

Marta Wincewicz-Bosy

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PODSTAWY TEORETYCZNE INTERWENCJONIZMU PAŃSTWOWEGO. INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY W ROLNICTWIE NA PRZYKŁADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: W artykule przedstawiono pojęcie interwencjonizmu państwowego. Zostały w nim zaprezentowane główne teorie, narzędzia i argumenty z nim związane. Szczególną rolę interwencjonizmu państwowego odgrywa w rolnictwie, czego dowodem jest m.in. zaprezentowana w artykule wspólna polityka rolna UE.

Słowa kluczowe: interwencjonizm, interwencjonizm państwowy, protekcjonizm, rolnictwo, interwencjonizm UE.

1. Wstęp

Ingerencja państwa w gospodarkę jest koncepcją, która ma swoje początki u zarania systemów państwowych. W czasach starożytnych największy zakres funkcji miały państwa w starożytnym Egipcie¹. Natomiast J.B. Colbert w XIV wieku stworzył pierwszy zarys, do dziś obowiązującej, doktryny protekcjonizmu. Niezależnie od czasów i szczegółów politycznych, protekcjonizm związany był z ochroną rynku wewnętrznego oraz wsparciem działalności podmiotów rodzimych na rynkach zagranicznych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ogólnego zarysu koncepcji interwencjonizmu (jego istoty, przesłanek stosowania, narzędzi) jako integralnego elementu rzeczywistości ekonomicznej reprezentowanej przez sferę rolnictwa UE.

2. Typy gospodarek

W teorii ekonomii wyodrębnia się kilka typów gospodarek związanych z rodzajem działalności i zakresem interwencji państwa². Najstarszym typem jest gospodarka naturalna, stanowiąca typ gospodarki, w której bezpośrednim motywem wytwarza-

¹ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

² Na podstawie: M. Blaug, *Teoria ekonomii*, PWN, Warszawa 1994; B. Klimczak, *Mikroekonomia*, AE, Wrocław 1995; W. F. Samuelson, S.G. Marks, *Ekonomia menadżerska*, PWE, Warszawa 1998.

nia dóbr i usług jest zaspokojenie własnych potrzeb producentów. Charakteryzuje się ona praktycznie całkowitym brakiem lub marginesowym znaczeniem wymiany i rynku. Gospodarka naturalna była pierwszym typem gospodarowania, jaki wykształcił się w toku rozwoju cywilizacji.

Ewolucja stosunków społecznych i gospodarczych skutkowała wyodrębnieniem innego typu organizacji rynku, a mianowicie gospodarki towarowej. Bezpośrednim celem działalności gospodarczej staje się tu produkcja na sprzedaż. Związane jest to z koniecznością rozwoju wymiany. Początkowo ma ona charakter bezpośredniej wymiany towar za towar. Wraz z ewolucją rynku przybiera postać wymiany za pośrednictwem pieniądza (swoistego towaru, powszechnie akceptowanego, stanowiącego ekwiwalent towarów *sensu stricto*).

Kolejnym typem gospodarki jest gospodarka towarowo-pięniężna. W ekonomii oznacza ona wytwarzanie produktów przeznaczonych do wymiany przez różnego typu transakcje kupna – sprzedaży. Jej podstawą jest społeczny podział pracy i wyodrębnienie się producentów. Gospodarka towarowo-pięniężna stanowi przeciwieństwo gospodarki naturalnej.

Za najbardziej klasyczną formę funkcjonowania rynków i podmiotów z nim związanych uważa się gospodarkę rynkową. Stanowi ona system gospodarczy, w którym alokacja zasobów czynników wytwórczych (pracy, ziemi i kapitału) pomiędzy alternatywne możliwości ich wykorzystania, a także podział wytworzonych produktów pomiędzy poszczególne jednostki dokonuje się głównie za pośrednictwem rynku, przy niewielkim udziale państwa. Decyzje gospodarcze podejmowane są przez podmioty suwerenne (*homo economicus*), kierujące się własnym interesem i postępujące zgodnie z zasadami racjonalności gospodarowania.

Gospodarka nierynkowa to polityka aktywnego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych. Jej podstawą jest stwierdzenie, że założenia teorii wolnego rynku są dalekie od rzeczywistości, a podmioty gospodarcze są zróżnicowane pod względem wielkości, konkurencyjności oraz poziomu technologicznego³. Na wielu rynkach istnieją różnego typu monopole, a także układy o charakterze kartelowym. Wszystko to prowadzi do narastania zjawisk patologicznych, które bez właściwej ingerencji państwa stanowiłyby istotne zagrożenie dla funkcjonowania życia gospodarczego.

3. Wybrane teorie związane z interwencjonizmem

Na rynku doskonale konkurencyjnym cena jest „dana przez rynek” – kształtuje się w wyniku działania mechanizmu rynkowego jako wypadkowa ofert kupujących i sprzedających⁴. Oznacza to, że żaden z podmiotów nie jest w stanie indywidualną

³ P. Bożyk, *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2004, s. 23.

⁴ J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000; P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2002.; *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.

decyzją zmienić ceny. Podmioty nie mają także bodźców do tego, by zmieniać swoją ofertę cenową, ponieważ każda jej zmiana będzie powodowała straty dla danego podmiotu. Jeżeli producent podniesie cenę swojego produktu, wówczas nie uda mu się go sprzedać, ponieważ nabywcy będą mieli dostępną wystarczającą ilość produktów konkurentów po niższej cenie. Obniżając natomiast cenę, producent również traci, gdyż otrzymuje niższą zapłatę za produkty, które byłyby w stanie sprzedać po wyższej cenie danej z rynku. Aby na danym rynku zaistniała konkurencja doskonała, muszą zostać spełnione cztery założenia:

- duża liczba sprzedających i kupujących – dzięki temu każdy podmiot ma bardzo mały udział w globalnym popycie lub globalnej podaży i tym samym pojedyncze decyzje nie mają wpływu na cenę rynkową; ewentualne zmywy producentów są też na tyle utrudnione, że stają się nieopłacalne;
- jednorodność produktu – produkty poszczególnych producentów są identyczne, w związku z czym nabywcom jest wszystko jedno, od kogo kupią produkt;
- doskonała informacja rynkowa – zarówno kupujący, jak i sprzedający posiadają pełną informację o samym produkcie oraz jego cenie – tak obecnej, jak i w przyszłości;
- swoboda wejścia i wyjścia z branży – nie istnieją żadne bariery wejścia ani wyjścia z branży; dzięki temu przy większym zapotrzebowaniu ze strony kupujących producenci będą mogli swobodnie rozpocząć dodatkową produkcję, zwiększając tym samym podaż, a przy zmniejszonym zapotrzebowaniu wycofać się, nie ponosząc dodatkowych strat.

Wśród wymienianych dodatkowych założeń znajdują się:

- brak interwencji państwa – oznacza, że wyłącznie mechanizm rynkowy ma wpływ na relacje między kupującymi a sprzedającymi, w tym na cenę;
- zerowe koszty transakcji – podmioty nie ponoszą dodatkowych kosztów związanych z zawarciem umowy kupna – sprzedaży, jak np. uprzednie rozeznanie rynku;
- produkt ma bliskie substytuty – dzięki temu nabywcy mogą łatwo zastąpić produkt innym, gdyby jego podaż była niewystarczająca.

Powyższa koncepcja dotycząca organizacji rynku i ograniczonej (a nawet braku) roli państwa w gospodarce w historii myśli ekonomicznej przeplata się z koncepcjami zakładającymi aktywną rolę państwa w kształtowaniu mechanizmu działania rynku (protekcjonizm).

Wśród teorii protekcjonistycznych można wymienić m.in. koncepcję psychozy lęku przed brakiem towarów⁵. Jest ona pierwszą, mało zwartą i wybitnie dogmatyczną teorią wymiany międzynarodowej. Zgodnie z nią już władcy starożytni dążyli do uzyskania możliwie jak największej ilości dóbr, starając się jednocześnie oferować w zamian możliwie jak najmniej. Chodziło o to, aby poprzez podział pracy, czasami noszący znamiona rabunku, dysponować towarami umożliwiającymi zaspokojenie ówczesnych potrzeb produkcyjnych i konsumpcyjnych.

⁵ P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, wyd. cyt., s. 41-69.

W ramach doktryny merkantylistów (XVI-XVII wiek)⁶ jej przedstawiciele dopatrywali się źródeł bogactwa narodów w korzystnym kształtowaniu się ich dodatniego bilansu handlowego i bilansu szerszej rozumianej wymiany gospodarczej z zagranicą. Wszyscy wychodzili z założenia o celowości zwiększenia przez każdy kraj zasobów różnego typu kruszców szlachetnych oraz sugerowali stosowanie polityki ekonomicznej ułatwiającej osiągnięcie tych celów (ograniczenia importu – cła, kontyngenty). Początkowo merkantylisci za główny cel uważali zwiększenie zasobów kruszców. W okresie właściwego merkantylizmu kładziono jednak nacisk przede wszystkim na celowość zwiększania zasobów zagranicznych pieniędzy (w tym złota i srebra), domagano się od państwa prowadzenia polityki protekcjonistycznej i wspierania eksportu, posiadania potężnej floty i ochrony rynku wewnętrznego. Należy zauważyć jednocześnie specyficzną konsekwencję rozważań merkantylistów, polegającą na tym, że akumulacja kruszców i/lub pieniądza nie jest dla nich celem samym w sobie, ale jedynie środkiem do celu w postaci wzmocnienia gospodarczej roli państwa. Teoria merkantylistyczna zakłada, że jeśli ktoś pragnie, aby jego imperium miało tak wiele złota, jak to tylko możliwe, to jego kolonie nie powinny płacić złotem za sprowadzane z zagranicy dobra. Restrykcje handlowe ograniczały więc handel z innymi potęgami, zmuszając kolonistów do nabywania wykończonych dóbr wyłącznie od rządzącego imperium i płacenia za nie cen na poziomie o wiele wyższym niż efektywny (według A. Smitha). Merkantylisci domagali się zatem aktywnego włączenia się państwa w ekonomię nie tylko jako tezauratora i regulatora, ale także jako podmiot zapewniający bezpieczeństwo handlu (utrzymanie floty).

Istotną zasługą A. Marshalla jest wprowadzenie *terms of trade*, przez które rozumiał stosunek wymienny między dwoma dobrami, jednocześnie wprowadził on pojęcie elastyczności popytu i podaży. Ogólnie rzecz biorąc, analizował on związki między tzw. prawem nieproporcjonalnych przychodów a kształtowaniem się relacji wymiennych w handlu międzynarodowym. Wysoka elastyczność podaży ułatwia wyrównywanie możliwych strat związanych z pogorszeniem się *terms of trade*. Kraje zamożne mogą łatwiej wyrzec się importu (na co nie stać kraje biedniejsze) i tym samym poprawić swoje *terms of trade*. Dzięki uprzemysłowieniu kraje bogate mogą osiągnąć, na zasadzie prawa malejących kosztów, większe korzyści od krajów rolniczych, narażonych na ujemne skutki rosnących kosztów produkcji. Wysoka elastyczność podaży ułatwia wyrównywanie możliwych strat związanych z pogorszeniem się *terms of trade*. Kraje bogate mogą łatwiej alokować część podaży na eksport, dzięki czemu zwiększają elastyczność cenową i dochodową podaży eksportowej i łatwiej dopasowują ją do warunków rynku światowego.

Ze względu na nierównomierne rozmieszczenie czynników produkcji w skali światowej przy jednoczesnym braku ich mobilności między krajami, czynniki produkcji są tanie w krajach, w których występują w obfitości, a drogie tam, gdzie są relatywnie rzadkie – to podstawowe założenia teorii obfitości zasobów H-O-S

⁶ J. Sółdaczuk, J. Misala, *Historia handlu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 2001, s. 55-60.

(E. Heckscher – B. Ohlin – P.A. Samuelson)⁷. Tańsza produkcja towarów przemysłowych jest możliwa w krajach, w których występuje obfitość kapitału i odpowiedni zasób wykwalifikowanych rąk do pracy, natomiast w krajach dysponujących obfitymi zasobami ziemi jest preferowana produkcja towarów rolno-spożywczych. Jeśli w tych ostatnich wystąpi również obfitość czynnika pracy, wówczas dojdzie do określonego rodzaju specjalizacji (np. produkcja sadownicza) – różnice kosztów i cen wytwarzania czynników produkcji (będące funkcją rzadkości lub obfitości czynników produkcji w poszczególnych krajach) decydują o specjalizacji i korzyściach wymiany międzynarodowej. Możliwość specjalizacji i rozwoju wymiany międzynarodowej istnieje również wtedy, gdy państwa są jednakowo wyposażone w czynniki produkcji, a występują różnice w kosztach i cenach, jako efekt odmiennej struktury popytu, którą kształtuje poziom dochodu narodowego i jego podział. Kraje mają różny stopień wyposażenia w kapitał i pracę, podobne zaś strukturę i rozmiary popytu, co powoduje różnice w cenach. Odmienne układy kosztów i cen produktów są wyznacznikiem międzynarodowej produkcji i eksportu.

4. Model J.M. Keynesa

Szczególne miejsce wśród teorii tworzących podstawę interwencjonizmu państwowego zajmuje model J.M. Keynesa⁸. Jego analiza wskazuje, że współczesny mu kapitalizm, działający w warunkach liberalizmu gospodarczego, nie zapewnia równowagi ekonomicznej, ponieważ faza kryzysu i depresji wydłuża się, a skraca się faza ożywienia i koniunktury. Autor modelu uważa jednak, że interwencja państwa w życie gospodarcze jest w stanie przeciwdziałać wahaniom koniunkturalnym i zapewnić równowagę gospodarczą.

Punktem wyjścia tych poglądów jest stwierdzenie, że ogólny poziom produkcji, zatrudnienia i dochodów jest uzależniony od inwestycji. Mechanizm rynkowy nie zapewnia jednak automatycznie takiego poziomu inwestycji, który gwarantowałby pełne zatrudnienie wszystkich czynników wytwórczych, a dzięki temu maksymalny produkt społeczny. Niezbędna jest więc ingerencja państwa, polegająca na pobudzaniu popytu globalnego, w tym również inwestycyjnego (interwencjonizm państwowy). Instrumentami tej interwencji są: polityka pieniężna, polityka fiskalna, a także bezpośrednie oddziaływanie państwa na proces inwestycji poprzez podejmowanie inwestycji. J.M. Keynes nie bada oddzielnie działalności poszczególnych podmiotów gospodarowania, lecz popyt, podaż, społeczną oszczędność, inwestycje, dochód narodowy i inne.

Propozycje Keynesa⁹ dotyczące polityki ekonomicznej państwa, wynikające z jego analizy teoretycznej, można podzielić na tzw. pośrednie i bezpośrednie środki

⁷ M.K. Nowakowski, *Biznes międzynarodowy*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2000, s. 54-58.

⁸ M. Blaug, wyd. cyt., s. 657-699.

⁹ Należy zauważyć, na podstawie analizy literatury i opinii m.in. Samuelsona, że prace Keynesa są pozycjami dwuznacznymi, pełnymi dygresji, zawłościami pojęciowymi, co przyczynia się do mnogości interpretacji i polemik.

interwencji państwa. Wśród pośrednich środków interwencji państwa wymienia on oddziaływanie na stopę procentową. Keynes jest przeciwnikiem waluty opartej na złocie, gdyż sztywność pieniądza złotego jest powodem wysokiej preferencji płynności przejawiającej się wysoką stopą procentową, co jest dla gospodarki niekorzystne. Manewrowanie stopą procentową¹⁰ w celu kształtowania koniunktury gospodarczej ma się sprowadzać do obniżania jej w okresie depresji ekonomicznej i podwyższania w okresie boomu gospodarczego. Przesłanką zmian stopy procentowej jest także zmiana ilości pieniądza w obiegu poprzez kupno i sprzedaż papierów wartościowych w okresie depresji i boomu. Drugim z zalecanych środków pośrednich jest polityka fiskalna państwa – progresja podatkowa wobec bogatych oraz zwiększanie świadczeń społecznych na rzecz biedniejszych. Wpływie to na wzrost popytu efektywnego przez wzrost skłonności do konsumpcji, szczególnie w grupach o niższych dochodach. Bezpośrednie zaś środki interwencji państwa sprowadza Keynes do inwestycji publicznych, które nie wywołują nadprodukcji, wpływają natomiast na wzrost zatrudnienia, dochodów i popytu na rynku. Inwestycje te byłyby finansowane z deficytu budżetowego w ramach umiarkowanej inflacji i z długów publicznych w zamian za papiery wartościowe emitowane przez państwo.

Różnorodność rozwiązań praktycznych możliwych do wyprowadzenia z teorii Keynesa spowodowała wyodrębnienie się, szczególnie w polityce gospodarczej, tzw. lewego i prawego skrzydła keynesizmu. Nie różnią się one zasadniczo, jeśli chodzi o sposób rozumowania wynikający z teorii Keynesa, lecz wyciągają z niej odmienne wnioski dotyczące polityki antydepresyjnej. Lewicowy keynesizm był silny szczególnie w okresie międzywojennym w USA i Anglii, a jego przedstawiciele rekrutowali się z działaczy partii demokratycznej, partii pracy, związków zawodowych czy nawet socjaldemokratów. Kierunek ten propagował walkę z depresją gospodarczą za pomocą szerokiego arsenału środków z zakresu polityki socjalnej – redystrybucji dochodu narodowego w kierunku zwiększania konsumpcji mas pracujących, rozwijania budownictwa socjalnego itp. Prawicowy keynesizm reprezentowany był na ogół przez lobby złożone z producentów broni i związanych z nimi wysokich wojskowych i polityków, którzy uważali, że podstawową formą nakręcania koniunktury są wydatki zbrojeniowe finansowane z długu publicznego. Powstający w wyniku tego dodatkowy popyt uruchamia efekty mnożnikowe, a wzrost produkcji nie pogarsza sytuacji rynkowej, przysparzając w handlu międzynarodowym wysokich zysków. Tego rodzaju koncepcja popierana była psychozą zimnowojenną – propagandą obrony przed agresją „imperialistów” czy „komunistów”.

¹⁰ Zmienić stopę procentową może bank emisyjny (centralny) poprzez zmianę stopy dyskontowej, w wyniku czego zmienia się różnica między krańcową rentownością kapitału a stopą procentową.

5. Interwencjonizm państwowy

Interwencjonizm państwowy to polityka aktywnego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych. Stanowi przeciwieństwo liberalizmu gospodarczego, kładącego nacisk na samoregulację rynku jako efektu oddziaływania przeciwstawnych sił popytu i podaży. Zwolennicy interwencjonizmu wskazują na trzy główne jego cele: ograniczenie bezrobocia do poziomu uznanego za niezbędny, a nawet korzystny dla gospodarki, pobudzenie popytu globalnego, którego niedostateczny poziom uznaje się za jedną z przyczyn wahań koniunkturalnych, oraz podniesienie tempa wzrostu gospodarczego. Do głównych narzędzi pozwalających realizować politykę interwencjonizmu należą:

- podejmowanie przez państwo przedsięwzięć inwestycyjnych pozwalających zwiększyć zatrudnienie bez wzrostu podaży dóbr i usług (np. roboty publiczne),
- dotacje do nierentownych przedsiębiorstw lub ich nacjonalizacja,
- protekcjonizm w zakresie handlu zagranicznego,
- polityka monetarna,
- polityka fiskalna.

Zakres i wykorzystanie tych narzędzi zależy od potrzeb gospodarki, wynikających przede wszystkim ze stopnia jej rozwoju oraz aktualnego stanu koniunktury. Polityka interwencjonizmu państwowego stwarza zagrożenie inflacją, wynikające ze zwiększonych wydatków budżetu państwa (deficyt budżetowy). Źródłem jej finansowania jest najczęściej dług publiczny. Powinnością państwa jest utrzymanie suwerenności, utrzymywanie zdobyczy narodowych o charakterze kulturowym, naukowym, zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa, porządku publicznego, sprawnego funkcjonowania urzędów i instytucji państwowych, zapewnienie edukacji, ochrony zdrowia, udzielanie pomocy i świadczeń społecznych itp. Są to wydatki o charakterze publicznym. Rola państwa sprowadza się do stworzenia systemu gromadzenia dochodów publicznych oraz racjonalnego, gospodarczego wykorzystania. Realizacja przez państwo poszczególnych funkcji może prowadzić do pewnych kolizji. Powinnością państwa staje się wówczas ich łagodzenie i usuwanie¹¹. Interwencja państwa w postaci subwencji dla podmiotów gospodarczych jest niezgodna z filozofią rynkową.

Odmianą interwencjonizmu jest protekcjonizm – polityka mająca na celu ochronę rynku krajowego przed konkurencją zagraniczną poprzez ograniczenie importu oraz pobudzanie i ułatwianie eksportu. Polityka protekcjonizmu powoduje natomiast wzrost cen, ograniczenie dostępności towarów, obniżenie efektywności ogólnogospodarczej, zmniejszenie realnych dochodów gospodarki. Jest ona jednak często stosowana pod presją tych grup podmiotów gospodarczych, którym przynosi korzyści. Jest przy tym prosta w zastosowaniu i zapewnia dochody budżetowi państwa. Interwencjonizm może przybierać różne formy:

¹¹ D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 1998, s. 253.

- bezpośrednie finansowanie niektórych inwestycji gospodarczych z kasy państwowej (np. budowy autostrad),
- „ratowanie” upadających przedsiębiorstw przez preferencyjne kredyty, oddłużanie i ewentualnie przejmowanie upadłych przedsiębiorstw na własność skarbu państwa,
- bezpośrednie dotacje do nierentownej produkcji lub usług,
- skupowanie przez państwo nadmiaru niektórych towarów i ich późniejsze sprzedawanie w celu utrzymania stałego poziomu cen,
- uczestniczenie przez państwo w grze na rynkach finansowych poprzez posiadanie pakietów akcji wybranych przedsiębiorstw oraz emisję własnych papierów wartościowych (np. obligacji),
- bezpośrednia interwencja państwa w rynek walutowy – polegająca np. na utrzymaniu kursu własnej waluty przez wykupywanie obcych walut na rynku wewnętrznym,
- wprowadzanie monopolu państwowego w niektórych sektorach gospodarki, np. produkcji mocnych alkoholi,
- regulacja rynku poprzez wprowadzanie systemu koncesjonowania niektórych form działalności gospodarczej, np. w celu obrony słabszych podmiotów przed silniejszymi,
- regulacja podstawowych stóp procentowych, niewynikających z bezpośredniej podaży pieniądza na rynku, lecz zapobiegająca potencjalnym, niekorzystnym zjawiskom na rynku,
- „pompowanie” pieniędzy na rynek poprzez pomoc socjalną (np. zasiłki dla bezrobotnych),
- stosowanie systemu, którego celem jest nie tylko pozyskiwanie środków do budżetu państwa, ale także regulacja rynku np. przez różnicowanie stóp podatkowych w różnych sektorach gospodarki czy ulgi na inwestycje,
- regulacja rynku poprzez nakazowe rozbijanie naturalnych i wymuszonych monopolii zagrażających utrzymaniu prawdziwej konkurencji,
- kontrole cen niektórych towarów (np. mleka).

Podział dochodów w warunkach wolnego rynku uważany jest ogólnie za niesprawiedliwy. Państwo musi się angażować w redystrybucję dochodów. Wydatki związane z płatnościami transferowymi oznaczają redystrybucję dochodów na korzyść ludzi starszych (ubezpieczenia społeczne), bezrobotnych (zasiłki), rolników (podtrzymywanie cen produktów rolnych). W rolnictwie duże znaczenie ma m.in. interwencyjny skup płodów rolnych¹². Podejmowanie działań związanych z osiągnięciem właściwe-

¹² Na podstawie: C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafrąński, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze, zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998; C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997; A. Powalowski, *Agrobiznes, wybrane zagadnienia prawne*, WSiP, Warszawa 1999; C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, PWE, Warszawa 1995.; Ł. Gęsicki, M. Gęsicki, *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, Wydawnictwo Interfart, Łódź 2001; D. Begg, *Ekonomia*, PWE, Warszawa 1998.

go poziomu produkcji dóbr publicznych lub uwzględnieniem efektów zewnętrznych w cenach ma na celu poprawę sytuacji wszystkich obywateli.

Rynki, na których nabywcy i sprzedawcy mają wpływ na kształtowanie się ceny, nie działają prawidłowo, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z jednym dostawcą, który kontroluje podaż. Na takim rynku poziom produkcji jest zazwyczaj niski, a ceny są wysokie. Monopoliści, oprócz własnych kapitałów, przyciągają kredyty bankowe, dotacje, subsydia. Uzgadniają korzystne dla siebie warunki cenowe, ograniczając rozwój przedsiębiorstw konkurencyjnych. Państwo może poddawać działalność monopolistyczną regulacji, stanowiąc kontrolę cen. Dotyczy to m.in. przedsiębiorstw użyteczności publicznej (np. dostawców gazu). Monopoliści ograniczają podaż swoich produktów i podnoszą cenę. W wyniku świadomych działalności monopolistycznych państwo interweniuje za pomocą przepisów o ochronie konkurencji, której celem jest jej ożywienie, a także zapobieganie monopolizacji i innym praktykom służącym kontroli podaży. Zadaniem państwa jest czuwanie, aby rynek funkcjonował w sposób niezakłócony. Wymaga to nadzoru oceniającego i weryfikującego nieprawidłowe zachowanie się uczestników rynku. Nadzór jest ustanowiony i wykonywany ze względu na potrzebę chronienia mechanizmów rynkowych oraz reguł zachowania ustalonych normami prawa.

Wśród ekonomistów do dzisiaj istnieją spory o faktyczne efekty różnych form interwencjonizmu. Na przykład zdaniem zwolenników monetaryzmu na dłuższą metę szkodliwe jest doprowadzanie do deficytu budżetowego przez bezpośrednie inwestycje oraz regulacja stóp procentowych niewynikająca z bieżącej podaży pieniądza. Dopuszczają oni jednak takie formy interwencjonizmu, które nie naruszają bilansu budżetu państwa. Z kolei zwolennicy skrajnego liberalizmu ekonomicznego (np. libertarianie) negują pozytywny wpływ jakichkolwiek form interwencjonizmu, łącznie z pomocą socjalną, administracyjnym rozbijaniem monopolii oraz regulowaniem rynku przez system podatkowy.

6. Interwencjonizm państwowy w rolnictwie na przykładzie UE

Specyficzną rolę odgrywa działalność państwa w sferze rolnictwa. Współczesna polityka rolna państw rozwiniętych gospodarczo zakłada stosowanie interwencjonizmu i protekcjonizmu w odniesieniu do własnego rolnictwa. Działania te dotyczą przede wszystkim rynku, cen produkcji oraz struktury agrarnej rolnictwa¹³. Środowisko, gospodarka żywnościowa, zabezpieczenie zasobów żywnościowych i samowystarczalności w tej dziedzinie niemal od zawsze stanowiły jeden z najważniejszych problemów gospodarek narodowych. Nierównomierne rozmieszczenie zasobów na-

¹³ Na podstawie: P. Knapik, D. Pałka, *Narzędzia i sposoby interwencjonizmu i protekcjonizmu na rynku rolnym*, www.onet.pl (20.12.2008); *Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 1985; M. Zarębski, *Interwencjonizm i protekcjonizm w rolnictwie polskim na tle rozwiązań EWG*, „Wieś i Państwo” 1993, nr 2; B. Iwan, Z. Turek, *Interwencjonizm państwa na rynku rolnym w Polsce*, „Wieś i Państwo” 1992, nr 1; A. Witoszek, A. Zybala, *Kasa bez dna*, „Wprost” 1995, nr 20.

turalnych, różnice klimatyczne, geograficzne i techniczno-technologiczne są przyczyną nierównomiernego wyposażenia w czynniki produkcji w skali globalnej. Ta różnorodność, z jednej strony, stanowi element dający podstawę do budowania wysokiej pozycji konkurencyjnej, z drugiej zaś strony przyczynia się do poszukiwania zasobów, których brak odczuwa dana gospodarka i bez których nie jest w stanie funkcjonować. Zależność żywnościowa od innych gospodarek stawia pod znakiem zapytania suwerenność, autonomię i bezpieczeństwo danej gospodarki, dlatego też każde państwo stara się wprowadzić taki zestaw narzędzi, mechanizmów i działań, by stworzyć podstawy dla bezpiecznego funkcjonowania państwa, a wygenerowane nadwyżki mogły stanowić przedmiot wymiany międzynarodowej i generowania przychodów na rynku międzynarodowym. Metody i sposoby oddziaływania państwa na wieś i rolnictwo są zależne od wielu czynników, a przede wszystkim od poziomu rozwoju ekonomicznego oraz miejsca i roli rolnictwa w gospodarce. W ramach podstawowych grup metod – instrumentów oddziaływania można wyróżnić metody:

- ekonomiczne – np. oddziaływanie na poziom cen poszczególnych grup artykułów, inwestycje bezpośrednie, dotacje itp.
- organizacyjno-techniczne – np. stworzenie systemu właściwego gospodarowania ziemią, klasyfikacja gruntów, melioracja gruntów, zaopatrzenie wsi w wodę,
- administracyjno-prawne – np. stworzenie regulacji prawnych w zakresie obrotu ziemią, nadzór weterynaryjny, chów odpowiednich ras zwierząt,
- społeczno-polityczne – np. kształtowanie odpowiednich postaw rolników, ich świadome angażowanie w różnego typu działalność na rzecz wsi i rolnictwa, popularyzacja kształcenia rolniczego.

Rozwój rolnictwa to nie tylko tworzenie warunków bezpieczeństwa żywnościowego i dostępu do surowców pochodzenia rolniczego. Intensywna działalność rolna przyczyniła się do niekorzystnych i często nieodwracalnych zmian w ekosystemach. Rozwój gospodarki i rolnictwa jest jedną z przyczyn wymierania wielu gatunków fauny i flory, a także degradacji środowiska naturalnego. Zwiększanie terenów przeznaczonych pod działalność rolniczą kosztem likwidacji terenów dziewiczych, używanie coraz większych ilości nawozów sztucznych i chemicznych środków ochrony roślin oraz wprowadzanie organizmów genetycznie modyfikowanych (MGO) to tylko niektóre z problemów, z których konsekwencjami muszą się zmierzyć współczesne gospodarki.

Szczególnie istotne jest budowanie odpowiedniej struktury żywnościowej i środowiskowej w ramach Unii Europejskiej. Jako organizm składający się z różnorodnych podmiotów narodowych, o odmiennych systemach prowadzenia działalności rolniczej i organizacji rolnictwa (oraz systemu gospodarowania zasobami żywnościowymi), UE musiała podjąć wyzwania standaryzacji i unifikacji tej sfery gospodarczej. Konieczne było stworzenie spójnego systemu regulacji i wspomaganie rolnictwa w skali całego ugrupowania integracyjnego. Podstawowe przeobrażenia w momencie kreowania tego systemu miały doprowadzić do: zmniejszenia areału zie-

mi uprawianej przez rolników, zwiększenia powierzchni gospodarstw rolnych, przejścia tych gospodarstw z polikultury na monokulturę, przy stosowaniu najbardziej wydajnych ras zwierząt i roślin, a także osiągnięcia wysokiej jakości żywności. Podstawowe założenia interwencjonizmu w polityce rolnej sprowadzają się do dwóch elementów: po pierwsze, do ochrony rynku wewnętrznego przed konkurencją (protekcjonizm) i po drugie do interwencjonizmu na runku wewnętrznym (polityka strukturalna i rynkowa). W pierwszym obszarze najczęściej stosowane są cła, opłaty wyrównawcze, dotacje do eksportu, ograniczenia importowe, których efektem ma być ochrona produktów własnych i zwiększona produkcja. Najbardziej powszechnym sposobem interwencji wewnętrznej na rynku produktów rolnych jest stosowanie tzw. cen gwarantowanych oraz subwencji. Po tych cenach i przy spełnieniu określonych warunków produkty rolne są skupowane od rolników przez upoważnione instytucje. Interwencjonizm w rolnictwie UE kreowany jest w dwóch zasadniczych obszarach: polityce rolnej i polityce strukturalnej.

Polityka rolna ma swoją podstawę w Traktacie rzymskim podpisanym 25 marca 1957 r. – przełomowym akcie integracji europejskiej. Jest najbardziej rozbudowanym sektorem polityki ekonomicznej Wspólnoty. Reguluje produkcję i obrót towarami rolnymi, hodowlę i rybołówstwo, a także dotyczy wielu dziedzin ściśle związanych z rolnictwem (m.in. ochrony środowiska i sytuacji społecznej ludności wiejskiej). Polityka rolna należała do najważniejszych dziedzin funkcjonowania Wspólnoty od początku jej istnienia. Traktat rzymski zawierał odrębny rozdział dotyczący rolnictwa – artykuł 38. Zostały w nim określone najistotniejsze cele wspólnej polityki rolnej – CAP (*Common Agricultural Policy*). Dotyczyły one przede wszystkim:

- zapewnienia odpowiedniego poziomu życia rolników w drodze podniesienia dochodów zatrudnionym w rolnictwie,
- zwiększenia efektywności produkcji rolnej,
- stabilizacji rynku rolnego,
- bezpieczeństwa dostaw żywności,
- zapewnienia odpowiednich cen produktów rolnych,
- swobody przepływu czynników produkcji,
- uprzywilejowania towarów wyprodukowanych na terenie Wspólnoty,
- solidarności w ponoszeniu kosztów wspólnej polityki rolnej¹⁴.

Głównym celem było również ograniczenie barier w handlu wewnętrznym. Wewnątrz wspólnego rynku produktów rolnych obowiązuje zakaz stosowania ceł i subsydiowania rolnictwa niezgodnego z zasadami konkurencji¹⁵. Za podstawowe warunki funkcjonowania rynku uznano wspólne ceny i zasady konkurencji, stosowanie

¹⁴ W.M. Orłowski, *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do UE*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, z. 234, Warszawa 1996.

¹⁵ L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 153.

stałych kursów walutowych w obrocie towarami rolnymi (tzw. zielone ECU) oraz ujednoczenie przepisów administracyjnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych. Cła i opłaty wyrównawcze stosuje się wobec importu spoza terenu Wspólnoty. Jednym z pierwszych instrumentów, jakie wprowadzone zostały w Traktacie rzymskim, była wspólna organizacja rynków branżowych. Miała ona być zbliżona do organizacji rynku narodowego, który funkcjonowałby na terenie całej Wspólnoty. W ten sposób zaczęły funkcjonować unijne rynki poszczególnych branż (rynek winiarski, rynek wołowiny czy rynek zbożowy). Najważniejszym instrumentem CAP były ceny, a szczególnie polityka cen gwarantowanych dla każdej wielkości dostawy. Stały się one silnym bodźcem stymulującym wzrost produkcji rolnej, tak potrzebnej w tamtym czasie. Polityka ta doprowadziła do osiągnięcia samowystarczalności przez Wspólnotę, a w 1986 r. do nadprodukcji.

Kształt wspólnej polityki rolnej na lata 2007-2013 został określony poprzez porozumienie zawarte przez ministrów rolnictwa krajów UE15 w Luksemburgu (26 czerwca 2003 r.) oraz ustalenia Rady UE z dnia 22 kwietnia 2004 r. Zasadniczym elementem nowej CAP, która jest wdrażana od 2005 r., jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji rolnej (*decoupling*). Oznacza to zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów (gałęzi) produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności niezależnej od produkcji (SPS – *Single Payment Scheme*). Do innych zasadniczych elementów reformy wspólnej polityki rolnej należą:

- zmniejszenie kwot płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw z przeznaczeniem wygoszodarowanych środków finansowych na wzmocnienie działań na rzecz wsi (modulacja),
- mechanizm dyscypliny finansowej uniemożliwiający wzrost wydatków budżetowych na CAP ponad limity przyjęte przez Radę UE na szczycie w Berlinie w 2002 r.,
- powiązanie otrzymywania płatności bezpośrednich (SPS) i płatności specyficznych dla określonych kierunków produkcji z obowiązkiem spełniania określonych standardów przez gospodarstwo – zasada współzależności (*cross-compliance*),
- zwiększenie roli (zakresu i poziomu wsparcia) rozwoju obszarów wiejskich,
- dalsza redukcja cen interwencyjnych na rynku mleka w zamian za wyższe płatności bezpośrednie (premie mleczne).

Wprowadzono też nowe instrumenty uwzględniające oczekiwania obywateli państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz dobrostanu zwierząt. Rolnicy uzyskują wsparcie na dostosowanie gospodarstw do nowych wymogów w tym zakresie i uzyskują także dodatkowe środki na programy rolno-środowiskowe oraz promocję i marketing produktów rolnych.

Znaczenie nowej koncepcji CAP dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich można określić w następujący sposób:

- podstawową formą wsparcia rolnictwa są płatności bezpośrednie stopniowo oddzielane od produkcji, co oznacza bardzo istotne uproszczenie z punktu widzenia niezbędnych działań administracyjnych oraz dostępności tych środków dla rolników;
- oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji oznacza, że struktura i poziom produkcji są uzależnione w dużo większym stopniu od sygnałów płynących z rynku. Zapewnia to poprawę efektywności ekonomicznej sektora rolnego, jako że nie skłania do kosztownych dostosowań produkcji tylko w celu otrzymania płatności, a lepiej przygotowuje rolników UE do nowych wyzwań związanych z postępującą globalizacją sektora rolnego;
- wprowadzenie wymogu spełniania szeregu standardów z zakresu ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności w ramach wsparcia bezpośredniego stanowi bardzo istotny bodziec do poprawy pozaprodukcyjnych elementów funkcjonowania sektora żywnościowego;
- zastosowanie mechanizmu modulacji w krajach UE 15 spowodowało zmniejszenie różnic w intensywności wsparcia bezpośredniego między krajami członkowskimi z uwagi na zastosowanie kryterium (5000 euro płatności rocznie na gospodarstwo) faworyzujące kraje o mniejszej intensywności produkcji i bardziej rozdrobnionej strukturze agrarnej.

Efektom zmian w zasadach udzielania pomocy w ramach wspólnej polityki rolnej jest zmiana sposobu finansowania rolnictwa z budżetu wspólnotowego. Najistotniejszą zmianą jest utworzenie w ramach budżetu rolnego dwóch funduszy: Europejskiego Funduszu Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Polityka strukturalna UE to rezultat wieloletnich doświadczeń, w wyniku których wykształciło się zarówno na poziomie krajowym, jak i na szczeblu wspólnotowym bogate i różnorodne ustawodawstwo. Składa się na nie wiele instrumentów, mechanizmów oraz zasad, które określają sposób funkcjonowania rynku ziemi rolniczej. Ma to zasadniczy wpływ na przebieg przemian agrarnych poprzez nadanie im pożądanego charakteru i przeciwdziałanie zjawiskom, które ze strukturalnego punktu widzenia byłyby uważane za niekorzystne¹⁶. Wśród szczególnych obszarów regulacji są:

- uregulowania prawne chroniące integralność, a zwłaszcza niepodzielność gospodarstw rodzinnych,
- przepisy przeciwdziałające nadmiernej, niepożądanej koncentracji ziemi,
- kształtowanie sposobów funkcjonowania rynku ziemi rolniczej oraz pozarynkowych zasad obrotu tymi nieruchomościami; poddanie kontroli obrotu ziemią np. poprzez zastosowanie ustawowego prawa pierwokupu gruntów dla instytucji kształtowania struktur,

¹⁶ Na podstawie: www.ngo.pl/fundusze-strukturalne; www.cie.gov.pl; ec.europa.eu; www.fundusz.com; www.fundusze-strukturalne.pl; www.structum.com.pl; A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, AE, Kraków 1996.

- podporządkowanie obrotu gruntami rolnymi specyficznym ograniczeniom,
- przepisy odnoszące się do sfer społecznych, jak np. przechodzenie rolników na wcześniejsze emerytury czy zmiana kwalifikacji zawodowych (szczególnie na pozarolnicze),
- przepisy, które doprowadzą do poprawy struktury przestrzenno-obszarowej gospodarstw, np. przewidujące przymusowe wywłaszczanie gruntów w celu wszczęcia prac urzędniowych.

Politykę strukturalną uzupełniają instrumenty finansowe. Wyodrębnienie gospodarstw preferowanych pozwala na udzielanie tej grupie np. preferencyjnych pożyczek, kredytów czy też innych form wsparcia finansowego.

Dokumentem formalnie uznawanym za rozpoczynający politykę strukturalną w rolnictwie na szczeblu wspólnotowym była decyzja Rady dotycząca koordynacji polityki strukturalnej w rolnictwie (DzU WE nr L 136 z 17 grudnia 1962 r.). Decyzja ta przesądziła m.in. o utworzeniu Stałego Komitetu Struktur Rolnych (organ konsultacyjny, pośredniczący w sprawach strukturalnych w rolnictwie pomiędzy Radą, Komisją i państwami członkowskimi). Zobowiązała rządy krajów członkowskich do powiadamiania Komisji o wszystkich aktach prawnych z zakresu poprawy struktur agrarnych, niezwłocznie po ich wejściu w życie. Powołano także (decyzja Komisji z 29 lipca 1964 r.) Komitet Konsultacyjny ds. Polityki Strukturalnej w Rolnictwie – organ społeczny o charakterze ogólnoeuropejskim (46 członków reprezentujących różne grupy społeczne działające w sektorze rolnym). 14 czerwca 1966 r. wydano rozporządzenie Rady 70/66, zobowiązując kraje członkowskie do równoczesnego prowadzenia badań w określonych przez Komisję dziedzinach. Intencją tej regulacji było stworzenie możliwości jednoczesnego uzyskiwania porównywalnych danych z całej Wspólnoty dotyczących określonych aspektów struktury agrarnej. Polityka strukturalna w odniesieniu do rolnictwa jest prowadzona nie tylko w ramach całej Wspólnoty, lecz także na szczeblu poszczególnych państw. Przepisy zmierzające do przebudowy struktur agrarnych stały się częścią ustawodawstwa europejskiego, przyczyniając się do wykształcenia nowych struktur instytucjonalnych. Obowiązujące obecnie ustawodawstwo traktuje pomoc strukturalną jako jeden z elementów szeroko rozumianego systemu wsparcia dla krajów członkowskich. Pomoc strukturalna UE ma służyć osiągnięciu jej celów, wśród których mieści się także wsparcie rozwoju obszarów wiejskich.

7. Argumenty na rzecz interwencjonizmu

Dokonując przeglądu publikacji ekonomicznych, w trakcie dyskusji dotyczącej aktywnej roli państwa w gospodarce za interwencjonizmem państwowym (protekcjonizmem) można napotkać najczęściej następujące argumenty¹⁷:

¹⁷ J. Misala, *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, SGH, Warszawa 2001, s. 261-342.

1. Możliwość zwiększenia produkcji i zatrudnienia w wyniku przesunięcia popytu na dobra krajowe.
2. Konieczność ochrony pracy krajowej przed taną zagraniczną siłą roboczą.
3. Potrzeba ochrony nowo powstających gałęzi przemysłu (*infant industries*).
4. Wpływ na poprawę bilansu handlowego – przy niezmienionej wielkości eksportu ogranicza import.
5. Cło naukowe – ma zrównoważyć ceny dóbr krajowych i importowych.
6. Poprawa *terms of trade* – koncepcja cła optymalnego.
7. Zapewnienie wpływów państwa.
8. Korekta ułomności rynku – sprawiedliwy podział dochodów.
9. Osiągnięcie korzyści zewnętrznych – powstają wówczas, gdy produkcji bądź konsumpcji towarzyszą korzyści odczuwane przez osoby niezaangażowane bezpośrednio w proces produkcji lub konsumpcji.
10. Koszty zewnętrzne – z produkcją lub konsumpcją są związane straty odczuwane przez osoby niezaangażowane bezpośrednio w te procesy.
11. Wprowadzanie ceł antydumpingowych, ochrona przed groźbą zniszczenia rynków krajowych poprzez dumping.
12. Wyrównanie subsydiów stosowanych za granicą.
13. Względy społeczne.
14. Argument kulturowy.
15. Bezpieczeństwo kraju oraz ochrona gałęzi strategicznych.
16. Strategiczna polityka handlowa.
17. Polityka przemysłowa.
18. Sankcje ekonomiczne.
19. Ochrona środowiska.

W literaturze ekonomicznej sformułowano dotychczas wiele argumentów na rzecz ekonomicznej roli państwa¹⁸. Argumenty te są związane po części z czynnikami, które można odnieść do każdego typu gospodarek¹⁹. Ważniejsze argumenty za ekonomiczną rolą państwa wiążą się zwykle z takimi czynnikami, jak:

- konieczność zabezpieczenia systemu gospodarczego od strony instytucjonalno-prawnej (tworzenie przez państwo pewnych norm prawnych i instytucji chroniących prawa własności, regulujących funkcjonowanie systemu prywatnej przedsiębiorczości oraz obsługujących rynek);
- niedoskonałości rynku i konkurencji w praktyce związane z monopolizacją gospodarki i innymi czynnikami (niedoskonała informacja, ograniczona mobilność czynników produkcji), prowadzące do nieprawidłowej alokacji zasobów gospodarczych oraz obniżania poziomu dobrobytu społeczeństwa;
- występowanie negatywnych efektów zewnętrznych w zakresie produkcji i konsumpcji. Państwo może nakłonić podmioty gospodarcze do pokrywania cało-

¹⁸ Na odstawie: B. Kurczewska, *Interwencjonizm państwa i jego rola w gospodarce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.

¹⁹ P. Dembiński, *Gospodarka rynkowa dla każdego*, Editions Spotkania, Warszawa 1992, s. 34.

ści²⁰ lub części kosztów związanych z ograniczeniem negatywnych skutków ubocznych ich działalności w sferze produkcji lub konsumpcji (np. kosztów instalowania urządzeń zmniejszających zatrucie środowiska naturalnego lub natężenie hałasu);

- istnienie dóbr publicznych, takich jak np. latarnie morskie, chodniki i oświetlenie ulic oraz usługi dostarczane przez armię, policję czy straż pożarną. Ze względu na trudności z egzekwowaniem opłat za korzystanie z tego typu dóbr oraz związane z tym wysokie koszty są one mało opłacalne dla sektora prywatnego i bez odpowiedniego zaangażowania się państwa mogłyby całkowicie zaniknąć;
- istnienie dóbr szczególnie niekorzystnych lub korzystnych społecznie, których konsumpcja ze względów społecznych jest szczególnie niepożądana (np. narkotyki, alkohol, tytoń) lub szczególnie pożądana (np. niektóre szczepionki czy książki). Oceny przydatności takich dóbr dokonywane przez poszczególne jednostki mogą być zdecydowanie rozbieżne z ocenami dokonywanymi przez gremia i instytucje reprezentujące szersze społeczności lub społeczeństwa jako całość, co może być m.in. wynikiem niewiedzy jednostek lub świadomego hołdowania przez nie odmiennym, powszechnie przyjętym wartościom;
- występowanie takich zjawisk, jak duże wahania aktywności gospodarczej, bezrobocie, niepełne wykorzystanie mocy wytwórczych oraz inflacja, które prowadzą do destabilizacji gospodarki, niepewności i marnotrawstwa zasobów gospodarczych;
- istnienie pozbawionych opieki ludzi starych, niedołączonych, upośledzonych i chorych, którzy nie są w stanie sami sobie poradzić;
- powstawanie zbyt dużych różnic dochodowych i majątkowych, które osłabiają motywację ludzi o niskich dochodach oraz sprzyjają różnego typu konfliktom i protestom.

Do istotnych zadań państwa należy także określenie niezbędnego zakresu własności publicznej, a w ramach tej formy własności poszukiwanie takich rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które pozwalają na precyzyjne rozgraniczenie praw własności do poszczególnych zasobów między różne społeczności, instytucje itp.²¹

Najważniejszym zadaniem państwa jest wspieranie konkurencji poprzez działania zbliżające rzeczywiste warunki, w jakich funkcjonują podmioty gospodarcze, do warunków odpowiadających konkurencji doskonałej. Chodzi szczególnie o usprawnienie systemu obiegu informacji ekonomicznej, zwalczanie struktur i praktyk monopolistycznych, eliminowanie barier wejścia na rynek itp. Działania tego typu sprzyjają lepszej alokacji zasobów gospodarczych i maksymalizacji społecznego dobrobytu, gdyż ograniczają skalę błędów w procesie podejmowania decyzji gospodarczych, usprawniają rachunek ekonomiczny oraz utrudniają stosowanie praktyk

²⁰ Tamże, s. 36-38.

²¹ B. Kurczewska, wyd. cyt.; J. Bremond, M. Salort, *Odkrywanie ekonomii*, PWN, Warszawa 1994, s. 79.

polegających na niepełnym wykorzystaniu czynników produkcji przy równoczesnym podnoszeniu cen produktów i usług.

Ważnym obszarem jest stabilizacyjna rola państwa, polegająca na podejmowaniu przez państwo działań stabilizujących gospodarkę przez dążenie głównie do takich celów, jak: osiągnięcie i utrzymanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie inflacji i bezrobocia, zmniejszenie amplitudy wahań poziomu aktywności gospodarczej – wahań koniunkturalnych – oraz możliwie najlepsze wykorzystanie rzeczowych czynników produkcji.

W ostatnim okresie na znaczeniu zyskała także redystrybucyjna rola państwa. Polega ona przede wszystkim na działaniach zmierzających do niwelowania zbyt dużych, nieakceptowanych społecznie różnic dochodowych i majątkowych oraz na pomocy ludziom starym, upośledzonym i chorym, którzy nie są w stanie radzić sobie sami.

Państwo wykorzystuje do realizacji swoich zadań różnorakie metody i narzędzia. Wśród nich ma do dyspozycji politykę makroekonomiczną, w ramach której wyróżnia się dwa zasadnicze rodzaje (w odniesieniu do państwa):

- politykę fiskalną, określaną mianem polityki budżetowej,
- politykę monetarną – pieniężną.

Polityka fiskalna polega głównie na manipulowaniu poziomem podatków płaconych przez społeczeństwo i wydatków państwa, natomiast polityka monetarna – na manipulowaniu przez bank centralny w imieniu państwa stopą wzrostu podaży pieniądza. Podatki obniżają dochody i ograniczają wydatki prywatne na konsumpcję indywidualną, a ponadto wpływają na inwestycje, potencjalną produkcję i zatrudnienie. Zarówno polityka fiskalna, jak i monetarna państwa oddziałuje przede wszystkim na popytową stronę gospodarki, przy czym oddziaływanie to ma charakter głównie krótkookresowy. Polityka ekonomiczna państwa wymaga stosowania różnorodnych instrumentów. Przez instrumenty polityki ekonomicznej rozumiemy zmienne pozostające pod kontrolą państwa²². Można je podzielić na:

- bezpośrednie, do których należą administracyjne nakazy, normy, zakazy,
- pośrednie, jak np. obniżenie lub podwyższenie przez bank centralny stopy redyskontowej, zmiana stopy opodatkowania dochodów, zmiana kursu walutowego.

8. Zakończenie

We wszystkich krajach świata interwencja państwa w dziedzinie gospodarczej i społecznej jest zjawiskiem niezwykle ważnym. Przejawia się przede wszystkim w regulacji, która określa ramy, w jakich muszą się kształtować relacje między jed-

²² R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995, s. 112; R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 56; B. Kurczewska, wyd. cyt., s. 11.

nostkami gospodarującymi. Innym przejawem interwencji są wydatki państwa i społeczności lokalnych oraz działalność sektora publicznego²³.

Interwencjonizm państwa ma również charakter finansowy. Wyraża się on w świadczeniach społecznych dokonywanych przez organizacje odpowiedzialne za dystrybucję dochodów, a także przez udzielanie ulg podatkowych i subwencji mających na celu sprzyjanie zatrudnieniu oraz ułatwianie przeszkolenia i adaptacji pracowników, jeżeli są to działania niezbędne. Do form interwencjonizmu zalicza się także opłaty obowiązkowe, do których należą podatki i składki ubezpieczeniowe. Podatki służą do finansowania wydatków państwa i społeczności lokalnych. Składki ubezpieczeniowe różnią się od podatków tym, że ich przeznaczenie określone jest przed wniesieniem opłaty. Ponadto pożyczki i dochody z działalności gospodarczej państwa służą finansowaniu wydatków publicznych. Często pojawiają się kontrowersje wokół interwencjonizmu państwowego. Spowodowane jest to m.in. faktem, że państwo reguluje swoje dochody i wydatki, a mimo to pojawia się zjawisko deficytu budżetowego. Wówczas dochody państwa są niższe niż wydatki. Państwo zaciąga w takiej sytuacji pożyczki od gospodarstw domowych, emituje dodatkowe ilości pieniądza (tworząc inflację) lub pobiera je od organizacji kontrolowanych przez państwo.

Nie bez znaczenia jest również rola państwa w procesie prywatyzacji transformowanej gospodarki. Przechodzenie do gospodarki rynkowej nie jest możliwe bez prywatyzacji aktywów publicznych, która powinna towarzyszyć deregulacji i liberalizacji. Prywatyzacja w Polsce, w przeciwieństwie do prywatyzacji w krajach zachodnich, była przeprowadzona przy braku rynku kapitałowego i słabo działających mechanizmach rynkowych z nadmiernym udziałem sektora publicznego w stosunku do własności prywatnej, przy jednoczesnym ograniczeniu środków finansowych społeczeństwa i przy małym zainteresowaniu w ewentualnym udziale inwestorów zagranicznych z powodu stosunkowo wysokiego poziomu kosztów zastosowania kapitału. Z powodu braku rynku kapitałowego i powszechnego braku równowagi cen nie było żadnej możliwości określenia wartości handlowej na podstawie spodziewanej rentowności. Typowy dla gospodarki znajdującej się w procesie transformacji brak przejrzystości stanowił największą przeszkodę.

Natomiast cel ogólny państwa polega na zapewnieniu wzrostu gospodarczego, zapobieganiu nadmiernemu bezrobociu i dążeniu do wewnętrznej równowagi płatniczej. Osiągnięcie celu ogólnego jest możliwe poprzez rozwiązywanie problemów częściowych dotyczących poszczególnych dziedzin życia społecznego i ekonomicznego. Państwo realizuje politykę interwencjonizmu w rolnictwie, przemyśle, na rynku pracy, finansuje i organizuje politykę socjalną, politykę regionalną, stymuluje badania naukowe. Zakres interwencji państwa w poszczególne dziedziny jest różny i zmienia się, a decydują o tym ogólne założenia polityki społeczno-ekonomicznej oraz hierarchia celów.

²³ M. Kujda, *Podstawy ekonomii dla zawodu technik handlowiec*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1997, s. 33.

Szczególnym przypadkiem stosowania idei interwencjonizmu jest Unia Europejska. Stanowi ona ugrupowanie integracyjne, a zatem twór składający się z suwerennych państw, które jako podmioty gospodarki światowej uprawnione są do kreowania własnych koncepcji i narzędzi interwencjonizmu państwowego. Jednak to właśnie UE podjęła w sferze rolniczej najbardziej ujednoczone systemy interwencji, które okazały się instrumentami skutecznymi, choć nie zawsze adekwatnymi do sytuacji. Wadą stosowania interwencjonizmu na poziomie UE jest opóźnienie wprowadzania adekwatnych rozwiązań do zmieniających się warunków gospodarczych, społecznych i politycznych. Jednak biorąc pod uwagę specyfikę sfery rolniczej oraz rozległość stosowanych zasad i narzędzi, można stwierdzić, że odnoszący się do rolnictwa interwencjonizm państwowy w wydaniu UE stanowi skuteczną formę działania tego ugrupowania integracyjnego.

Literatura

- Banasiński C., Gronkiewicz-Waltz H., Pawłowicz K., Szafrąński D., Wierzbowski M., Wyrzykowski M., *Prawo gospodarcze, zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Begg D., *Ekonomia*, PWE, Warszawa 1998.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994.
- Bożyk P., *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2004.
- Bożyk P., Misala J., Puławski M., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2002.
- Bremond J., Salort M., *Odkrywanie ekonomii*, PWN, Warszawa 1994.
- Ciamaga L., Latoszek E., Michałowska-Gorywoda K., Oręziak L., Teichmann E., *Unia Europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 1985.
- Gęsicki Ł., Gęsicki M., *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, Wydawnictwo Interfart, Łódź 2001.
- Iwan B., Turek Z., *Interwencjonizm państwa na rynku rolnym w Polsce*, „Wies i Państwo” 1992, nr 1.
- Klimczak B., *Mikroekonomia*, AE, Wrocław 1995.
- Knapik P., Pałka D., *Narzędzia i sposoby interwencjonizmu i protekcjonizmu na rynku rolnym*, www.onet.pl.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, PWE, Warszawa 1995.
- Krugman P.R., Obstfeld M., *Ekonomia międzynarodowa. Teoria i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kujda M., *Podstawy ekonomii dla zawodu technik handlowiec*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1997.
- Kukulka J., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
- Kurczewska B., *Interwencjonizm państwa i jego rola w gospodarce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.
- Lasok D., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 1998.
- Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, AE, Kraków 1996.
- Milewski R., *Elementarne zagadnienia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995.

- Milewski R., *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Misala J., *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, SGH, Warszawa 2001.
- Nowakowski M.K., *Biznes międzynarodowy*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2000.
- Orłowski W.M., *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowa do UE*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, z. 234, Warszawa 1996.
- Powałowski A., *Agrobiznes, wybrane zagadnienia prawne*, WSiP, Warszawa 1999.
- Rymarczyk J., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006.
- Samuelson W.F., Marks S.G., *Ekonomia menadżerska*, PWE, Warszawa 1998.
- Sołdaczuk J., Misala J., *Historia handlu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 2001.
- Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004
- Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Witoszek A., Zybała A., *Kasa bez dna*, „Wprost” 1995, nr 20.
- Zarębski M., *Interwencjonizm i protekcjonizm w rolnictwie polskim na tle rozwiązań EWG*, „Wies i Państwo” 1993, nr 2.
- Zielińska-Głębocka A., *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

Źródła internetowe

www.ngo.pl/fundusze-strukturalne.
www.cie.gov.pl.
ec.europa.ue.
www.fundusz.com.
www.fundusze-strukturalne.pl.
www.structum.com.pl.

THEORETICAL BASIS OF INTERNATIONAL INTERVENTIONISM. INTERNATIONAL INTERVENTIONISM IN AGRICULTURE ON THE EXAMPLE OF THE EU

Summary: The article discusses selected theories of interventionism. The author presents not only the main theories of interventionism, but also arguments for protectionism and its use. Taking into account that interventionism and liberalism are the main strands in the history of economics, it might be worth learning their genesis. Interventionism plays a special role in agriculture. An example for this special role is the Common Agricultural Policy (CAP) – a system of UE subsidies and programmes.