

PARADYGMATY DLA WSPÓŁCZESNEGO ROLNICTWA – PROTEKCJONIZM KONTRA LIBERALIZM

Aldona Zawajska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
Kierownik katedry: prof. dr hab. Jan Hybel

Słowa kluczowe: protekcjonizm, liberalizm, rolnictwo, paradygmaty, OECD
Key words: protectionism, liberalism, agriculture, paradigms, OECD

S y n o p s i s: Artykuł opisuje cztery współczesne paradygmaty rolnictwa: zależności, konkurencyjności, wielofunkcyjności oraz globalizującego się rolnictwa. Szczególną uwagę poświęcono konfliktowi między polityką protekcjonistyczną a polityką wolnego handlu rolnego w kontekście negocjacji w ramach WTO. Przedstawiono także zmiany w polityce wspierania producentów rolnych w krajach OECD i UE, wykorzystując mierniki wsparcia producenta: PSE oraz NAC.

WSTĘP

Paradygmat w rozumieniu wprowadzonym przez filozofa Thomasa Kuhna [1962] stanowi zbiór podstawowych pojęć i teorii tworzących podstawy danej nauki. Pojęcie paradygmatu obejmuje „(...) pewne akceptowane wzory faktycznej praktyki naukowej – wzory obejmujące równocześnie prawa, teorie, zastosowania i wyposażenie techniczne – tworzą model, z którego wylania się jakaś szczególna, zwarta tradycja badań naukowych” [Kuhn 2001]. Termin ten odnosi się zarówno do powszechnie uznawanych osiągnięć naukowych, zespołu charakterystycznych przekonań i uprzedzeń oraz zespołu instrumentalnych, teoretycznych i metafizycznych przekonań podzielanych przez grupę uczonych [Kuhn 1985].

W polskiej literaturze ekonomiczno-rolniczej współczesne koncepcje rozwoju rolnictwa omawiają między innymi Hunek [2002], Tomczak [2000, 2004] oraz Woś [2004]. Tomczak, w dotychczasowym rozwoju rolnictwa światowego wyodrębnia pięć etapów: (1) tradycyjna, nietowarowa gospodarka chłopska w krajach najbiedniejszych; (2) rodzinna gospodarka rolna wchodząca już w pewnym stopniu w związki rynkowe, występująca w krajach nieco wyżej rozwiniętych; (3) pojawienie się rodzinnych gospodarstw farmerskich mających coraz większy związek z rynkiem; (4) przekształcenie się tych gospodarstw w farmy komercyjne, handlowe lub towarowe; (5) farmy, które stały się przedsiębiorstwami agrobiznesowymi [Lewandowska 2004].

U Wosia [2004], poza rolnictwem naturalnym, industrialnym i przedsiębiorstwami agrobiznesowymi, znajdujemy koncepcję rolnictwa zrównoważonego ekonomicznie, ekolo-

gicznie i społecznie. Problem zintegrowanego i wielofunkcyjnego rolnictwa omawia także Hunek [2002].

W opracowaniu rozwinięto powyższe analizy przez ukazanie ewolucji paradygmatów w rolnictwie, między innymi na przykładzie zmian polityki rolnej w krajach OECD i UE w świetle nowych „alternatywnych” paradygmatów oraz przez przedstawienie konfliktu (sprzeczności) między tymi paradygmatami w kontekście globalizującego się rolnictwa.

WSPÓŁCZESNE PARADYMATY ROLNICTWA

Autorka podejmuje próbę spojrzenia na rozwój rolnictwa z punktu widzenia systemu gospodarczego, jego otwartości, efektywności ekonomicznej i społecznej, sprawności i konkurencyjności, zwłaszcza w warunkach globalizacji i integracji regionalnej.

Współcześnie w tym obszarze wyróżnia się cztery konkurujące ze sobą paradygmaty: (1) paradygmat zależności oparty na przekonaniu, że rolnictwo zaspakaja podstawowe potrzeby żywnościowe i zapewnia bezpieczeństwo narodowe; (2) paradygmat konkurencyjności, w którym rolnictwo traktowane jest jako zdolne do konkurowania z innymi sektorami gospodarki narodowej; (3) paradygmat wielofunkcyjności, zgodnie z którym, rolnictwo staje się integralną częścią obszarów wiejskich przez oferowanie dóbr publicznych oraz (4) paradygmat globalizującej się produkcji, w ramach którego rolnictwo może stać się elementem potencjalnie globalnego łańcucha żywnościowego [Coleman i in. 2004].

Paradygmat rolnictwa zależnego (wspieranego przez państwo, narodowego) leżał u podstaw polityki rolnej w większości państw uprzemysłowionych w powojennym okresie [Mc Michael 1994, Moyer, Josling 2002]. Paradygmat ten opiera się na dwóch fundamentalnych zasadach; po pierwsze, sektor rolniczy ma istotny udział w realizacji celów polityki narodowej, stąd zasługuje na szczególną uwagę; po drugie, mechanizm cenowy jest nieskutecznym sposobem budowania efektywnego i produktywnego sektora rolnictwa [Daugbjerg 1999]. Gdy powyższy paradygmat stanowi teoretyczną podstawę polityki ekonomicznej, państwo prowadzi interwencje na rynkach rolnych w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych [Moyer i Josling 2002].

Po raz pierwszy wyzwanie przeciw ogólnie przyjętemu paradygmatowi zależnego rolnictwa rzucono w Australii pod koniec lat 1970. i w latach 1980., likwidując stopniowo subsydia do rolnictwa. Proces ten bardziej drastycznie przebiegał w Nowej Zelandii, gdzie w ciągu trzech lat, począwszy od 1984 r., niemal całkowicie wycofano wsparcie państwa dla rolnictwa. W Stanach Zjednoczonych przeciw paradygmatowi zależnego rolnictwa wystąpił prezydent Reagan w połowie lat 1980., proponując m.in. stopniowe obniżanie cen docelowych (*target prices*) do poziomu cen rynkowych, jednak nie udało mu się wtedy uzyskać poparcia Kongresu [Paarlberg 1997, Rapp 1988].

Podstawą reform w Australii i Nowej Zelandii, a także propozycji Reagana był paradygmat rolnictwa konkurencyjnego (rynkowo-liberalnego), według którego siły rynkowe są głównym wyznacznikiem dochodów i produkcji w rolnictwie; rynkowa alokacja ma pierwszeństwo przed państwową interwencją, a efektywność ekonomiczna przed równością.

Zasadnicze założenia tego paradygmatu są następujące: (1) równorzędne traktowanie rolnictwa z pozostałymi sektorami gospodarki narodowej i w konsekwencji brak przesłanek do tego, by polityka rolna służyła innym celom ekonomicznym; (2) źródłem dochodów producentów rolnych powinny być wyłącznie rynki konkurencyjne, na których popyt i

podaż kształtują ceny; (3) aktywni w rolnictwie mogą zostać jedynie ci producenci, którzy są w stanie pozyskiwać dochody ze sprzedaży produktów na konkurencyjnych rynkach; (4) rolnicy powinni indywidualnie zabezpieczać się przed utratą dochodów na skutek niesprzyjających warunków naturalnych, głównie za pośrednictwem prywatnego rynku ubezpieczeń [Coleman, Skogstad, Atkinson 1996, Akogstad 1998, Coleman 2001].

Wymienione dwa paradygmaty mają zasadniczo odmienny stosunek do natury problemów w rolnictwie, charakteru rynku światowego oraz do tego, jakie powinny być cele i narzędzia polityki rolnej (tab. 1-3).

Paradygmat rolnictwa konkurencyjnego został w skali globalnej zinstytucjonalizowany w zbiorze założeń porozumienia Światowej Organizacji Handlu (WTO) w sprawie rolnictwa. Porozumienie to wyróżniało przekonanie, że światowe rynki rolne staną się stabilne pod warunkiem przeprowadzenia reform wewnętrznych polityk rolnych, których celem ma być poprawa dostępu do tych rynków.

Tabela 1. Charakterystyka rolnictwa w poszczególnych paradygmatach

Paradygmat rolnictwa	Cechy rolnictwa	Główni aktorzy popierający paradygmat
Zależne	Niskie dochody rolnicze Brak zdolności do konkutowania z innymi sektorami bez pomocy państwa Niezdolne do konkutowania w skali międzynarodowej bez protekcjonizmu	Organizacje rolników Pierwsi przetwórcy Sektor mleczarstwa i cukrowniczy
Konkurencyjne	Przeciętne lub ponadprzeciętne dochody w rolnictwie Konkurencyjne wobec innych sektorów w podziale zasobów Konkurencyjne na rynkach światowych	Więksi farmerzy Przetwórcy rolni i handlowcy Sektor zbóż i roślin oleistych
Wielofunkcyjne	Dochoy z rolnictwa za małe by mogły wspierać rozwój obszarów wiejskich Niewystarczająca produkcja dóbr publicznych	Grupy małych rolników Farmerzy z obszarów peryferyjnych Sektory: drób, wołowina, olej z oliwek
Globalizujące się	Producenci rolni stanowią część łańcucha podaży Rolnicy są zarządcami zasobów ziemi i zwierząt gospodarskich Rolnicy są zorientowani na konsumenta (konsument siłą sprawczą)	Handel detaliczny Gospodarstwa specjalistyczne Przetwórcy żywności Sektory: żywiec wieprzowy, drób, owoce, warzywa

• ródło: opracowanie własne na podstawie Coleman, Grant, Josling 2004.

Handel rolny – problem nierozwiązany podczas Rundy Urugwajskiej jest główną kwestią sporną obecnej rundy negocjacji WTO – „*Doha Development Agenda*”. Jest to na pewien sposób paradoksalne, biorąc pod uwagę małe i wciąż spadające znaczenie rolnictwa w gospodarce globalnej. Udział sektora w tworzeniu światowego PKB spadł z około 1/10 w latach 1960-tych do 1/30 w 2003 r. W krajach rozwiniętych odsetek ten wynosi obecnie zaledwie 1,8% PKB przy 4% zatrudnieniu w rolnictwie. Odzwierciedleniem marginalizacji rolnictwa w ostatnich trzech dekadach jest również ponad dwukrotny spadek jego udziału (z 22% w 1970 r. do 9% w 2003 r.) w światowej wymianie towarowej, a w przypadku krajów rozwijających się jeszcze bardziej drastyczny, bo odpowiednio z 42 do 11% [Anderson, Martin 2005].

Cechą charakterystyczną wspomnianego sporu jest konfrontacja między UE i resztą świata przejawiająca się krytyką oferty negocjacyjnej UE w obszarze handlu rolnego.

Tabela 2. Podstawowe cele i instrumenty polityki rolnej według poszczególnych paradygmatów

Paradygmat rolnictwa	Cele polityki	Instrumenty polityki
Zależne	Pomoc państwa w poszukiwaniu rynków zbytu Kontrola podaży w celu uniknięcia nadwyżek Wspieranie dochodów nawet w normalnych warunkach rynkowych	Ochrona granic Skup nadwyżek Państwowe przedsiębiorstwa handlowe (rządowe i pozarządowe) Wspieranie eksportu
Konkurencyjne	Włączenie rolnictwa do gry rynkowej Ograniczona kontrola podaży Likwidacja zapasów publicznych	Przejsiowe płatności niezwiązane z produkcją (<i>decoupling</i>) Instrumenty zarządzania ryzykiem Systemy zabezpieczenia (np. społecznego) Rozwój handlu zagranicznego
Wielofunkcyjne	Zachowanie krajobrazu Podtrzymanie rodzinnej działalności gospodarczej Rozwój obszarów wiejskich	Dotacje na programy środowiskowe Obrona przed „monofunkcyjnym” rolnictwem Ograniczenia na praktyki rolnicze
Globalizujące się	Ustalenie standardów jakościowych i bezpieczeństwa Uczciwość kontraktów i ich realizacji Ochrona tożsamości produktu (np. regionalnej) i dywersyfikacja rynku	Ujednolicanie przepisów i standardów Pobudzanie, wymuszanie konkurencji Ochrona własności intelektualnej Przepisy inwestycyjne

• ródło: jak w tabeli 1.

Tabela 3. Cechy rynku światowego i cele polityki handlowej według poszczególnych paradygmatów

Paradygmat	Paradygmat rynku światowego	Cele polityki handlu zagranicznego
Zależne	Rynek światowy niestabilny i niepewny Ceny światowe spadają i nie mogą być podstawą polityki krajowej Pożądana samowystarczalność w podstawowych produktach	Unikanie restrykcyjnych zasad handlu Subsydiowanie eksportu bez ograniczeń
Konkurencyjne	Rynek światowy stabilny i pewny, jeśli zreformuje się krajowe polityki Ceny światowe stanowią najlepszy wyznacznik dla polityki krajowej	Ułatwienie dostępu do rynków międzynarodowych Znoszenie subsydiów eksportowych Ograniczenie wsparcia krajowego
Wielofunkcyjne	Rynek światowy odzwierciedla rolnictwo monofunkcyjne Ceny nieadekwatnym bodźcem do oferowania podaży dóbr publicznych Handel zagraża realizacji celów środowiskowych	Umiarkowany nacisk na rolnictwo Subsydia na środowisko naturalne Subsydia na poprawę dobrostanu zwierząt
Globalizujące się	Rynek światowy to wymiana między przedsiębiorstwami macierzystymi a ich zagranicznymi filiami (<i>intra-firm trade</i>) Niestabilność i niepewność jest rezultatem interwencji państwowych	Zaostrzenie praw własności intelektualnej Harmonizacja przepisów układów WTO: sanitarnego i fitosanitarnego (SPS) oraz w sprawie technicznych barier w handlu (TBT) Zapewnienie warunków konkurencji

• ródło: jak w tabeli 1.

Unia Europejska proponuje pewne ustępstwa w dziedzinie handlu rolnego, między innymi oferuje stopniowe wycofanie subsydiów eksportowych, znaczne zmniejszenie barier celnych w dostępie do rynku wspólnotowego oraz redukcję wsparcia wewnętrznego. Reforma wspólnej polityki rolnej z 2003 r., zakładająca przesunięcie subsydiów rolnych z *Amber Box* (płatności zakłócających handel) do *Green Box* (płatności w minimalnym stopniu zakłócających handel) zmierza do liberalizacji handlu rolnego.

W obecnej rundzie negocjacji WTO UE jest stroną mającą interes. Obecny poziom ochrony rynku wspólnotowego ciągle chroni producentów z UE przed konkurencją zewnętrzną. Zgoda na wycofanie dopłat do rolnictwa, zniesienie subwencji eksportowych i ceł oznaczałaby cios zarówno dla rolnictwa europejskiego, jak i amerykańskiego, dlatego USA i UE będą z pewnością dążyły do jak największego wydłużenia terminu całkowitej likwidacji tego wsparcia.

Unia Europejska i Stany Zjednoczone jako czołowi światowi eksporterzy produktów rolnych stale konkurują ze sobą w tej dziedzinie. Średnio w latach 2000-2002 ich łączny udział w światowym eksporcie rolnym wyniósł ponad 1/3 (USA odpowiednio ok. 19%, UE – ok. 17%). Nasilającą się konkurencję odzwierciedla również zmiana salda obrotów towarowych między nimi; Stany Zjednoczone z nadwyżki w handlu produktami rolnymi z UE przeszły na znaczący deficyt. W 2004 r. UE była jednak nadal największym światowym importerem produktów rolnych i pozostawała importerem netto żywności [Kelch, Normile 2004].

Zgodnie z porozumieniem WTO z Hongkongu z grudnia 2005 r., dopłaty eksportowe mają zostać zniesione do 2013 r. Naciskały na to głównie Brazylia i Indie przewodzące krajom rozwijającym się zjednoczonym w grupie G20. Znaczna część dopłat ma zniknąć do 2010 r., natomiast jak znaczna ma być to część, będzie przedmiotem negocjacji w Genewie. Unii Europejskiej udało się wynegocjować zapis, który gwarantuje zniesienie subsydiów eksportowych nie tylko w Europie, ale również w USA, Kanadzie, Nowej Zelandii i Australii. Unia Europejska co roku na dopłaty eksportowe wydaje ok. 2,6 mld dolarów, USA – ponad dwa razy więcej.

ZMIANY W POZIOMIE I STRUKTURZE WSPARCIA PRODUCENTÓW ROLNYCH W WYBRANYCH KRAJACH

Centralnym punktem trzech, poza pierwszym, paradygmatów jest przejście od zamkniętych, narodowych rynków (chronionych przez polityki protekcyjne i subsydia) do otwartych, globalnych rynków rolnych (konkurencyjnych i w mniejszym stopniu dotowanych).

Rolnictwo w krajach Unii Europejskiej i niektórych krajach OECD na początku XXI wieku jest jednak nadal sektorem specjalnie chronionym. O utrzymującym się wysokim stopniu protekcji i rozbudowanej pomocy państwa producentom rolnym świadczą szacunkowe oceny wsparcia na podstawie metodologii PSE¹, stosowanej przez OECD.

W przypadku, gdy całkowity PSE jest równy zeru, producenci działają w warunkach cen światowych, bez żadnej formy wsparcia i protekcji, na otwartym i konkurencyjnym rynku. Gdy PSE jest dodatni, producenci rolni są wspierani – albo otrzymują za swoje

¹ PSE (*Producer Support Estimate*) jest to wartość nominalna wszystkich transferów implicate i explicite kierowanych w skali roku od konsumentów i podatników do producentów rolnych, mierzona na poziomie gospodarstwa rolnego. Procentowe PSE oblicza się jako udział całkowitego PSE w ogólnych przychodach z produkcji rolniczej (mierzonych w cenach na poziomie gospodarstwa) powiększonych o dotacje budżetowe netto. PSE = wartość wsparcia cen rynkowych (MPS) + płatności budżetowe.

Tabela 4. Procentowe PSE oraz NAC w wybranych krajach¹

Kraje	1986-1988		2002-2004		2002		2003		2004	
	PSE	NAC	PSE	NAC	PSE	NAC	PSE	NAC	PSE	NAC
Norwegia	71	3,45	71	3,52	74	3,88	72	3,54	68	3,12
Szwajcaria	78	4,59	71	3,41	73	3,66	71	3,40	68	3,16
Islandia	77	4,36	70	3,37	70	3,36	72	3,53	69	3,23
Korea	70	3,39	63	2,72	65	2,88	61	2,59	63	2,67
Japonia	61	2,58	58	2,37	58	2,39	59	2,43	56	2,28
Unia Europejska	41	1,71	34	1,52	34	1,52	36	1,56	33	1,49
OECD	37	1,60	30	1,44	31	1,44	30	1,44	30	1,43
Węgry	38	1,20	28	1,39	33	1,49	28	1,39	b.d.	b.d.
Czechy	56	1,49	26	1,35	25	1,33	29	1,40	b.d.	b.d.
Turcja	16	1,20	25	1,34	20	1,26	29	1,40	27	1,36
Kanada	36	1,57	22	1,29	21	1,26	25	1,34	21	1,27
Meksyk	0	1,00	21	1,26	26	1,35	19	1,24	17	1,20
Słowacja	50	2,00	21	1,26	21	1,26	25	1,34	b.d.	b.d.
Stany Zjednoczone	22	1,28	17	1,21	18	1,22	15	1,18	18	1,22
Polska	25	1,33	14	1,17	19	1,23	8	1,09	b.d.	b.d.
Rosja	81	5,26	5	1,05	9	1,10	1	1,01	b.d.	b.d.
Australia	8	1,09	4	1,05	5	1,06	4	1,04	4	1,04
Nowa Zelandia	11	1,13	2	1,02	2	1,01	2	1,01	3	1,03
Ukraina	78	4,55	-2	0,98	-5	0,95	1	1,01	b.d.	b.d.

¹ UE-12 w okresie 1986-1988; UE-15 w okresie 2002-2003; UE-25 od 2004; W przypadku Czech, Węgier, Polski i Słowacji dane w kolumnie „2002-2004” obejmują lata 2001-2003; OECD nie obejmuje sześciu państw UE, które nie są członkami organizacji.

• ródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych OECD.

produkty ceny, których poziom jest wyższy od cen światowych (ukształtowanych w warunkach wolnego handlu), korzystając z pewnych niedoskonałości rynku, albo też są beneficjentami subsydiów rządowych. W sytuacji, gdy całkowity PSE jest ujemny, producenci rolni są w efekcie opodatkowywani [Gorton, Zawojka 2000].

Miernikiem informującym o rynkowej orientacji produkcji, tj. o stopniu, w jakim produkcja jest poddana wpływowi sygnałów rynkowych, a w jakim jest wynikiem interwencji państwa, jest wskaźnik pomocy nominalnej producenta – NAC (*Nominal Assistance Coefficient*). Przykładowo, oszacowany dla Norwegii na poziomie 3,52 (tab. 4) oznacza, że rolnicze przychody brutto są 3,5-krotnie (lub o 250%) wyższe od tych, które byłyby w przypadku braku jakiegokolwiek wsparcia budżetowego rolników.

Od późnych lat 90. poziom pomocy udzielanej producentom (PSE) na całym obszarze OECD nie uległ większym zmianom. W 2004 r. wsparcie to osiągnęło wartość 279 miliardów dolarów (226 miliardów euro). Spadło ono z 37% wpływów gospodarstw rolnych w latach 1986–1988 do 30% w latach 2002–2004 (tab. 4), jednak taki poziom pomocy po raz pierwszy uzyskano w latach 1995-1997. Przeciętnie w latach 2002-2004 najniższy jego poziom (poniżej 5%) wyznaczono dla Australii i Nowej Zelandii, a także dla Rosji i Ukrainy. W Kanadzie, Meksyku i Stanach Zjednoczonych wynosił on średnio ok. 20%. Unia Europejska ze wskaźnikiem równym 34% uplasowana została powyżej przeciętnego dla OECD (30%) poziomu wsparcia producentów rolnych. Najwyższą pomoc uzyskują producenci w Islandii, Norwegii i Szwajcarii (ok. 70%) oraz w Japonii i Korei (ok. 60%).

Wyznaczone dla zbioru średnich wskaźników PSE w latach 1986-1988 oraz 2002-2004 (z pominięciem krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz Rosji i Ukrainy) współczynnik

korelacji równy 0,98 wskazuje na ścisły związek między historycznym a obecnym poziomem wsparcia producentów rolnych. Wsparcie całkowite rolnictwa² w krajach OECD obniżyło się z 2,3% PKB średnio w latach 1986-1988 do 1,2% PKB w okresie 2002-2004 [OECD 2005].

Następuje reorientacja sposobów udzielania pomocy producentom rolnym. Udział form, które powodują zakłócenia w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego – zarówno w przypadku rynku czynników produkcji, jak i rynku produktów – zmniejszył się z 91% PSE w latach 1986-1988 do 74% w latach 2002-2004. Spadek poziomu wsparcia powiązanego z produkcją obrazuje również pomniejszająca się luka między cenami producenta a cenami granicznymi. W okresie 1986-1988 przeciętne ceny producenta w krajach OECD były o 60% wyższe niż ceny na granicy (FOB, CIF), natomiast do lat 2002-2004 różnica ta spadła do 44%. Do 2004 r. najbardziej luka ta pomniejszała się w Szwajcarii, UE, Islandii oraz Norwegii, czyli tam, gdzie poziom wsparcia był wyższy niż średnio w OECD. Zjawisko konwergencji cen dotyczyło jednak głównie okresu do końca lat 1990-tych.

Przy analizie wielkości PSE obliczonego dla określonych grup produktów rolnych zauważa się na ogół spadek różnicy w poziomie wsparcia między poszczególnymi produktami, ale w przypadku niektórych sektorów (grup produktów) nastąpiły tylko połowiczne reformy polityki rolnej (tab. 5).

Między 1986-1988 a 2002-2004 różnice w poziomie wsparcia poszczególnych produktów najmniej zmniejszyły się w UE, Japonii i Korei, najbardziej natomiast w Kanadzie oraz w Szwajcarii. Największe redukcje w poziomie wsparcia dotyczyły sektora mięsa baraniego oraz zbóż (poza ryżem). Postęp w realizacji długookresowego celu reform polityk rolnych

Tabela 5. Procentowe PSE dla poszczególnych grup produktów przeciętnie w krajach OECD

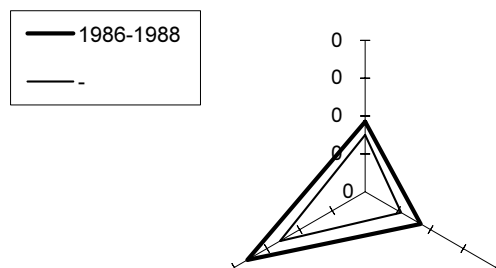
Produkty	1986-1988	2002-2004	Produkty	1986-1988	2002-2004
Pszennica	47	35	Baranina	55	38
Kukurydza	40	25	Wełna	7	6
Inne zboża	51	42	Wieprzowina	18	21
Ryż	81	76	Drób	20	18
Oleiste	26	23	Jaja	17	7
Cukier	54	55	Inne produkty	29	25
Mleko	61	42			
Wołowina i cielęcina	32	35	Ogółem produkty	37	30

* źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych OECD.

można ocenić analizując tendencje zmian w trzech elementach PSE: w poziomie wsparcia, jego kompozycji, a konkretnie udziale tych form, które w największym stopniu zniekształcają wolny handel oraz w zmienności tego wsparcia między poszczególnymi grupami produktów. Rysunek 1 pokazuje kierunek zmian tych trzech elementów w krajach OECD. Występuje stopniowe odchodzenie od interwencjonizmu narodowego oraz zmniejszanie rozpiętości między wspieraniem poszczególnych produktów.

W gospodarce krajów OECD koszty wspierania producentów rolnych wprawdzie zmniejszają się, ale nadal około 60% tej pomocy jest udzielane za pośrednictwem polityk, które

² Miernik wsparcia całkowitego (*Total Support Estimate – TSE*) stanowi wartość nominalną ogółu rocznych transferów netto od podatników i konsumentów, będących efektem polityki wspierania rolnictwa bez względu na ich cele i sposób oddziaływania na produkcję i dochody rolnicze oraz na konsumpcję produktów rolniczych.



Rysunek 1. Zmiany w poziomie, rozpiętości i kompozycji wsparcia producenta PSE w krajach OECD (udziały w ogólnych przychodach rolniczych)

Uwagi: Na osi „Struktura wsparcia” znajduje się poziom względny wsparcia cen rynkowych (MPS) oraz dotacji do produkcji i nakładów; na osi „Rozpiętość wg produktów” – różnica między poziomem wsparcia poszczególnych produktów mierzona przeciętnym odchyleniem nominalnego wskaźnika ochrony producenta (Nominal Assistance Coefficient – NAC), który jest relacją ogólnych przychodów rolników (łącznie ze wsparciem) do wartości produkcji mierzonej wg cen światowych bez uwzględnienia wsparcia budżetowego.

•ródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych OECD.

generują wyższe ceny producenta, powodując tym samym podrożenie żywności dla konsumentów. Co więcej, ponieważ większość pomocy związana jest albo z wielkością produkcji, albo z poziomem nakładów, jej znacząca część trafia do większych gospodarstw rolnych. Zatem wspieranie cen powiększa dysproporcje dochodowe rolników, zamiast je niwelować.

Utrzymujący się duży udział form pomocy związanych z produkcją oraz nakładami wspiera krajową produkcję, niekorzystnie wpływa na handel i powoduje obniżanie światowych cen produktów rolnych. Wiele działań pomocowych wywiera negatywny wpływ na środowisko i dyskryminuje konkurencyjnych dostawców, w tym także tych z krajów rozwijających się.

Kraje średniozamożne i biedne w coraz mniejszym stopniu mają szansę udziału w międzynarodowej konkurencji na rynkach rolnych. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego, globalne korzyści w dobrobycie ekonomicznym spowodowane liberalizacją światowego handlu rolnego mogą osiągnąć 128 mld dolarów rocznie. Z tego, najbiedniejsze kraje świata tracą rocznie 24 mld dolarów z powodu subsydiów stosowanych w krajach bogatych [International Monetary Fund 2002].

W momencie rozpoczynania przez Ministrów Agendy Rozwoju z Doha powszechnie uznawano, że reforma handlu produktami rolnymi jest jedną z najważniejszych korzyści, jakie uzyskają najbiedniejsze państwa świata w przypadku pomyślnego efektu negocjacji.

CZY RÓŻNE PARADYMATY ROLNICTWA MOGĄ WSPÓLISTNIEĆ?

Tradycyjny konflikt istnieje między zależnym a konkurencyjnym rolnictwem; rolnictwo zależne obciąża kosztami konkurencyjne rolnictwo, to z kolei powiększa koszty protekcjonizmu. Większy nacisk powinien być więc skierowany na negocjowanie ograniczeń poziomu wsparcia, subsydiów itp., czyli na lepszy dostęp do rynków i konkurencję eksportu.

Konflikt występuje również między zależnym a wielofunkcyjnym rolnictwem; zależne rolnictwo nakłada koszty na wielofunkcyjne rolnictwo przez niskie ceny dóbr prywatnych

oraz wzrost kosztów dóbr publicznych. Nawet zwolennicy wielofunkcyjności są skłonni negocjować ograniczenia na subsydia eksportowe. Wynika stąd podział między UE a Japonią i Koreą. UE nie sprzeciwia się na ogół liberalizacji wymiany zagranicznej, za to Japonia i Korea opowiadają się za stopniową (towar za towarem) redukcją ceł.

Zależne rolnictwo jest również w fundamentalnym konflikcie z rolnictwem zintegrowanym, m.in. przez bodźce skierowane na ilość, a nie na jakość. Poza tym ochrona tożsamości, odmienności nie jest głównym przedmiotem zainteresowania polityki wspierającej rolnictwo zależne.

Uwidacznia się także konflikt między konkurencyjnym a wielofunkcyjnym rolnictwem; dostarczanie dóbr publicznych jest coraz bardziej kosztowne na konkurencyjnych rynkach światowych. Kosztem dóbr publicznych obciążani są podatnicy i konsumenci.

Istnieje też konflikt między paradygmatem rolnictwa konkurencyjnego a zintegrowanego. Konkurencyjne rolnictwo nadal skupione jest na idei „rolnictwa narodowego”, natomiast w paradygmacie rolnictwa globalnego zmienia się istota własności, niezależności, kontroli. Przewagę komparatywną determinują przepływy inwestycji, a głównym problemem staje się podział korzyści w łańcuchu podaży.

Zarówno w UE, jak i USA grupy farmerskie obawiają się liberalizacji handlu produktami rolnymi. W UE zależne rolnictwo nadal występuje jako paradygmat polityki, ale stopniowo traci grunt. Wylania się powoli paradygmat rolnictwa konkurencyjnego wspierany przez Wielką Brytanię, Danię, Szwecję i Holandię. Ciągłe dominuje rolnictwo wielofunkcyjne (Niemcy, Austria, Francja, Włochy). W USA paradygmat konkurencji jest najbardziej widoczny w przypadku produktów roślinnych nie objętych programami; występuje w zmodyfikowanej formie dla zbóż i oleistych. Zależne rolnictwo utrzymało się w sektorze cukru i mleczarskim. Pojawiają się elementy multikulturowego rolnictwa z programami środowiskowymi i rozwoju obszarów wiejskich.

Czy zatem występują zbieżność czy rozbieżność między UE a USA? Rolnictwo w UE nadal jest bardziej chronione i wspierane niż w USA, ale luka zawęża się. Sektor cukru i mleka nadal odstają od innych zarówno w USA, jak i UE. W UE większy nacisk położono na reformę wewnątrz Wspólnoty, zwłaszcza pod wpływem przystąpienia nowych krajów, głównie Polski z dużym sektorem rolnym. W USA natomiast występuje mała presja wewnętrzna na zmiany, poza presją zaostrzenia budżetu.

UE z powodzeniem promuje filozofię rolnictwa wielofunkcyjnego, którego grono zwolenników rośnie nawet wśród dawnych oponentów UE w ramach rokowań WTO w obszarze rolnictwa. W tym samym czasie w polityce rolnej Stanów Zjednoczonych, które do niedawna były głównym krytykiem Wspólnej Polityki Rolnej, zauważa się wyraźne odchodzenie od kursu liberalnej polityki rolnej zapoczątkowanej w 1996 r. ustawą o żywności (FAIR Act), w której płatności bezpośrednie dla rolników (płatności przekształceń rynkowych) zostały oddzielone od produkcji (*decoupled*). Reagując na konsekwencje WPR i programów wsparcia eksportu produktów rolnych UE, do Ustawy Rolniczej z 2002 r. wpisane zostało np. wsparcie eksportu.

WNIOSKI

1. Wśród ekonomistów zajmujących się teorią rozwoju rolnictwa oraz polityki rolnej w ostatnim czasie prowadzone są coraz żywsze dyskusje na temat zmian polityki ze „wspieranej przez państwo” na „rynkowo-liberalną” oraz dotyczące nowych alternatywnych paradygmatów dla rolnictwa.

2. W wyniku rozwoju teoretycznych poglądów naukowców wyodrębnione zostały

cztery, współzawodniczące ze sobą paradygmaty rolnictwa: zależnego, konkurencyjnego, wielofunkcyjnego oraz globalizującego się.

3. Mimo, iż same paradygmaty zmieniały się bardziej radykalnie niż polityki rolne, w tych ostatnich następuje zauważalna ewolucja hierarchii celów, rodzajów i instrumentów. Przykłady reform polityki rolnej w krajach OECD i UE w latach 1980. i 1990. wskazują na reorientację sposobu udzielania pomocy producentom rolnym, przy znaczącym odwróceniu od form bezpośrednio związanych z wielkością produkcji i nakładów.

4. W latach 1986–2004 wsparcie mierzone procentowym PSE przeciętnie w krajach OECD oraz UE zmniejszyło się. Zauważalne są także różnice w jego poziomie między poszczególnymi grupami towarów. Konwergencja ta w najmniejszym stopniu wystąpiła w UE, Japonii i Korei, w największym natomiast w Kanadzie i Szwajcarii. Największy spadek poziomu i poprawa w strukturze udzielanej pomocy objęły sektor mięsa baraniego i zbóż (z wyjątkiem ryżu). Cukier, ryż i mleko pozostają nadal najbardziej wspieranymi produktami.

5. Przyjmując, że tempo zaprezentowanych powyżej zmian utrzyma się w nadchodzących latach, w większości krajów OECD i w UE środki związane z produkcją nadal będą znaczące w pomocy udzielanej producentom rolnym. Zachęca to do większej produkcji, niekorzystnie wpływa na handel oraz powoduje spadek światowych cen produktów rolnych, dyskryminując kraje rozwijające się.

6. Tam, gdzie wsparcie rolnictwa jest najwyższe (np. w UE i USA), grupy farmerskie w obawie przed liberalizacją handlu produktami rolnymi naciskają na rządy w celu zachowania dotychczasowego poziomu wsparcia i wydaje się, że polityka ciągle wygrywa z ekonomią.

7. Polska, jako członek UE może mieć wpływ na wspólną politykę rolną, m.in. realizowaną w ramach systemu płatności bezpośrednich. W świetle tego otwarte pozostają przynajmniej dwie kwestie: po pierwsze, czy rolą ekonomistów jest uzasadnianie protekcjonizmu rolnego, czy też wskazywanie na korzyści ogólne płynące z liberalizacji polityki i swobodnej konkurencji na rynkach rolnych; po drugie, czy zasadne jest dalsze faworyzowanie niektórych grup producentów rolnych. Obie, zdaniem autorki, powinny być rozpatrywane w kontekście całej gospodarki narodowej z uwzględnieniem interesów nie tylko rolników, ale również konsumentów i podatników, a także w kontekście globalnego rolnictwa.

LITERATURA

- Anderson K., Martin W. 2005: Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda. World Bank, Washington DC. s. 2.
- Coleman W.D., Grant W., Josling T.E. 2004: Agriculture in the New Global Economy. Edward Elgar, Cheltenham. s. 94-99.
- Coleman W.D. 2001: Agricultural Policy Reform and Policy Convergence: An Actor-Centered Institutional Approach. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* No. 3, 219–241.
- Coleman, W.D. 1998: From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 4, 632-651.
- Coleman W.D., Skogstad G., Atkinson M.M. 1996: Paradigm shifts and policy networks: cumulative change in agriculture. *Journal of Public Policy*, No 16, 273-301.
- Daugbjerg C. 1999: Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, 407-28.
- Gorton M., Zawajska A. 2000: Ewolucja wspierania rolnictwa polskiego za pośrednictwem cen rynkowych i wydatków budżetowych [W:] E. Majewski, G. Dalton (red.) Strategiczne opcje dla polskiego sektora rolno-spożywczego w świetle analiz ekonomicznych. Wyd. Wieś Jutra Sp. z o.o. Warszawa, 173-179, s. 174.

- Hunek T. (red.) 2002: Rolnicza Polska wobec wyzwań współczesności. IRWIR, Warszawa.
- International Monetary Fund 2002: World Economic Outlook: Trade and Finance, Washington, DC, September. s. 85.
- Kelch D., Normile M.A. 2004: European Union Adopts Significant Farm Reform. *Amber Waves*, Vol. 2, Issue 4, Economic Research Service/USDA.
- Kuhn T.S. 1962: The Structure of Scientific Revolutions. University of Chicago Press. s. 10
- Kuhn T.S. 1985: Dwa bieguny. Tradycja i nowatorstwo w badaniach naukowych. PIW, Warszawa. s. 407
- Kuhn T.S. 2001: Struktura rewolucji naukowych. Wyd. Aletheia, Warszawa. s.34.
- Lewandowska H. 2004: Rolnictwo polsko-unijne. Z prof. Franciszkiem Tomczakiem rozmawia Hanna Lewandowska. *Sprawy Nauki* nr 5 (100).
- McMichael P. 1994: GATT, Global Regulation and the Construction of a New Hegemonic Order. [W:] P. Lowe, T. Marsden, S. Whatmore (eds.), *Regulating Agriculture*. London: David Fulton, 163–190.
- Moyer H. W., Josling T. E. 2002: Agricultural Policy Reform: Politics and Policy Process in the EC and the US in the 1990s. Aldershot: Ashgate. s. 8.
- OECD. 2005: Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2005 highlights, OECD Publishing.
- Paarlberg R. 1997: Agricultural policy reform and the Uruguay Round: Synergistics Linkage in a two-tweel game? *International Organization*, 51 (3), 413-444.
- Rapp D 1988: How the US. Got into agriculture and why it can't get out. *Congressional Quarterly*. Washington DC.
- Skogstad G. 1998: Ideas, paradigms and institutions: agricultural exceptionalism in the European Union and the United States. *Governance* No 11, 4, 463-490.
- Tomczak F. 2004: Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Oficyna Wydawnicza SGH Warszawa.
- Tomczak F. 2000: Rozwój rolnictwa światowego. IERiGZ Warszawa.
- Wos A. 2004: W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa. IERiGZ Warszawa.

Aldona Zawojska

PARADIGMS FOR A CONTEMPORARY AGRICULTURE – PROTECTIONISM CONTRA LIBERALISM

Summary

This paper presents the four competing paradigms regarding the governance of agriculture, briefly: a dependent paradigm, a competitive paradigm, a multifunctional paradigm, and a globalized production paradigm. It examines the entry into the agricultural policy arena of a new market liberal vision. It contrasts the old and the new paradigms for agriculture, and describes the transition between these paradigms. With the reform of agricultural policies in OECD and the EU countries, the number and complexity of policy measures has increased significantly. Consequently, the paper explains the coverage of support associated with agricultural policies using the OECD indicators, namely PSE and NAC.

Adres do korespondencji:

dr Aldona Zawojska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej

Ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

tel. 0-22 5934036

e-mail: aldona_zawojska@sggw.pl