

**Piotr Kułyk**

Uniwersytet Zielonogórski

## **WSPÓLZALEŻNOŚCI W POLITYCE WSPARCIA SEKTORA ROLNEGO**

### **1. Wstęp**

Przekształcenia zachodzące w gospodarce światowej w latach dziewięćdziesiątych i na początku nowego stulecia spowodowały znaczne zmiany w polityce wsparcia sektora rolnego. Zwiększenie znaczenia czynników zewnętrznych, stopniowa liberalizacja rynków rolnych oraz pozostałych segmentów gospodarki światowej, a także kształtowanie nowej struktury instytucjonalnej przyczyniały się do wzrostu współzależności między działaniami prowadzonymi w poszczególnych państwach. Rozważania dotyczące kształtowania polityki rolnej w coraz większym stopniu muszą uwzględniać decyzje innych krajów w tym obszarze. Zjawisko to sprawia, iż współczesne mechanizmy oddziaływania stają się bardziej wyrafinowane i ukryte, lecz równocześnie zbliżone w zakresie konstrukcji, mimo iż pozycja poszczególnych krajowych rynków rolnych nie jest jednakowa. Można zatem postawić pytanie, jak proces globalizacji, wpływając na zwiększenie współzależności, kształtuje rozwiązania w zakresie retransferów do rolnictwa między poszczególnymi krajami. W niniejszym opracowaniu przedstawiono rozważania teoretyczne dotyczące kształtowania wzajemnych relacji między poszczególnymi krajami w polityce rolnej.

### **2. Uwarunkowania współzależności polityki wsparcia**

Problem zależności między politykami rolnymi nabrał w ostatnich latach nowego wymiaru. Wynika on z pogłębienia globalizacji i liberalizacji gospodarki światowej. Dotychczasowe rozważania koncentrowały się wokół wpływu polityki wsparcia przez handel międzynarodowy na poziom relacji cenowych oraz kształtowanie rozwoju poszczególnych państw. W badaniach podkreślano przede wszystkim wpływ subsydiów w państwach wysoko rozwiniętych na możliwości rozwojowe w państwach rozwijających się, a w szczególności słabo rozwiniętych. Liczne opracowania wskazują, iż retransfery do sektora rolnego w państwach wysoko rozwinię-

tych powodują obniżenie poziomu cen światowych na produkty rolne i redukują dochody rolników w państwach słabo rozwiniętych, w których rolnictwo odgrywa kluczową rolę w systemie gospodarczym. Obniżeniu ulegają akumulacja kapitału i krańcowa produktywność pracy w tym sektorze<sup>1</sup>. W konsekwencji proces liberalizacji będzie sprzyjał krajom rozwijającym się, zmniejszając naciski ze strony polityki rolnej pozostałych państw. Subsydiowanie rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych pozwala uzyskać jego szybsze tempo wzrostu i przekształceń strukturalnych przez przesunięcie powstającej nadwyżki na rynki zewnętrzne z wykorzystaniem retransferów od podatników<sup>2</sup>. W efekcie następuje rozwarcie nożyc cenowych między produktami rolnymi a pozostałymi na rynkach zagranicznych. Nie musi to oznaczać wyższego poziomu cen krajowych w stosunku do przyjętego umownie poziomu cen światowych, jeżeli cały retransfer dochodów jest dokonywany za pośrednictwem wsparcia bezpośredniego, którego rola w ostatnich latach wyraźnie wzrastała.

Część badań nie potwierdza przypuszczeń o hamowaniu rozwoju państw słabo rozwiniętych, w przeciwnym razie następowałyby bowiem nadmierna koncentracja na produktach rolnych w eksporcie, a równocześnie wzrost ich cen ograniczałby możliwości zaspokojenia potrzeb w tych państwach, hamując wzrost gospodarczy<sup>3</sup>. Równocześnie podkreślane jest, iż trudności rozwojowe są efektem nie tyle polityki rolnej innych państw, ile przede wszystkim deprecjonującej rolnictwo polityki wewnętrznej<sup>4</sup>. Trzeba też wskazać, iż zniekształcenia na globalnym rynku rolnym są efektem asymetrii procesu liberalizacji<sup>5</sup>. Doświadczenia kolejnych konferencji WTO pokazują, iż proces liberalizacji sprzyjał państwom wysoko rozwiniętym i rozwijającym się, lecz nie najslabiej rozwiniętym, posiadającym wyraźne przewagi lokalizacyjne w odniesieniu do czynników agroprzyrodniczych (np. Brazylia, Nowa Zelandia).

---

<sup>1</sup> Na takie wnioski wskazują m.in.: K. Anderson, W. Martin, D. van der Menbrugge, *Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Farm Incomes*, "Review of Agricultural Economics" 2006, vol. 28, no 2; G. Holloway, *When Do Export Subsidies Have a Redistribution Role*, "American Journal of Agricultural Economics" 2002, 84, no 1; Y. Mundlak, D.F. Larson, *On the Transmission of World Agricultural Prices*, "The World Bank Economic Review" 1992, 6.

<sup>2</sup> D. Rodrik, *Trade Strategy, Investment and Exports: Another Look at East Asia*, "Pacific Economic Review" 1997, 2, s. 4-6; B.L. Gardner, *The Political Economy of The Export Enhancement Program for Wheat*, [w:] A.O. Krueger, *The Political Economy of Trade Protection*, University of Chicago Press, Chicago 1996, s. 61-70; J. Baffes, B.L. Gardner, *The Transmission of World Commodity Prices to Domestic Markets Under Policy Reforms in Developing Countries*, "Policy Reform" 2003, vol. 6.

<sup>3</sup> A. Panagariya, *Evaluating the Case for Export Subsidies*, Working Paper no 2276, The World Bank, Washington 2000.

<sup>4</sup> M. Schiff, A. Valdes, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, John Hopkins University Press, Baltimore 1992.

<sup>5</sup> R. Tyers, K. Anderson, *Disarray in World Food Markets*, Cambridge University Press, New York 1992.

Państwa wysoko rozwinięte, stopniowo przechodząc z pozycji eksportera netto do importera netto, kształtowały trwałe relacje handlowe zapewniające bezpieczną podaż produktów rolno-spożywczych. Jest to realizowane przez kreowanie ugrupowań integracyjnych (np. UE) lub przez porozumienia handlowe (np. Japonia). Można wskazać, iż proces tworzenia określonych warunków integracji, w której stopień wsparcia jest zróżnicowany dla poszczególnych państw, jest początkowym etapem szerszej integracji, a równocześnie pozwala określić warunki brzegowe współzależności i integracji polityk agrarnych różnych państw. Taka sytuacja występuje m.in. w Unii Europejskiej czy NAFTA.

Część badań wskazuje na konwergencję polityki wsparcia i coraz bardziej zbliżone reakcje w polityce rolnej<sup>6</sup>. Pośrednio wynika to z procesu globalizacji gospodarki światowej kształtowania instytucji ponadnarodowych oraz regionalizacji polityki rolnej. Wyraźnie ścierają się między sobą różne modele, m.in. europejski, wynikające z różnej sytuacji poszczególnych krajów na rynku globalnym.

Punktem wyjścia jest na ogół analiza relacji cenowych pomiędzy ceną krajową<sup>7</sup> a światową, wychodząc z założenia o występowaniu prawa jednej ceny oraz drugiego, iż oddziaływanie polityki wsparcia znajdują swoje odzwierciedlenie właśnie w tym obszarze. Dysproporcje nie muszą oznaczać jedynie efektów polityki rolnej ale także mogą być wynikiem heterogeniczności produktów rolnych i stosowanych technologii. Jeżeli uwzględnimy efekty zewnętrzne, walory jakościowe żywności<sup>8</sup> a także przywiązanie konsumentów i koszty dotarcia do nich to wskazane różnice nie można przypisać jedynie do polityki wsparcia. Powstaje problem internalizacji efektów zewnętrznych i ich opłacenia przez podatników, konsumentów i producentów z różnych obszarów geograficznych. Niekompletność rynków powoduje bowiem suboptymalną równowagę globalną<sup>9</sup>. Zachodzi zatem konieczność uwzględnienia tego zjawiska w korygowaniu przepływu nadwyżki ekonomicznej.

Przeprowadzona analiza musi zatem być prowadzona na trzech płaszczyznach: globalnej, regionalnej oraz krajowej. Pierwszą płaszczyzną jest zwiększenie znaczenia instytucji ponadnarodowych. Porozumienia w ramach GATT, a następnie WTO dokonały istotnych zmian w polityce rolnej, stając się jednym z głównych obszarów jej dostosowań. Ponadto zachodzi potrzeba uwzględniania efektów integracji, a także stosowania rozwiązań krajowych skorygowanych o opłaty związane z wytwarzaniem efektów zewnętrznych w sektorze rolnym.

<sup>6</sup> Ch. Knill, *Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concept, Approach and Explanatory Factors*, "Journal of European Public Policy" 2005, 12; S. Heichel, J. Pape, T. Sommerer, *Is There Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence*, "Journal of European Public Policy" 2005, 12(5); D.W. Drezner, *Globalization and Policy Convergence*, "The International Studies Review" 2001, 3.

<sup>7</sup> Skorygowaną o koszty transportu i ubezpieczeń. Taka korekta jest stosowana m.in. w metodologii pomiaru systemu wsparcia sektora rolnego w OECD.

<sup>8</sup> Bezpieczeństwo żywnościowe wynikające ze stosowania stosownych praktyk oraz cech produktów rolnych.

<sup>9</sup> A. Atkinson, J. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York 1980.

### 3. Koncepcja cen względnych – ujęcie statyczne

Rozpatrując zmiany między politykami rolnymi poszczególnych segmentów krajowych rynku globalnego, jako zmiany możemy przedstawić zmiany w wartości dodanej brutto realizowanej w tym sektorze gospodarki. Po zastosowaniu podziału dwusektorowego uzyskujemy wartość dodaną wytworzoną w rolnictwie ( $VA_R$ ) oraz wartość dodaną w sektorze nierolniczym ( $VA_N$ ). Relacją, którą poddamy analizie, będzie wartość dodana wytworzona w rolnictwie w stosunku do wartości dodanej wytworzonej poza sektorem rolnym w danym kraju:  $VA_R/VA_N$ . Uwzględniając wpływ wymiany zagranicznej, dodatkowo wprowadzamy podział na produkty podlegające wymianie (oznaczone indeksem  $H$ ) oraz niepodlegające wymianie (oznaczone indeksem  $K$ ), ponadto stosujemy współczynniki uwzględniające strukturę podziału na dobra wymienialne i niewymienialne przez wprowadzenie wskaźników struktury ( $\alpha, \beta$ ). Dobra niepodlegające wymianie w tym ujęciu stanowią także tę część produktów, które są wymieniane, ale ze względu na ograniczenia ilościowe mają zagwarantowaną sprzedaż na rynku krajowym (np. kwoty dostępu). Wówczas relację można przedstawić następująco, wychodząc z ogólnego równania na relacje parytetowe<sup>10</sup>:

$$\frac{VA_R}{VA_N} = \frac{\beta VA_{RH} + (1 - \beta) VA_{RK}}{\alpha VA_{NH} + (1 - \alpha) VA_{NK}}, \quad 0 \leq \alpha, \beta \leq 1 \quad (1)$$

Przy takim ujęciu możemy rozpatrywać krajowy przepływ nadwyżki ekonomicznej między rolnictwem a pozostałymi sektorami gospodarki, ujmując wpływ otoczenia makroekonomicznego. Wartość dodana obejmuje zarówno zmiany relacji cenowych, np. w wyniku prowadzenia polityki dezinflacyjnej w gospodarce, jak i dostosowania podaży, które mogą przyjmować odwrotny kierunek dostosowań<sup>11</sup>. Na wielkość uzyskiwanej nadwyżki wpływ ma zarówno polityka wsparcia sektora rolnego, powodująca zmianę retransferu nadwyżki ekonomicznej, jak i polityka fiskalna i monetarna, która przez kształtowanie warunków, na jakich są pożyczane pieniądze dla poszczególnych segmentów gospodarki. W warunkach stosowania polityki wsparcia mamy do czynienia z istnieniem dysproporcji między ceną zewnętrzną ( $P_{RZ}$ <sup>12</sup>) krajową ( $P_{RK}$ ) dla  $n$  rynków produktów rolnych (rozdzielenie na poszczególne rynki jest konieczne ze względu na stosowanie niejednakowych mechanizmów ingerencji za pośrednictwem polityki wsparcia)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> M. Schiff, A. Valdes, wyd. cyt.

<sup>11</sup> Np. w okresie recesji transformacyjnej, zgodnie z prawem Kinga, rolnicy reagowali zwiększeniem podaży na spadek relacji cenowych i rozwarcie nożyc cenowych.

<sup>12</sup> Jest to cena odniesienia. Zgodnie z metodologią OECD ujętą w: L. Portugal, *Methodology for Measurement of Support and Use in Policy Evaluation*, OECD, Paris 2000, s. 4 może to być cena CIF w imporcie skorygowana o stosowane zwyczajowo marże i opłaty lub cena krajowa pomniejszona o wielkość opłat *ad valorem* w zależności od tego, która z nich jest mniejsza.

<sup>13</sup> Rozważania prowadzone jedynie w odniesieniu do produktów rolnych. Dodatkowo uwzględniono koszty materiałowo-pieniężne  $K_{RKi}$  występujące przy wyznaczaniu wartości dodanej z produkcji globalnej rolnictwa.

$$\frac{VA_R}{VA_N} = \frac{\sum_{i=0}^n ((\beta(P_{RKi} - P_{RZi})Q_{RH} - K_{RKi}) + ((1-\beta)(P_{RKi} - P_{RZi})Q_{RK} - K_{RKi}))}{\alpha VA_{NH} + (1-\alpha)VA_{NK}}. \quad (2)$$

Powstaje problem ujęcia systemu wsparcia i określenia jego wpływu na równowagę globalną, przez którą zostaną ujęte współzależności między politykami rolnymi uczestników rynku światowego. Mechanizm ingerencji bazuje na zmianie podziału dochodu narodowego i wymuszeniu retransferów między podmiotami występującymi na rynku. Obejmuje on trzy strumienie retransferów: od konsumenta do producenta, od podatnika do producenta i od podatnika do konsumenta. Powstająca luka w poziomie cen ( $P_{RKi} - P_{RZi}$ ) jest formą retransferu dochodu (za pośrednictwem rynku) od konsumentów do producentów, którzy płacą wyższe ceny. Z punktu widzenia równowagi rynkowej oznacza to wykreowanie nadwyżki podaży na popytem krajowym ( $Q_S - Q_D > 0$ ). Jeżeli dodatkowo część popytu krajowego jest pokrywana importem<sup>14</sup> ( $Q_S - Q_D < 0$ ), to należy odjąć tę część podaży i koszty związane z opłatą na rzecz importerów ( $T_{RIPC}$ ), które nie stanowią dochodów krajowych producentów:

$$T_{RIPC} = (Q_D - Q_S) \times (P_{RKi} - P_{RZi}). \quad (3)$$

Wyrażenie  $((P_K - P_R) \times Q + T_{RIPC})$  przedstawia transfery od konsumentów do producentów ( $T_{RCQ}$ ) w ujęciu krajowym. Jest to równocześnie ta wielkość sprzedaży rynku światowego, która jest finansowana polityką wsparcia i w ten sposób zawęża możliwości lokowania produkcji przez producentów z innych krajów. Wielkość tę można wyznaczyć w ujęciu zarówno krajowym, jak i regionalnym (ugrupowań integracyjnych). Jeżeli powstała nadwyżka ( $Q_S - Q_D > 0$ ) jest eksportowana, to wielkość retransferów od konsumentów należy skorygować o wartość eksportu, który jest realizowany po cenie światowej i stanowi retransfer od podatników do producentów, gdyż system subwencjonowania pozwala obniżyć wielkość cen do poziomu światowego umożliwiającego dokonanie eksportu ( $T_{REPC}$ ). Równocześnie ta część sprzedawanej produkcji nie stanowi kosztu dla krajowych konsumentów:

$$T_{REPC} = (Q_S - Q_D) \times (P_{RKi} - P_{RZi}). \quad (4)$$

W zależności od tego, czy mamy do czynienia z eksportem, czy importem, stosownie korygujemy to równanie. Równanie to pozwala określić, jaki udział w systemie wsparcia mają konsumenci i podatnicy, oraz ustalić kierunki przepływów w ujęciu międzynarodowym. Ten element dodatkowo wzmacnia skalę oddziaływania danego kraju na rynku zewnętrznym, ograniczając możliwości produkcyjne i zasobowe innych obszarów geograficznych. Ustalając łączną wielkość możliwych retransferów i ich ograniczenia swobodnego kształtowania podaży dla producentów rolnych z różnych państw, należy przyjąć zgodnie z modelem równowagi Nasha, iż

<sup>14</sup> Taka sytuacja sprawia, iż rynek staje się atrakcyjny dla importerów, jednak barierę stanowi mechanizm ochrony operujący narzędziami celnymi, parataryfowymi i pozataryfowymi.

każde z państw podejmuje decyzję w zakresie polityki wsparcia z uwzględnieniem punktów optymalnych dokonywanych przez inne państwa będące uczestnikiem rynku globalnego, a zatem wybór występuje przy znanych decyzjach retransferów innych państw.

Rozważania wskazują na odmienność dostosowań w zależności od wielkości krajowego rynku rolnego w stosunku do globalnego. W przypadku małego kraju otwartego możemy pominąć wpływ zmian cen krajowych na ceny na rynku globalnym. Zgodnie z koncepcją Gardnera, mechanizm redystrybucji może być wówczas efektywny, gdyż nie wywołuje efektów cenowych<sup>15</sup>. Problem współzależności w dotychczasowym rozwiązaniu zakładał pełną heterogeniczność produktów rolnych i stosowanych technologii ich wytwarzania, co znacznie ułatwia konstrukcję modelu. Zmiany w polityce rolnej wykazują skłonność do coraz większego uwzględniania efektów zewnętrznych implikowanych stosowanymi technologiami oraz niekompletność rynków powodującą stosowanie retransferów od podatników (dopłaty środowiskowe) i konsumentów (wyższe ceny za produkty ekologiczne). Wówczas zróżnicowanie cenowe powinno uwzględniać nie tylko różnice w stosowanych systemach wsparcia produkcji oraz kosztów transportu i ubezpieczeń, ale także internalizację efektów zewnętrznych. W zależności od mechanizmu ich opłacenia zachodzi konieczność skorygowania ceny odniesienia ( $P_{RZi}$ ) „w górę” o wartość efektów zewnętrznych i w warunkach możliwości ich eksportowania (efektów zewnętrznych), także przez dostosowania podaży wynikające z dopłat bezpośrednich. Wyższy poziom cen dotyczy niwelowania negatywnych efektów zewnętrznych, których koszty ponoszą przede wszystkim producenci (wyższe koszty produkcji) oraz konsumenci.

#### 4. Podsumowanie

Przedstawione rozważania odnośnie do wzajemnych relacji w polityce wsparcia sektora rolnego stanowią wstępny układ zmiennych dla sformułowania modelu i wskazują na kilka istotnych wniosków. Przyjęcie jedynie relacji cenowych przy założeniu sztywności reakcji popytowych na zmiany cen, co pozwala pominąć ten współczynnik, wskazują na konieczność zróżnicowania cenowych warunków odniesienia. Przyjęcie założenia o doskonałej homogeniczności produktów rolnych należy w obecnych warunkach uchylić. Powoduje to konieczność wprowadzenia zróżnicowanych reakcji cenowych uwzględniających opłaty dokonywane przez konsumentów za dodatkowe efekty zewnętrzne związane z realizacją funkcji środowiskowych oraz społeczno-kulturowych, a także związanych z bezpieczeństwem żywnościowym. Jeżeli proces ten jest realizowany za pośrednictwem dopłat bezpośrednich, to oznacza to możliwości zwiększenia podaży i w ten sposób internalizację dodatnich efektów zewnętrznych. Konieczne staje się wprowadzenie kilku poziomów ceny odniesienia w zależności od udziału w ugrupowaniach integracyjnych i roli w rynku globalnym.

<sup>15</sup> B.L. Gardner, *The Economics of Agricultural Policies*, McGraw-Hill, New York 1996.

## Literatura

- Anderson K., Martin W., van der Menbrugge D., *Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Farm Incomes*, "Review of Agricultural Economics" 2006, vol. 28, no 2.
- Atkinson A., Stiglitz J., *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York 1980.
- Baffes J., Gardner B.L., *The Transmission of World Commodity Prices to Domestic Markets under Policy Reforms in Developing Countries*, "Policy Reform" 2003, vol. 6.
- Chang W., Winters L.A., *How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of MERCOSUR*, "American Economic Review" 2002 no 92.
- Drezner D.W., *Globalization and policy convergence*, "The International Studies Review" 2001 no 3.
- Gardner B.L., *The Economics of Agricultural Policies*, McGraw-Hill, New York 1996.
- Gardner B.L., *The Political Economy of the Export Enhancement Program for Wheat*, [w]: Krueger A.O., *The Political Economy of Trade Protection*, University of Chicago Press, Chicago 1996.
- Heichel S., Pape J., Sommerer T., *Is there convergence in convergence research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence*, "Journal of European Public Policy" 2005 no 12(5).
- Herzfeld T., *The trade distorting effects of export refunds: The case of beef exports to Africa*, Acta Agriculturae Scand Section C, 2005 no. 2.
- Holloway G., *When Do Export Subsidies Have a Redistributive Role*, "American Journal of Agricultural Economics" 2002, 84, no 1.
- Knill Ch., *Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concept, Approach and Explanatory factors*, Journal of European Public Policy 2005 no. 12.
- Krueger A.O., Schiff M., Valdes A., *Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-Wide Policies*, World Bank Economic Review 1988 no. 2 (3).
- Mundlak, Y., Larson, D.F., *On the Transmission of World Agricultural Prices*, The World Bank Economic Review 1992 no. 6.
- Panagariya A., *Evaluating the case for export subsidies*. Working Paper No. 2276. The World Bank, Washington 2000.
- Portugal L., *Methodology for Measurement of Support and Use in Policy Evaluation*, OECD, Paris 2000.
- Rodrik D., *Trade strategy, investment and exports: another look at East Asia*. Pacific Economic Review 1997 no. 2.
- Schiff M., Valdes A., *Agriculture and the Macroeconomy*, Policy Research Working Paper, The World Bank, Washington 1998.
- Tokarick S., *Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium*, IMF Working Paper WP/03/110, International Monetary Fund, Washington 2003.
- Tyers R., Anderson K., *Disarray in World Food Markets*. New York, Cambridge University Press 1992.

## INTERRELATIONS IN THE AGRICULTURAL SUPPORT POLICY

### Summary

This paper presents the consideration of mutual relations in agricultural support policy. There is the sketch for conceptualization of interrelation in the agricultural support policy. The examinations of the agricultural price relations to point out that we need to use different price levels. On the assumption that food products are not perfectly homogeneous we have to use differentiated price levels which take into consideration the externalities with the realization of environmental functions and socio-cultural and also connected with the food-safety. If this process is realized through the mediation of first-hand surcharges, this marks the possibility of the enlargement of the supply and like this the internalization of positive externalities.