

Janusz Świerkocki*

CZY W INTERESIE POLSKI LEŻY WIELOSTRONNA LIBERALIZACJA HANDLU PRODUKTAMI ROLNYMI?

1. Przebieg negocjacji wielostronnych w sprawie handlu produktami rolnymi

W czasie funkcjonowania GATT (1948–1994), mimo podejmowanych prób, w odniesieniu do rolnictwa nie udało się zastosować podobnych zasad handlu, jakie przyjęto dla produktów przemysłowych, ani nie udało się też obniżyć barier ograniczających handel. W szczególności kraje rozwinięte, nadające ton kolejnym rundom negocjacyjnym, były niechętne przyjmowaniu ustaleń międzynarodowych, które w jakikolwiek sposób krępowałyby ich politykę wspierania i ochrony tego sektora. Z różnych powodów rolnictwo powszechnie wyłączało spod działania mechanizmów rynkowych i poddawano rosnącej ingerencji państwa, także w skali ponadkrajowej, czego przykładem jest wspólna polityka rolna WE.

Dopiero w Rundzie Urugwajskiej rolnictwo stało się głównym przedmiotem negocjacji. Doprowadziły do tego starania kilkunastu krajów, dla których utrzymanie *status quo* oznaczało szkody w postaci mniejszych niż potencjalne zysków z eksportu (m. in. dla Kanady, Australii, Nowej Zelandii, Brazylii, Argentyny). Postęp w rokowaniach był jednak faktycznie uzależniony od decyzji przedstawicieli USA i WE, którzy mieli też decydujący wpływ na kształt ostatecznego kompromisu. Nie był on wyrazem woli przeprowadzenia rzeczywistych zmian w polityce rolnej obu krajów, o co zadbało niezwykle silne politycznie lobby skupione wokół producentów rolnych. Wszelkie ewentualne reformy na forum międzynarodowym były akceptowane, o ile pozwalały zachować im dotychczasowe przywileje. Dlatego podpisane w wyniku Rundy Urugwajskiej Porozumienie w sprawie rolnictwa okazało się bardzo skromnym osiągnięciem, przynajmniej w stosunku do początkowych oczekiwań w kwestii wprowadzenia ułatwień w handlu produktami rolnymi. W istocie przygotowało jedynie formalny grunt pod zmiany przez próbę uporządkowania form protekcji i przez zapowiedź, że w nieodległej przyszłości zostanie uruchomiony proces włączania produktów rolnych do wielostronnych reguł rządzących handlem towarowym i nastąpi stopniowe

* Dr hab., prof. nadzw. w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

zmniejszanie barier utrudniających dostęp do krajowych rynków rolnych. Jednak do tego czasu, wyraźnie przecząc deklarowanym intencjom, Porozumienie zapewniło krajom członkowskim WTO nie tylko możliwość zachowania, ale nawet podwyższenia stosowanego poziomu protekcjonizmu¹.

W 2000 r., jak ustalono w Porozumieniu, przystąpiono do właściwych rokowań, które wkrótce stały się jednym z siedmiu obszarów negocjacyjnych Rundy z Doha (Katarskiej) rozpoczętej w listopadzie 2001 r. Zwana symbolicznie Rundą Milenijną lub Rundą Rozwoju, zapowiadała przełom w otwieraniu rynków krajów rozwiniętych dla eksportu krajów rozwijających się, w którym produkty rolne odgrywały bardzo ważną rolę. Przełom był potrzebny światu przede wszystkim ze względów politycznych: po pierwsze, kraje rozwijające się utrzymywały, że porozumienia Rundy Urugwajskiej przyniosły im więcej kosztów dostosowawczych niż korzyści z handlu, po drugie, po ataku na WTC w Nowym Jorku owocne rozmowy wielostronne stanowiłyby dowód, że terroryzm nie jest w stanie zniweczyć współpracy opartej na międzynarodowej solidarności.

Program Rundy Dohijskiej przewidywał, że negocjacje we wszystkich siedmiu obszarach zakończą się nie później niż 1 stycznia 2005. Jednak dopiero w lipcu 2004 r. politycy osiągnęli ramowe porozumienie określające kierunek i tempo liberalizacji w rolnictwie², co pozwoliło na przejście do fazy „eksperckiej” rokowań, polegającej na uzgadnianiu technicznych szczegółów zmian w systemie regulacji handlu (tzw. *modalities*). Liczono, że finał rozmów nastąpi ostatecznie w grudniu 2005 r. w Hongkongu. Ekspertom nie udało się jednak porozumieć w tym terminie, gdyż wybór konkretnych *modalities* ma istotne znaczenie dla zmian w poziomie protekcji i tylko po-

¹ Porozumienie w sprawie rolnictwa zobowiązywało przede wszystkim do stopniowej likwidacji barier pozataryfowych i zastąpienia ich cłami o ekwiwalentnym poziomie protekcji, czyli do tzw. taryfikacji dotychczasowych narzędzi. Tak wyliczone cła zostały związane, dodatkowo na pewne produkty wynegocjowano też minimalne kwoty dostępu do rynku oraz redukcje cel. Drugim przedmiotem regulacji były subsydia. W przypadku subsydiów krajowych wyodrębniono listę subsydiów dozwolonych (neutralnych dla handlu) i pozostałych, wyliczonych w postaci wskaźnika AMS (*Aggregate Measure of Support*), które jako zniekształcające handel miały podlegać stopniowej redukcji. W przypadku subsydiów eksportowych stosowanie niektórych poddano ograniczeniom. Trzecim ważnym ustaleniem było przyjęcie klauzuli pokoju polegającej na zobowiązaniu do powstrzymania się przez 9 lat od nakładania cel wyrównawczych i od wszczynania sporów handlowych w określonych Porozumieniem sytuacjach. Te podstawowe ustalenia zawierały szereg wyjątków. Ponadto zgodzono się, że uzupełnieniem Porozumienia w sprawie rolnictwa jest Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych mające zadbać o to, aby importowane produkty rolne nie zagrażały życiu i zdrowiu. Teksty obu porozumień zawiera załącznik do Dz. U. 1996, nr 9, poz. 54.

² Do najważniejszych ustaleń należały: (1) wyeliminowanie wszelkich form subsydiowania eksportu do 2013 r.; (2) progresywna obniżka cel i ograniczenie stosowania kontyngentów celnych; (3) stopniowe zmniejszenie subsydiów krajowych zakłócających handel oraz ograniczenia w stosowaniu pozostałych; (4) wyeliminowanie subsydiów eksportowych do bawełny do 2006 r.; mniejsze zobowiązania liberalizacyjne dla krajów rozwijających się. Przebieg i zakres rokowań zob. WTO Agriculture Negotiations. The Issues, and Where We Are Now, WTO, Geneva, updated 1 December 2004, http://www.wto.org/tratop_e/argic_e/aagnes_bkgnd_e.pdf. Zob. też A. D y d o Ń, J. N i e m c z y k, *Handel rolny – co uzgodniono w Hongkongu*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1(170) i J. S k r z y p c z y Ń s k a, *Liberalizacja handlu międzynarodowego artykułami rolnymi w Rundzie Katarskiej WTO*, [w:] *Integracja a globalizacja, Materiały konferencyjne*, t. 2, Katedra MSG, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.

zornie jest decyzją wyłącznie techniczną³. Bezowocne poszukiwanie kompromisu trwało do końca lipca 2006 r., gdy na wniosek P. Lamy, Dyrektora Generalnego WTO, zawieszono wszystkie prace na czas nieokreślony, aby dać krajom członkowskim „czas na refleksję”. Jego zdaniem, główną przyczyną braku powodzenia całości Rundy było rolnictwo, a konkretnie rozbieżności między Australią, Brazylią, Indiami, Japonią, UE i USA w kwestii dostępu do rynku i subsydiowania produkcji rolnej.

Zawieszenie rokowań nie oznacza wcale, jak wskazują doświadczeniach historyczne, że nie zostaną one kiedyś dokończone (przypomnijmy, że Runda Urugwajska trwała 8 lat i na półmetku była bliska zerwania). Obecny brak porozumienia można zatem traktować jako wynik taktyki negocjacyjnej państw członkowskich, a nie przejaw długookresowej strategii w polityce handlowej. Z drugiej strony wydaje się mało prawdopodobne, aby przerwa na „pracę domową”, czyli na zrewidowanie stanowisk negocjacyjnych, trwała krótko. Przewartościowanie dotychczasowych propozycji będzie wymagało uprzednich zmian w treści polityki rolnej krajów rozwiniętych, czego nie da się osiągnąć bez wyraźnego ograniczenia wielkości wsparcia dla rolnictwa. Przesuwanie środków publicznych od instrumentów bardziej do mniej (rzekomo) szkodzących handlowi międzynarodowemu, jak to czyniono do tej pory, nie spotka się zapewne z akceptacją drugiej strony, tzn. grupy krajów eksportujących produkty rolne, zwłaszcza rozwijających się⁴. Jest raczej pewne, że w Unii Europejskiej taka zmiana nie dokona się przed 2013 r., ze względu na nieformalne porozumienie w tej sprawie między Francją a Niemcami, które posłużyło do skonstruowania obecnej perspektywy finansowej, zamrażającej wydatki na wspólną politykę rolną. Powstaje wobec tego pytanie, jak z punktu widzenia Polski ocenić pozostawienie regulacji wielostronnych w dotychczasowym kształcie. Na gruncie ekonomii dobrobytu odpowiedź jest prosta: jeśli „wygrani” wskutek tej decyzji, po zrekomensowaniu strat „przegranym”, osiągną jeszcze korzyści, wtedy odnośną politykę należy uznać za ekonomicznie uzasadnioną. W praktyce gospodarczej, niestety, sformułowanie kryteriów oceny nie mogłoby być równie jednoznaczne jak w teoretycznych rozważaniach.

³ Przykładowo, politycy zgodzili się na „znaczące ułatwienie dostępu do rynku dla produktów rolnych”. Konkretyzując tę decyzję w odniesieniu do cel importowych, uznali też, m. in., że stawki wyższe będą obniżane szybciej i dlatego wszystkie zostaną podzielone na kilka grup (*tiers*), a każdej przyporządkuje się inne tempo obniżek. Kwestią techniczną w tym fragmencie rokowań staje się wobec tego metoda konwersji cel specyficznych na cła *ad valorem*, liczba grup, formuła obniżek cel, tempo obniżek w każdej grupie, wybór okresu wyjściowego, procedury weryfikacyjne, decyzja, czy wszystkie cła związane muszą mieć postać *ad valorem* itd. Nie trudno zauważyć, że szczególnie te mają kluczowe znaczenie w negocjacjach, bo pozwalają manipulować poziomem protekcji przy spełnieniu formalnego celu uzgodnionego na szczeblu politycznym.

⁴ Zmiany wprowadzane w polityce wewnętrznej były niekiedy niespójne z wysiłkami podejmowanymi na płaszczyźnie wielostronnej. W 2002 r., a więc w trakcie Rundy Dohijskiej, USA podniosły poziom subsydiów dla swoich farmerów i silniej związały je z decyzjami produkcyjnymi, natomiast UE dokonała reformy wspólnej polityki rolnej w 2003 r. w sposób, który niewiele zmienił w poziomie protekcji. Zob. J. Stiglitz, A. Carlton, *Fair trade. Szansa dla wszystkich*, PWN, Warszawa 2007, s. 70–71.

2. Globalny punkt widzenia

Przyjmując globalny punkt widzenia, można wskazać na co najmniej dwa argumenty za poparciem przez Polskę wielostronnej liberalizacji handlu produktami rolnymi w kształcie przewidującym zasadniczą redukcję dopłat do eksportu i do produkcji rolnej oraz znaczące obniżenie barier importowych chroniących europejski wspólny rynek.

Po pierwsze, przemawiają za tym ilościowe szacunki skutków takiego posunięcia dla gospodarki światowej, poszczególnych grup krajów, w tym krajów rozwijających się, oraz skutki dla samej UE⁵. Badacze są, jak się wydaje, raczej zgodni, że wprowadzenie rynkowej konkurencji w rolnictwie i podporządkowanie handlu międzynarodowego przewadze komparatywnej byłoby ekonomicznie opłacalne ze względu na wzrost dobrobytu w gospodarce światowej. Natomiast różnice zdań dotyczą kwestii konkretnych kwot, jakie można by osiągnąć, oraz wielkości korzyści, które ze wspólnego tortu przypadłyby poszczególnym krajom czy ich grupom. Tu badacze są mocno podzieleni, a wyniki ich obliczeń nieraz zasadniczo się od siebie różnią, co przede wszystkim bierze się z przyjmowanych założeń o modelowanej rzeczywistości. Wielką niewiadomą jest np. zakres i tempo liberalizacji, które może zostać ostatecznie wynegocjowane w Rundzie Dohijskiej, brakuje wiarygodnych informacji o poziomie protekcji w rolnictwie, z uwagi na jej ciągle mało przejrzyste formy (np. dane o subsydiach produkcyjnych wg. WTO różnią się od danych wg OECD), istnieją zasadnicze nieraz różnice między faktycznie stosowanym poziomem protekcji (niższym, ale trudnym do oszacowania), a formalnie zgłoszonym w WTO (wyższym, choć oficjalnie obowiązującym), reakcje popytu i podaży na obniżenie barier handlowych stanowią w istocie niewiadomą itd. Tym niemniej, różnice w wynikach obliczeń są o tyle nieistotne, że UE pod względem absolutnej wielkości korzyści zawsze okazuje się jednym z głównych beneficjentów liberalizacji. Fakt ten nie powinien dziwić, bo poziom protekcji wspólnego rynku należy do bardzo wysokich, a UE-27 jest największym eksporterem i importerem produktów rolnych, w związku z czym także i koszty protekcji muszą być znaczne (tab. 1). Stąd, jeśli wielostronna liberalizacja pozwala zwiększyć dochód UE, to Polska powinna ją bezwarunkowo akceptować, podobnie jak pozostałe kraje członkowskie.

Drugi argument za poparciem wielostronnej liberalizacji ma charakter bardziej moralno-polityczny niż ekonomiczny. Polska, dzięki wejściu do UE, formalnie znalazła się w klubie krajów bogatych, na którym spoczywa główna odpowiedzialność za powodzenie Rundy Dohijskiej. Wynika to niedwuznacznie z Deklaracji ministerialnej,

⁵ Badania ilościowe są dokonywane przy pomocy policzalnych modeli równowagi częściowej (CPE – *computable partial equilibrium*) lub, alternatywnie, policzalnych modeli równowagi ogólnej (CGE – *computable general equilibrium*). Modelem równowagi częściowej posłużył się np. P. Messerlin, *Measuring the Costs of Protection in Europe. European Commercial Policy in the 2000*, Institute for International Economics, Washington DC, 2001. Przegląd badań z wykorzystaniem modeli CGE zob. K. Anderson, *The Challenge of Reducing Subsidies and Trade Barriers*, World Bank Policy Research Working Paper 3415, September 2004 oraz K. Anderson, W. Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, „World Economy”, September 2005, vol. 28 Issue 9.

w której kraje członkowskie WTO m. in. zapisały „dążymy do umieszczenia potrzeb i interesów [krajów rozwijających się] u podstaw Programu Roboczego zawartego w niniejszej Deklaracji” oraz zadeklarowały kontynuowanie wysiłków mających na celu zapewnienie krajom rozwijającym się, a zwłaszcza najsłabiej rozwiniętym, „udziału we wzroście światowego handlu współmiernego do ich potrzeb rozwoju gospodarczego”⁶. Celów tych nie da się osiągnąć bez przedłożenia interesu globalnego nad interesy indywidualne, co w przypadku rolnictwa wymaga m. in. zaniechania przez kraje Triady interwencji wypaczającej kierunki międzynarodowej specjalizacji i wymiany, czyli w praktyce wyrażenia zgody na zastąpienie własnej produkcji przez dodatkowy import.

Tabela 1. Absolutne i względne korzyści dobrobytowe UE z liberalizacji handlu produktami rolnymi

Studium	Wartość (mld USD)	Jako procent korzyści gospodarki światowej	Uwagi
W. Cline	21,62	16,6	stałe przychody ze skali, wolny handel, UE-15
P. Messerlin	15,1 ^(a)	- (liberalizacja jednostronna)	5 gałęzi o najwyższym poziomie protekcji, UE-15
K. Anderson, W. Martin	29,5	39,6	eliminacja subsydiów eksportowych, częściowa redukcja ceł i subsydiów produkcyjnych, UE-25+EFTA
A. Bouët i inni	11,5	49,5	propozycje liberalizacyjne z lipca 2004 r., UE-25

^(a) mld EUR.

Źródło: A. Bouët, J-Ch. Bureau, Y. Decreux, S. Jean, *Multilateral Agricultural Trade Liberalisation: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round*, „The World Economy”, September 2005; K. Anderson, W. Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, *ibidem*; W. Cline, *Trade Policy and Global Poverty*, Institute for International Economics, Washington, DC, June 2004; P. Messerlin, *Measuring the Costs of Protection in Europe. European Commercial Policy in the 2000*, Institute for International Economics, Washington DC, 2001.

Oba te argumenty można jednak podważyć. Przede wszystkim Polska nie jest graczem globalnym w żadnym wymiarze, a wobec tego przyjęcie tej perspektywy rozważań nie wydaje się właściwym założeniem. Przypadająca Polsce część puli korzyści, które UE odniesie z tytułu liberalizacji, może nie pokryć wszystkich kosztów dostosowania rolnictwa do otwarcia jednolitego rynku na konkurencję importową. Nawet, jeśli bilans dobrobytowy netto kraju okaże się dodatni, pojawi się problem zamienności, ponieważ zapewne większość korzyści przejmą konsumenci, a także gałęzie przetwarzające produkty rolne, natomiast straty poniosą głównie rolnicy. Ocena społecznego i ekonomicznego znaczenia takich skutków liberalizacji wymagałaby przeprowadzenia

⁶ Fragment pkt 2 Deklaracji. Zob. Ministerial Declaration, w: Doha Declarations, WTO, Geneva 2003. J. Stiglitz i A. Charlton interpretują zapisy pkt 2 jako zobowiązanie się sygnatariuszy do zawarcia uczciwego porozumienia (dającego wszystkim krajom relatywnie takie same korzyści), zgodnie z wymogiem sprawiedliwości społecznej. Zob. *Fair trade...*, s. 81 i n.

bardziej kompleksowego rachunku (np. rozpatrzenia, jak otwarcie rynku wpływa na sytuację grup najuboższych i jakie będą efekty mnożnikowe przesunięcia dochodów pomiędzy różnymi grupami ludności). Ponadto myślenie w kategoriach dobrobytu globalnego czy krajowego przy podejmowaniu decyzji o gospodarce jest – w świetle teorii wyboru publicznego – sprzeczne z istotą działania państwa w systemach demokratycznych. Nie można wobec tego oczekiwać od polskich polityków, a tym bardziej od elektoratu wiejskiego, że dobro ogólne przedłoży ponad swoje życiowe interesy.

Polska nie może również na równi z krajami rozwiniętymi brać odpowiedzialności za niekorzystną dla krajów rozwijających się asymetrię zobowiązań i koncesji w Rundzie Urugwajskiej⁷ ani za ugrzęźnięcie rokowań Rundy Dohijskiej, która miała tę asymetrię skorygować, ponieważ jej faktyczny wpływ na negocjacje był minimalny w porównaniu z USA i krajami UE-15. Ze względu na niewielki udział w handlu światowym, polski protekcjonizm rolny również w minimalnym stopniu deformuje rynki międzynarodowe. Akcesja do UE nie zmieniła faktu, że PNB na mieszkańca w Polsce jest niski i odpowiada mniej więcej poziomowi w krajach rozwijających się z Grupy Cairns (m. in. Brazylia, Argentyna, Chile, RPA, Kolumbia, Indonezja), które byłyby najpewniej głównymi beneficjentami zniesienia barier w handlu produktami rolnymi przez kraje rozwinięte. Nie widać więc „moralnych” przesłanek za popieraniem zmian w systemie wielostronnym prowadzących do przesunięcia strumieni handlu i redystrybucji dochodów na rzecz gospodarek o podobnym jak w Polsce statusie materialnym. Z analogicznych powodów Polska ma również relatywnie niewielkie możliwości przejęcia części kosztów, które zapewne obciążąby kraje najbiedniejsze w związku z koniecznością dostosowania się do wzrostu cen spowodowanego liberalizacją handlu (dotknie to głównie importerów netto produktów rolnych).

3. Krajowy punkt widzenia

Polska, z chwilą przystąpienia do UE, straciła możliwość autonomicznego realizowania własnej polityki handlowej na forum wielostronnym. Swoich interesów może tam natomiast bronić za pośrednictwem Komisji, która reprezentuje uzgodniony wcześniej przez państwa członkowskie punkt widzenia. Jest on oczywiście wynikiem kompromisu, ponieważ ze względu na różną strukturę produkcji rolnej i na niejednakowy poziom protekcji dla poszczególnych produktów, także i koszt protekcji w różnym stopniu obciąża poszczególne państwa. Skutki wspólnych ustaleń (np. w kwestii zniesienia subsydiów eksportowych) będą też zależeć od indywidualnej sytuacji ekonomicznej sektora, np. wyposażenia gospodarstw w środki produkcji, kultury rolnej, możliwości finansowych itd. Państwa członkowskie są więc bardziej lub mniej skłonne do ustępstw na forum WTO.

⁷ Opinia, że kraje rozwijające się „przegrały” Rundę Urugwajską wydaje się przeważać wśród ekspertów (zob. np. J. Stiglitz, A. Carlton, *op. cit.*, rozdz. 3 i *Polska w WTO*, red. J. Kaczurba i E. Kawecka-Wyrzykowska, IKIC HZ, Warszawa 2004, rozdz. 3). Zdanie to nie do końca podziela A. Panagaria, *Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis*, „The World Economy” 2002, s. 1205–1233.

Wydaje się, że stosunek Polski do propozycji uwolnienia handlu produktami rolnymi w skali światowej powinien wynikać z oceny zmian, jakie w możliwościach rozwoju sektora wprowadziło przystąpienie do UE. Należałoby zatem wziąć pod uwagę: (1) dynamikę, kierunki i strukturę handlu zagranicznego; (2) udział zatrudnienia w rolnictwie; (3) znaczenie dużych gospodarstw; (4) przeciętną wielkość gospodarstw; (5) wielkość transferów unijnych netto.

3.1. Handel zagraniczny

Kierunki handlu zagranicznego produktami rolnymi są z jednej strony w jakimś stopniu uzależnione od przewag komparatywnych a z drugiej – od poziomu i struktury protekcji, które nadal silnie zniekształcają rynek międzynarodowy. Badania empiryczne scenariuszy liberalizacji wielostronnej wskazują, że, ogólnie biorąc, spowoduje ona wzrost obrotów oraz wzrost poziomu cen światowych. Będzie to wynikiem wycofania wszelkiego typu subsydiów, które pozwalały dotychczas dotować ceny eksportowe, oraz wynikiem większego popytu wywołanego spadkiem cen krajowych, jaki nastąpi po obniżeniu barier dla importu. Do tych zmian w handlu światowym doprowadzi przede wszystkim ograniczenie protekcjonizmu w krajach rozwiniętych. Ich konsumenci zyskają na spadku krajowych cen produktów rolnych.

Po pierwsze, z punktu widzenia Polski istotne jest, że ochrona rolnictwa UE opiera się przede wszystkim na cłach, a w znacznie mniejszym stopniu na subsydiach (zob. tab. 2), bo dzięki temu konkurencja na wspólnym rynku ogranicza się głównie do państw członkowskich⁸. Jest to podręcznikowy przykład „wypychania” przez integrację dostawców zewnętrznych, osiągających wyższe wydajności pracy, a więc i oferujących tańsze towary. Dlatego m. in. jest ona tak atrakcyjną polityką dla wielu krajów, choć ekonomicznie wątpliwą w porównaniu z liberalizacją wielostronną. Dla polskich rolników ważne jest również to, że wspólna taryfa celna podwyższyła poziom ochrony w stosunku do tego, jaki mieli w okresie przedakcesyjnym.

Tabela 2. Warunki dostępu do rynku rolnego UE

Elastyczność cenowa importu	Protekcja całkowita (w przeliczeniu na cła ad valorem)		
	cła	subsidia	razem
2,33	32,6	10,4	46,4

Źródło: W. Cline, *Trade Policy and Global Poverty*, Institute For International Economics, Washington, DC, June 2004, s. 121 i 123.

⁸ O ile badacze podobnie oceniają względne znaczenie poszczególnych narzędzi protekcji rolnictwa UE, o tyle różnie szacują ich poziom. Wg K. Andersona, W. Martina, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, „The World Economy”, September 2005, protekcję zapewniają: 13,9% – cło, 7,7% – subsydia eksportowe, 3,5% – subsydia produkcyjne. Cytowany już P. Messerlin szacuje stawkę protekcji całkowitej, tzn. taryfowej i pozataryfowej, przeliczoną na cła ad valorem, na 31,7%.

Po drugie, obecny układ przewag komparatywnych i zniekształceń rynku międzynarodowego zalegalizowanych przez WTO wyjątkowo sprzyja rozwojowi polskiej wymiany z zagranicą produktami rolnymi, a w szczególności ich eksportowi. Bezprecedensowy i nie przez wszystkich obserwatorów oczekiwany boom rozpoczął się w 2003 r., czyli jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w UE. W efekcie eksport całkowity zwiększył się ponad dwukrotnie, z 3465 mln EUR w 2002 r. do 7798 mln euro w okresie styczeń – listopad 2006 (import wzrósł, odpowiednio, z 3802 mln EUR do 5787 mln euro), a saldo obrotów z ujemnego stało się dodatnie⁹. Z merkantylistycznego punktu widzenia wyniki te są jednoznacznie korzystne. Świadczą też o wysokiej konkurencyjności rolnictwa, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że osiągnięte zostały wbrew przeszkodom natury politycznej (embargo nałożone na część importu z Polski przez Rosję w 2005 r. i przez Ukrainę w 2006 r.).

Po trzecie, kierunki handlu świadczą, że polski sektor rolny świetnie wykorzystuje margines preferencji zapewniany przez członkostwo, uzyskując lepsze wyniki od przemysłu. Udział UE-25 w eksporcie zwiększył się z ok. 72% w 2004 r. do prawie 77% w 2006 r., natomiast w imporcie ustabilizował się na poziomie 63%. Łączny dodatni bilans (ponad 2 mld euro w okresie styczeń – listopad 2006 r.) zapewniła jeszcze większa nadwyżka z UE, gdyż w obrotach z pozostałymi krajami saldo ujemne wyniosło ok. 360 mln euro. Licząc w ten sposób, Polska więcej zyskuje niż traci na odcięciu wspólnego rynku przed konkurentami z krajów trzecich. Akcesja ułatwiła bowiem sprzedaż nie tylko w „starej” Unii. Kraje, które uzyskały członkostwo razem z Polską, odbierały rosnącą i nieproporcjonalnie dużą, w stosunku do swego udziału we wspólnym rynku, część eksportu do UE-25 (32% w okresie I–XI 2006 r.). Pokazuje to m. in., ile możliwości wzrostu wymiany i korzyści handlowych blokowały rozwiązania stosowane przez CEFTA.

Po czwarte, analiza wymiany w najważniejszych podgrupach towarowych (tab. 3 i tab. 4) potwierdza, że salda dodatnie w obrotach całkowitych, poza cukrem, powstają przede wszystkim dzięki rynkowi UE. Struktura tych sald wskazuje, że przetwórstwo żywności w Polsce spełnia już regulacje wspólnotowe pod względem bezpieczeństwa, a zapewne osiągnęło również wysoki poziom jakościowy. Za największe salda ujemne natomiast częściej odpowiada import z krajów trzecich (makuchy sojowe, tytoń, ryby świeże, ryby mrożone i kawa). Tylko w przypadku tych produktów, po części wymagających innych warunków naturalnych, w interesie Polski leżałoby obniżenie barier chroniących wspólny rynek. Są to w większości towary w niewielkim stopniu przetworzone oraz surowce dla rolnictwa lub przemysłu spożywczego.

Po piąte, przewidywane wzrosty cen światowych za sprawą liberalizacji wielostronnej nie wydają się sprzyjać polskim producentom. W większości przypadków mogą być one nieznaczne (poniżej 3%), a jedynie dla ryżu, nasion oleistych i włókien naturalnych osiągną ok. 10–20%¹⁰. Są to jednak towary głównie importowane, a nie eksportowane przez Polskę, co oznacza, że zmiany cen mogą pogorszyć *terms of trade*, zaś wobec takiej perspektywy utrzymanie *status quo* byłoby lepszym rozwiązaniem.

⁹ Wszystkie dane o polskim handlu zagranicznym wg A. Machnicki, *Handel artykułami rolnospożywczymi Polski z innymi krajami (UE i kraje trzecie)*, <http://bip.minrol.gov.pl/>, 14.05.2007.

¹⁰ A. Bouët, J.-Ch. Bureau, Y. Decreux, S. Jean, *Multilateral Agricultural Trade Liberalisation: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round*, „The World Economy”, September 2005, table 4.

Tabela 3. Największe dodatnie salda obrotów produktami rolno-spożywczymi a salda z UE-25 (2005 r., tys. euro)

Nr podgrupy CN	Nazwa	Saldo ogółem	Saldo UE-25
0207	Mięso i jadalne podroby z drobiu z pozycji nr 0105	314 469	285 715
0402	Mleko i śmietana, zagęszczone	264 098	173 655
1905	Chleb, pieczywo cukiernicze, ciasta i ciastka	251 183	184 750
0201	Mięso wołowe świeże lub chłodzone	229 401	208 914
0406	Sery i twarogi	227 830	171 832
2009	Soki owocowe (łącznie z moszczem winogronowym)	198 324	251 106
0811	Owoce i orzechy, niegotowane lub gotowane na parze, zamrożone	188 653	188 634
0305	Ryby suszone, solone lub w solance; ryby wędzone	182 621	181 895
0102	Bydło żywe	173 370	146 626
1701	Cukier trzcinowy lub buraczany i chemicznie czysta sacharoza, w postaci stałej	158 128	50 187

Źródło: Opracowano wg A. Machnicki, *Handel artykułami rolno-spożywczymi Polski z innymi krajami (UE i kraje trzecie)* <http://bip.minrol.gov.pl/>, 14.05.2007.

Tabela 4. Największe ujemne salda obrotów produktami rolno-spożywczymi a salda z UE-25 (2005 r., tys. euro)

Nr podgrupy CN	Nazwa	Saldo ogółem	Saldo UE-25
2304	Makuchy i inne pozostałości stałe z ekstrakcji oleju sojowego	-362 649	-92 437
0805	Owoce cytrusowe, świeże lub suszone	-200 170	-145 671
2401	Tytoń nie przetworzony; odpady tytoniowe	-125 700	-23 215
0302	Ryby świeże lub chłodzone, z wyjątkiem filetów	-115 766	-10 372
0901	Kawa, nawet palona lub bezkofeinowa; łupinki i łuski	-113 789	-21 493
0303	Ryby mrożone, z wyłączeniem filetów rybnych	-106 983	-42 790
0806	Winogrona, świeże lub suszone	-99 763	-62 158
0304	Filety rybne i inne mięso rybne (rozdrobnione)	-94 017	+80 204
204	Wino ze świeżych winogron	-88 882	-48 899
0504	Jelita, pecherze i żołądki zwierzęce (oprócz rybich),	-68 185	+7 132

Źródło: Jak w tab. 3.

3.2. Sytuacja w kraju

Warunki produkcyjne w rolnictwie z natury rzeczy zmieniają się stosunkowo wolno. Dotyczy to zwłaszcza przekształceń struktury agrarnej, prowadzących do powstawania dużych gospodarstw, które mogą realizować korzyści skali produkcji. Również postęp technologiczny nie następuje równie szybko jak w przemyśle czy w usługach. Modernizacja produkcji w kierunku większej wydajności pracy zależy od skłonności rolników do inwestowania, wynikającej głównie z osiągniętych dochodów.

Polskie rolnictwo od dawna opiera się na małych gospodarstwach pod względem obszarowym i ekonomicznym. Średnia powierzchnia w 2005 r. niewiele przekraczała 7 ha, a na ogólną liczbę ponad 2,7 mln gospodarstw, udział jednostek większych niż

50 ha wynosił zaledwie 0,8%¹¹. Możliwości realizacji korzyści skali – obecnie i w dającej się przewidywać przyszłości – dotyczą zatem marginalnej części producentów rolnych. Rozdrobnienie obszarowe idzie w parze z rozdrobnieniem ekonomicznym. Zgodnie z normami UE, wielkość ekonomiczną gospodarstwa mierzy się przy pomocy tzw. *standardowej nadwyżki bezpośredniej* SGM (Standard Gross Margin) wyrażanej w *europejskiej jednostce wielkości* ESU (European Size Unit), przy czym 1 ESU wynosi obecnie 1200 euro. Na tej podstawie wyróżnia się 10 klas wielkości, od poniżej 2 ESU do ponad 250 ESU. W 2005 r. w klasie najmniejszych jednostek 0 – < 2 ESU, a więc osiągających nie więcej niż 9,5 tys. zł nadwyżki rocznie, znajdowało się ponad 69% polskich gospodarstw. Wśród nich prawie 67% stanowiły gospodarstwa o powierzchni nie przekraczającej 2 ha. Z kolei w klasie powyżej 100 ESU znalazło się tylko 0,2% gospodarstw. Z tego prostego zestawienia wynika, że potencjał inwestycyjny rolnictwa również skoncentrowany jest wśród bardzo wąskiej grupy producentów.

W rolnictwie pracowało ponad 5,1 mln osób w 2005 r., podczas gdy w pozostałych sektorach gospodarki przeciętne zatrudnienie wyniosło 8,8 mln osób. Proporcje te świadczą o ogromnym, jak na warunki europejskie, znaczeniu rolnictwa dla polskiego rynku pracy. Ocenę tę nieco zmienia fakt, że w przypadku wielu osób, zwłaszcza w małych gospodarstwach, rolnictwo nie było jedynym źródłem dochodu, a pracowali oni w niepełnym wymiarze godzin. Dlatego, w związku z wejściem do UE, dla porównania z innymi gałęziami gospodarki, zaczęto przeliczać liczbę zatrudnionych w rolnictwie na ekwiwalent pełnych etatów. Maleje wtedy ona do 2,3 mln umownych rocznych jednostek pracy AWU (*Annual Work Unit*), które należy odnieść do 12,9 mln ogółu pracujących. Z porównania tej i poprzedniej proporcji wynika, że „nawis” znajdujących zatrudnienie na wsi w stosunku do ilości tam dostępnej pracy jest znaczący. Wydaje się, że w najbliższej przyszłości nie przemieści się on do miasta ze względu na ograniczone możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem (niskie kwalifikacje tej grupy osób, trudno dostępne mieszkania, wyższe koszty utrzymania).

Istnienie dużej liczby drobnych gospodarstw sugeruje, że ich właściciele nie będą w stanie samodzielnie, tzn. na zasadach rynkowych, bez wsparcia ze strony państwa, wypracować odpowiedniego wzrostu produkcji i dochodów. Bardzo liczna jest też grupa osób, które z pracy w rolnictwie osiągają dodatkowe środki podnoszące ich poziom życia. Wszyscy oni będą więc zainteresowani utrzymaniem lub nawet wzmocnieniem ochrony przed konkurencją importową. Z kolei potencjalnych zwolenników otwarcia na handel z zagranicą należałoby upatrywać ewentualnie wśród właścicieli dużych gospodarstw. Ich grupa jest jednak stosunkowo mała. Sumując – obecna struktura wielkościowa oraz społeczne znaczenie zatrudnienia w rolnictwie oznaczają, że wspieranie wielostronnej liberalizacji handlu przysporzyłoby polskiemu rządowi jedynie kłopotów w krajowej polityce.

Do opowiedzenia się za wielostronną liberalizacją handlu nie będzie skłaniać również polskich władz fakt, że transfery otrzymywane z budżetu ogólnego UE znacznie przewyższają odprowadzaną tam składkę. W latach 2004–2006 nadwyżka wyniosła

¹¹ Dane o polskim rolnictwie zaczerpnięto z *Rocznika statystycznego rolnictwa i obszarów wiejskich 2006*, GUS, Warszawa 2006 oraz z *Charakterystyki Gospodarstw Rolnych w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006.

ponad 3,3 mld euro, a w okresie finansowym 2007–2013 ma szansę osiągnąć blisko 69 mld euro. W szczególności rolnictwo może uzyskać łącznie 27 mld euro (na wydatki w ramach wspólnej polityki rolnej i na rozwój obszarów wiejskich). Kwoty te mają ogromne znaczenie nie tylko dla przyspieszenia koniecznej modernizacji wsi i rolnictwa. Istotne jest również to, że rodzinne gospodarstwo rolne specjalizujące się w produkcji roślinnej uzyskiwało w 2005 r. przeciętnie niemal 79% swego dochodu z dopłat, a udział ten prawdopodobnie wzrośnie do ok. 86% w 2013 r.¹²

4. Podsumowanie

Na postawione w tytule pytanie należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej, jeśli utożsamiamy interes producentów rolnych (polskiej wsi) z interesem całego kraju. Liberalizacja wielostronna stała się nieatrakcyjnym wariantem, przede wszystkim wskutek przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Swobodny dostęp do jednolitego rynku, który wcześniej blokowały bariery zawarte w Układzie europejskim, w połączeniu ze wsparciem zapewnianym przez wspólną politykę rolną oraz z parasolem ochronnym wspólnej polityki handlowej, dał rolnictwu ogromną szansę na rozwój produkcji. Opiera się on na wykorzystaniu prostych rezerw konkurencyjności w postaci niskich cen i dobrej jakości produktów. W ten sposób marnotrawna polityka rolna UE zyskała zastępy nowych zwolenników, a liberalizacja wielostronna – oponentów. Pewne jest jednak, że rezerwy te z czasem ulegną erozji, jeśli tempo modernizacji gospodarstw będzie wolniejsze od wzrostu kosztów produkcji.

Janusz Świerkocki

IS MULTILATERAL LIBERALISATION OF AGRICULTURAL TRADE GOOD FOR POLAND?

The suspension of Doha negotiations in July 2006 does not imply that the Round will finally collapse. It seems interesting to evaluate from the current Polish perspective whether multilateral system for agriculture should be maintained in its present form. Thinking globally, multilateral liberalisation is good since, in terms of welfare, the EU will be its main beneficiary and Poland became a member country. The EU seems also morally responsible for the success of the Doha Round, which was meant to support developing countries. However, when national sector perspective is adopted instead of a global one, Poland should rather oppose multilateral liberalization. The accession to the EU provided excellent opportunities to develop agricultural production and exports. Also domestic conditions (farm labour, farm size structure, net transfers from general EU budget) favour integration over global opening to trade.

¹² L. Goraj, *Kto zyska*, [w:] *Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009*, dodatek do „Nowe Życie Gospodarcze”, październik 2006.