agendy 2000 na sytuację rynku mleka w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo" 2000, nr 2.

Lee J. E. Jr, *Program stabilizacji rynków rolnych w USA* (maszynopis, Univ.of Missis. 1995).

Małysz J., *Procesy integracyjne w agrobiznesie, Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, Poznań 1996.

Małysz J., *Rozwój agrobiznesu a procesy integracyjne*, cz. 1, „Wieś i Rolnictwo" 2001, nr 4.

Niemczyk J., *Europejski model rolnictwa a tendencje globalizacyjne w sektorze rolno-żywnościowym*, „Wieś i Rolnictwo" 2001, nr 3.

Płowiec U. (red.), *Jaka polityka gospodarcza dla Polski*, Belloona 2001.

Poczta W., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: *Gospodarstwa rolne w UE; Koszty i korzyści*, FDPA, Warszawa 2001.

Rowiński J., *Integracja gospodarki żywnościowej i zagraniczne źródła restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1992.

Schertz L., *Interwencja rządowa na rynkach produktów rolnych w USA*, Instytut Badawczy przy Ministerstwie Rolnictwa USA w: E. Gorzelak (red.), *Interwencjonizm na rynku rolnym*, ARR, Warszawa 1996.

Seremak-Bulge J., *Szanse i zagrożenia rynku mleka wynikające z włączenia Polski do struktur Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 1998, nr 2.

Sznajder M., *System kwot jako metoda polityki rolnej EWG w zakresie mleczarstwa*, w: B. Wojciechowska-Ratajczak, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, Akademia Rolnicza w Poznaniu, Poznań 1993.

Stańko S., Przychodzeń M., *Porównanie systemu regulacji na rynku mięsa wołowego w Polsce i Unii Europejskiej,* Biuletyn ARR, Warszawa 1999, nr 9.

Szymański W., *Globalizacja. Wyzwania i zagrożenia*, Difin, Warszawa 2001.

Tomczak F., *Rozwój rolnictwa światowego. Uwarunkowania i konsekwencje dochodów,* IERiGŻ, Warszawa 2000.

Woś A., *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

Woś A., *Rolnictwo i polityka rolna Stanów Zjednoczonych*, PWE, Warszawa 1971.

Woś A., *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, IERiGŻ, Warszawa 2000.

THE INTERVENTIONISM IN THE AGRICULTURAL POLICY IN THE HIGH DEVELOPMENT COUNTRIES UNDER GLOBALISATION AND INTEGRATION CONDITIONS

Summary

The main of papers is an indication for objective resource of leading the protective policy towards agriculture. The matter of this sector in an input-output flows and the problem of transfer and retransfer o surplus are under discussion. The author identify the system of agriculture incomes' redistribution in the light of American and Union experiences in the long time periods. Through an analysis of regulating instruments there were specified various market's adjustments to balanced terms of agricultural development in the USA and the EU countries. There were the determinants of protective agricultural policy considering the globalisation in economy and the processes of the integration in the agri-food sector under discussion in the second part of article. The theoretical implication of globalisation's process and adjustment to them the internal and external integration's processes are presented. The case of Poland are estimated from angle of using fiscal and monetary policy in the terms of transformation. Conclusions, which end the paper, can be useful for Poland in the period of pre-access to the European Union.

Część druga

Wybrane problemy funkcjonowania agrobiznesu