

Stanisław Kowalczyk

Czy *trade* – zwłaszcza rolno – może być naprawdę *fair*?

Polityka rolno w warunkach globalizacji, Doświadczenia GATT/WTO

Andrzej Czyżewski, Agnieszka Poczta-Wajda

PWE, Warszawa 2011, s. 324.



Autorzy podejmują jakże ważną i aktualną tematykę liberalizacji handlu artykułami rolno-żywnościowymi w epoce dynamicznego rozwoju wymiany towarowej, tj. we współczesnej epoce globalizacji, oraz skutków możliwych porozumień międzynarodowych i globalnych w tym zakresie.

Pracę rozpoczynają teoretyczne rozważania na temat współzależności makroekonomicznych oraz niekompletności globalizacji. Autorzy koncentrują się na wpływie mechanizmu rynkowego na sektor rolno oraz podnoszą – zresztą w odniesieniu do Andrzeja Czyżewskiego konsekwentnie – potrzebę koordynacji polityki makroekonomicznej wobec rolnictwa. Za przyczynę tego uznają *naturalną słabość rolnictwa* (s. 27), wynikającą z uwarunkowań czynnika ziemi, wydłużonego zwrotu kapitału, czy sposobu wynagradzania czynnika ludzkiego. Wykorzystując model „wahadła”, na przykładzie krajów UE oraz USA wskazują relacje między polityką makroekonomiczną a rolnictwem,

oraz efektywność polityki rolnej w opcji liberalnej i ekspansywnej.

Rolnictwo, właśnie z uwagi na swoją naturalną słabość, w erze niekompletności globalizacji staje się obszarem szczególnej dyskryminacji ze strony mechanizmu rynkowego. Usprawiedliwia to zdaniem autorów potrzebę koordynacji polityki makroekonomicznej względem rolnictwa, oraz transfery finansowe z obszaru publicznego do tego sektora. Zdaniem autorów dalsze postępy globalizacji wymuszą nowe regulacje instytucjonalne, a także nowe, chociaż coraz bardziej wysublimowane i precyzyjne instrumenty wsparcia dochodów rolniczych. Nowe znaczenie dla ochrony rynków rolnych zyskują mechanizmy integracji pionowej oraz poziomej. Autorzy mogą się tu jednak mylić, bowiem to właśnie poprzez formy integracyjne, globalizacja pod postacią korporacji transnarodowych zwłaszcza i podporządkowuje sobie słabsze podmioty sektora rolnego.

W rozdziale drugim, na przykładzie wybranych państw wysokorozwiniętych, przedstawiono konsekwencje globalizacji dla sektora rolnego, oraz próby przeciwdziałania skutkom negatywnym tego zjawiska w ramach polityki gospodarczej i rolnej, w okresie poprzedzającym Rundę Urugwajską GATT (przed 1994 r.). Do interesujących wątków w tej części pracy należy zaliczyć analizę porównawczą modeli interwencjonizmu w badanych

krajach, w tym w zakresie uwarunkowań politycznych, makroekonomicznych oraz sektorowych różnych modeli interwencjonizmu i polityki rolnej. W konkluzji tej części badań autorzy potwierdzają istnienie zjawisk uniwersalnych w rozwoju rolnictwa krajów rozwiniętych, pomimo odmienności strukturalnych, środowiskowych oraz charakteru prowadzonej polityki w stosunku do tego sektora. Do uniwersaliów tych zaliczają: wzrost znaczenia działalności pozarolniczej w strukturze dochodów farm, spadek znaczenia rolnictwa w gospodarce narodowej, czy postępujące uzależnienie od pozarolniczych sektorów agrobiznesu. Dlatego także, pomimo różnic i podobieństw modeli rozwoju rolnictwa, istnieje wspólny cel nadrzędny polityki rolnej. Jest nim zapewnienie rolnikom odpowiednich dochodów oraz warunków życia (s. 94).

Rozdział trzeci został poświęcony przebiegowi oraz postanowieniom Rundy Urugwajskiej, zakończonej podpisaniem w 1994 r. proklamacji o powstaniu WTO. Wychodząc od prezentacji początkowych stanowisk negocjacyjnych głównych aktorów Rundy, autorzy analizują ewolucję tych propozycji oraz konsekwencje postanowień końcowych dla głównych grup krajów. Sektor rolny w ramach GATT od początku traktowany był wyjątkowo. Wynikało to z istotnie większego zakresu protekcjonizmu w tym obszarze w stosunku do pozostałych segmentów światowej wymiany handlowej, z potencjalnych korzyści krajów najbiedniejszych z liberalizacji – o czym przekonywały raporty OECD czy Banku Światowego, wreszcie z wysokich globalnych kosztów protekcjonizmu rynkowego. Z tych także względów negocjacje w obszarze rolnym były szczególnie trudne oraz długotrwałe.

W pracy wyraźnie podkreśla się dwuznaczne zachowanie najwyższej rozwiniętych krajów, zwłaszcza USA, w trakcie prowadzonych negocjacji. Z jednej strony publicznie deklarowano potrzebę liberali-

zacji oraz likwidacji wsparcia wewnętrznego i protekcji granicznej, z drugiej w tym samym czasie wprowadzano nowe, mniej jednoznaczne formy wsparcia i protekcji własnego rolnictwa. W efekcie w ostatnich sześciu latach (1995-2001) implementacji Rundy Urugwajskiej, łączna wartość transferów do rolnictwa, np. w USA, wzrosła z 60,7 mld USD do 72,2 mld USD (s. 131). W większości pozostałych krajów OECD doszło jedynie do nieznacznego spadku poziomu wsparcia rolnictwa w tym czasie. Znaczniejsze zmiany w zakresie redukcji wsparcia nastąpiły dopiero po 2003 r.

W kolejnym, czwartym rozdziale, zbadano efektywność wdrażania *Porozumienia w Sprawie Rolnictwa*, zasadniczego dokumentu końcowego Rundy w krajach UE oraz w USA, Japonii, Australii i Nowej Zelandii. Wykorzystując metodologię oceny wsparcia rolnictwa stosowaną przez OECD, przedstawiono w pracy zmiany w regulacjach dotyczących polityki rolnej tych krajów, oraz wielkość i zakres stosowanych instrumentów wsparcia. Na tej podstawie autorzy próbują ocenić, na ile dostosowania i zmiany realizowane przez te kraje są zgodne z postanowieniami końcowymi Rundy, a na ile są próbą zastąpienia starych modeli nowymi instrumentami wsparcia, nie realizowanymi, w konflikcie z podpisanymi deklaracjami.

Przykładem negatywnym są ponownie USA, które w ramach Farm Bill 1996 doprowadziły do zastąpienia stosowanych wcześniej instrumentów wsparcia cen rynkowych i dopłat wyrównawczych, programem dopłat bezpośrednich. Wsparcie to – już formalnie wbrew deklarowanym na forum WTO ograniczeniom – dodatkowo zwiększono o około 70 proc. (!) w ramach Farm Bill 2002. Dalszym krokiem był Farm Bill 2008 w którym przewidziano wydatki w wysokości 290 mld USD. Dla porządku należy dodać, że większość środków przeznaczono na programy związane z dożywianiem.

Podobnie umiarkowana była liberalizacja dostępu do rynku japońskiego oraz unijnego. Nie dziwi zatem ostrożna ocena dokonań jakie następują w obszarze liberalizacji światowego handlu, w krajach oficjalnie i często deklarujących pełne wsparcie dla wolnych reguł gry rynkowej w sektorze rolnictwa i obrotu żywnością.

W rozdziale piątym przedstawiono konsekwencje Rundy Urugwajskiej dla liberalizacji światowego handlu żywnością, oraz kolejne próby negocjacyjne podejmowane już w ramach WTO. Wykorzystując model równowagi cząstkowej (AGLINK), podjęto próbę określenia zmian w handlu żywnością w różnych scenariuszach liberalizacji sektora rolnego, proponowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Autorzy na bazie wcześniejszych analiz jednoznacznie podkreślają, że cele porozumień Rundy Urugwajskiej nie zostały w pełni zrealizowane (s. 203).

Także dzisiaj, gdy kraje rozwijające się oraz eksporterzy żywności (np. Cairns Group), postulują redukcję wsparcia wewnętrznego i protekcji granicznej w ramach nowej Rundy Doha, głównymi oponentami są kraje UE oraz USA. Z tych względów kolejne spotkania, jak w Cancun (2003) oraz Hongkongu (2005), zakończyły się niepowodzeniem. Kraje te zdają sobie bowiem sprawę, że korzyści z liberalizacji odnieśliby głównie podatnicy i konsumenci. Koszty zaś ponieśliby rolnicy tych regionów. Oznaczałoby to praktycznie likwidację rolnictwa w tych krajach i regionach świata, oraz pełnionych przez nie jakże ważnych funkcji, w tym pozaprodukcyjnych (społecznych, środowiskowych, kulturowych itd.). Na to przecież rządy pozwolić nie mogą.

Ostatni rozdział, szósty, stanowi ilustrację dyskusji nad kształtem i reformą Wspólnej Polityki Rolnej UE w następnej

perspektywie finansowej (2013-2020). Rozważane są takie zagadnienia, jak skuteczność WPR, wnioski wynikające z *Health Check*, wreszcie wyzwania przyszłości stojące przed WPR. W rozdziale tym analizowane są poszczególne obszary WPR, ich konsekwencje oraz proponowane kierunki zmian. Jest to jednak tematyka tylko częściowo związana z głównym nurtem pracy, i bez rozdziału szóstego praca nie straciłaby wiele ze swej wartości.

Na zakończenie prezentowanych tu uwag, warto przytoczyć myśl autorów zaczerpniętą ze wstępu: *...pomimo spadku udziału rolnictwa w tworzeniu PKB krajów wysoko rozwiniętych, poziom wsparcia sektora rolnego i jego znaczenie społeczno-polityczne nie uległy zmniejszeniu. Liberalizacja polityki rolnej w ramach postanowień Rundy Urugwajskiej wprowadziła zmianę formę i instrumenty interwencjonizmu w sektorze rolno-żywnościowym, nie zmieniła jednak w istotnym stopniu poziomu wsparcia finansowego* (s. 13). Czy w takich warunkach handel rolny może być zatem *fair*, jak oczekiwaliby tego J. Stiglitz i A. Charlton? Autorzy recenzowanej pracy mają chyba rację, gdy piszą, że *realia życia odrzucają te koncepcje* (s. 280), które zakładają, że handel pszenicą, mlekiem, czy owocami, będzie odbywał się na zasadach identycznych jak handel samochodami, czy meblami. I to przez jeszcze stosunkowo długi okres.

Ta ważna, ciekawa książka pobudza do myślenia. Jest obowiązkową lekturą dla wszystkich zajmujących się problemami handlu żywnością, rolnictwem oraz polityką rolną. Sądzę, że może być niezwykle przydatna również dla przedstawicieli innych obszarów życia społecznego i gospodarczego, bowiem pozwoli im lepiej, a może w ogóle, zrozumieć problemy rolnictwa, wsi oraz wytwarzania żywności.