

RECENZJA PRACY
ANDRZEJA CZYŻEWSKIEGO I AGNIESZKI POCZTA-WAJDY PT:
Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenie GATT/WTO

REVIEW OF THE WORK OF ANDRZEJ CZYŻEWSKI
AND AGNIESZKA POCZTA-WAJDA
Agricultural Policy In conditions of globalization: GATT/WTO experiences

Mieczysław Adamowicz

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Książka dotyczy ważnego obszaru gospodarki i polityki ekonomicznej państw, które mają wpływ na zaspokajanie potrzeb żywnościowych ludzi oraz na sytuację ekonomiczną rolnictwa i rolników w każdym kraju na świecie. Taki szczególny system interwencjonizmu wypracowała Unia Europejska i stosuje go poprzez prowadzenie wspólnej polityki rolnej. Własne systemy polityki rolnej mają też Stany Zjednoczone, Japonia i inne kraje, zarówno wysokorozwinięte jak i rozwijające się. Zjawiska gospodarcze w poszczególnych krajach przebiegają pod silnym wpływem procesów globalizacji, które przenikają wszędzie, ponad granicami państw i przemawiają za potrzebą interwencjonizmu w krajowe i międzynarodowe rynki rolno-spożywcze. Z drugiej strony interwencjonizm rolny, stosowany w poszczególnych krajach, czy na rynkach światowych także zakłóca naturalny przebieg procesów produkcyjnych w rolnictwie, co skutkuje negatywnymi efektami na rynkach światowych. Stąd od wielu lat w ramach Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celych i Handlu (GATT), a następnie Światowej Organizacji Handlu (WTO) prowadzone były międzynarodowe negocjacje nad liberalizacją i ograniczaniem interwencji w sektorach rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej. Tym zagadnieniom poświęcona jest książka Andrzeja Czyżewskiego i Agnieszki Poczta-Wajdy pt. „Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenie GATT/WTO”, wydana przez Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne w 2010 r. To liczące 324 strony dzieło posiada jasną, przejrzystą i poprawną strukturę. Treść pracy została podzielona na sześć logicznie powiązanych rozdziałów. Przedmiotem rozważań jest polityka rolna, prowadzona przez kraje wysoko rozwinięte i jej powiązania z negocjacjami

w ramach GATT/WTO. To powiązanie zaznaczone jest w czterech z sześciu rozdziałów. jedynie w rozdziale pierwszym, gdzie starano się pokazać podstawy teoretyczne oraz w ostatnim, w którym zawarte są odniesienia do sytuacji w Polsce, te powiązania są luźniejsze. Problematyka globalizacji jest odzwierciedlona tylko w tytule pierwszego rozdziału, ale faktycznie przewija się ona także w treści innych rozdziałów. Mimo tego można odczuwać pewien niedosyt, że w pacy, która wiąże praktykę rolną z globalizacją, istota i kształt globalizacji zostały przedstawione dość skromnie, w sposób nie w pełni oddający jej charakter i formy przejawiania się.

Ponieważ praca dotyczy między innymi problematyki wymiany międzynarodowej produktów rolno-spożywczych oraz integracji europejskiej, należałoby określić ich rolę i pozycję w stosunku do globalizacji, a także poruszyć instytucjonalne aspekty globalizacji. To właśnie globalne instytucje międzynarodowe takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy i inne organizacje wyspecjalizowane miały niebagatelny wpływ na kształt i rozprzestrzenianie się zjawisk globalnych. W tym nurcie mieści się też opisywane w procesy działalności GATT/WTO.

W odniesieniu do wstępu można by oczekiwać pełniejszej opinii dotyczącej rozdziału korzyści z globalizacji między grupami krajów. Procesy globalizacji przynoszą różne skutki pozytywne i negatywne dla różnych krajów, przy czym dla krajów wysoce rozwiniętych efekty pozytywne przewyższają podczas gdy dla krajów słabiej rozwiniętych korzyści nie są już tak oczywiste. Sam fakt, że korporacje międzynarodowe, będące animatorami zjawisk globalnych wywodzą się głównie z krajów wysokorozwiniętych można do-

mniemywać, że większe korzyści z procesów globalizacji odnoszą kraje wysokorozwinięte.

Rozdział pierwszy poświęcony jest rozważaniom teoretycznym nad współzależnościami makroekonomicznymi decydującymi o rozwoju sektora rolnictwa i potrzeby prowadzenia badań ekonomicznych w tym zakresie. Poruszono następnie niekompletność zjawiska globalizacji oraz jej konsekwencje dla praktyki gospodarczej i rolnictwa. Uwaga została skupiona na wpływie mechanizmu rynkowego na sektor rolny i potrzebie koordynacji polityki makroekonomicznej wobec rolnictwa. W rozważaniach wykorzystano model wahadła i na przykładzie krajów UE i USA wskazano na relacje między polityką makroekonomiczną a rolnictwem oraz efektywne wykorzystanie dwóch opcji polityki: polityki liberalnej i polityki ekspansywnej. Zwrócenie uwagi w tytule rozdziału na potrzebę koordynacji procesów globalizacji i polityki makroekonomicznej budzi wątpliwości o tym, że koordynacja może w zasadzie dotyczyć tylko jednej strony, tj. polityki makroekonomicznej, gdyż procesy globalizacji przebiegają autonomicznie i nie dają się koordynować. Można mówić o koordynacji działań różnych podmiotów i instytucji czy polityki w dostosowaniu się do zjawisk globalizacji, lepszego wykorzystania szans które globalizacja stwarza, lub wypowiadać się w kwestii zapobiegania, łagodzenia i przeciwstawiania się skutkom negatywnym. Sugestia co do tworzenia władzy na szczeblach globalnych mają charakter utopii. Intensyfikowanie globalizacji politycznej dla stwarzania uzupełnienia globalizacji ekonomicznej jest nierealne. Wiele podmiotów prywatnych nadających siłę napędową globalizacji działa bez rozgłosu co nie mogłoby mieć miejsca w sferze globalizacji politycznej. Nawet integracja regionalna o charakterze politycznym postępuje z wielkimi oporami i jest zapóźniona w stosunku do integracji gospodarczej. Stąd też trudno realnie myśleć o "kompletnej" globalizacji o jakiej wspominają Autorzy pracy. Nie bardzo realne są też proponowane wzajemne dostosowania ze strony podmiotów i sił animujących globalizację. Mówiąc o przebiegu i efektach globalizacji autorzy rozpatrują trzy modele reakcji polityki gospodarczej na zjawiska globalizacji: model neoliberalny, model skandynawski i model chiński. Chociaż te przykłady nie wyczerpują szerokiego wachlarza typów polityki, jakie mogą stosować różne kraje czy grupy krajów, to można uznać, że te ujęcia pozwalają lepiej zrozumieć relacje między gospodarką rynkową a globalizacją. Można by tu dodatkowo wskazać na model zachowań gospodarek poddawanych transformacji, zarówno w Europie Środkowo – Wschodniej, Azji Wschodniej i w krajach Ameryki Łacińskiej. Można by tutaj uwypuklić także wzajemne relacje między globalizacją a międzynarodową regionalną integracją ekonomiczną, której najlepszym przykładem jest Unia Europejska. Integracja regionalna jest z jednej strony częścią zjawisk i procesów globalnych, ale też jest sposobem reakcji państw

rozwiniętych wobec globalizacji i działaniom skierowanym na zapobieganie ujemnym skutkom globalizacji.

W rozdziale drugim podjęto analizę polityki rolnej i jej instrumentów w krajach wysoko rozwiniętych przed zakończeniem Rundy Urugwajskiej GATT. Dokonany wybór krajów w zasadzie dobrze reprezentuje kraje rozwinięte lecz jest subiektywny z punktu widzenia zarówno globalizacji jak i negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Jedną linią podziału w tych negocjacjach przebiegała w zasadzie między krajami wysoko rozwiniętymi i słabiej rozwiniętymi. Wielkie kraje takie jak Chiny, Indie, Brazylia, Argentyna, a także inne kraje rozwijające się o rolniczym charakterze gospodarki mają nie tylko duży udział w produkcji światowej, ale także znaczący udział w obrotach międzynarodowych (zboża, tłuszcze i oleje roślinne, cukier i inne) zatem ich polityka rolna jest ważna nie tylko dla nich samych ale i dla całego rynku światowego. Autorzy nie zajmowali się jednak bliżej samym rolnictwem lecz polityką rolną prowadzoną w poszczególnych krajach i grupach krajów. Przy prowadzeniu tej analizy Autorzy posługują się chyba zamiennie pojęciami rolnictwa i sektora rolnego. Nie wyjaśniają jednak sposobów rozumienia tych terminów i ewentualnych różnic między nimi. Pewne precyzowanie pojęć jest potrzebne także ze względu na to, iż funkcjonuje pojęcie agrobiznesu i sektora rolnospożywczego. Dotyczy to zwłaszcza analiz w dziedzinie obrotów zagranicznych.

Przedstawiona charakterystyka genezy i stanu polityki rolnej nie uwzględnia zróżnicowania warunków przyrodniczych rozwoju rolnictwa ani ogólnej sytuacji gospodarczej, co także ma znaczenie dla rolnictwa i wpływa na kształt polityki rolnej. Analiza przeprowadzona dla poszczególnych krajów jest poprawna. Zaletą pracy są też zestawienia danych charakteryzujące kluczowe informacje o roli rolnictwa w gospodarce narodowej. Interesująca jest też analiza porównawcza prowadzonych polityk oraz próba wyróżnienia grup przy pomocy metody Warda.

W odniesieniu do tego rozdziału można by sugerować również potrzebę nawiązania do historycznych dróg rozwoju rolnictwa i etapów jego rozwoju w różnych częściach świata np: w Europie i w Ameryce Północnej oraz innych krajach (książka Harlemana i Stammera) co uzasadniałoby jeszcze bardziej zajmowanie się genezą polityk rolnych. Jeśli chodzi o modele interwencjonizmu warto zainteresować się najnowszymi publikacjami z tego zakresu w Polsce.

Rozdział trzeci stanowi obszernie omówienie Rundy Urugwajskiej GATT i jej wpływu na instrumenty wsparcia rolnictwa. Rozdział obejmujący 60 stron tekstu, w którym wyróżniono cztery logicznie ze sobą powiązane podrozdziały, zawiera najpełniejszą ze znanych mi charakterystykę negocjacji dotyczących handlu światowego w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Negocjacje prowadzone przez 8 lat wpłynęły

w istotny sposób na międzynarodowy handel produktami rolno-spożywczymi i stanowiły podstawowe uwarunkowanie wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i polityk narodowych poszczególnych krajów. W odniesieniu do rynków rolnych prezentowany rozdział stanowi obiektywną, dość słabo rozpoznaną w Polsce informację, która wzbogaca wiedzę przedmiotową, jest także udaną próbą wieloaspektowej interpretacji tych zagadnień przy wykorzystaniu światowej i polskiej literatury problemu. Wartość tego rozdziału polega nie tylko na analizie opisowej, ale także na podkreśleniu i zilustrowaniu ważnych aspektów problemu poprzez wykorzystanie zestawień, tabel i wykresów. Przedstawiono ogólny przebieg negocjacji i ich postanowienia dotyczące spraw rolnictwa, ochrony sanitarnej i fitosanitarnej, implikacje porozumień rolnych dla krajów członkowskich GATT (WTO) w zakresie dostępu do rynku, rozmiarów wsparcia wewnętrznego, subsydiów eksportowych oraz nowych tendencji w polityce rolnej krajów OECD. Wykorzystanie analiz i ocen OECD oraz różnych innych wyników badań nadaje temu rozdziałowi charakter analityczny co podnosi jego wartość naukową. Jedyną słabością, którą można by wskazać w stosunku do tego rozdziału jest pewna dysproporcja w analizie polegająca na koncentracji na krajach OECD, na krajach wysoko rozwiniętych. Słabsze uwzględnienie polityki krajów rozwijających się o tyle może być istotna, że negocjacje GATT miały przynieść, i w zasadzie przyniosły, większe korzyści dla krajów trzeciego świata.

W rozdziale czwartym zaprezentowano dostosowanie polityki rolnej w wybranych krajach wysoko rozwiniętych do postanowień Rundy Urugwajskiej GATT. Tytuł rozdziału sugeruje skupienie się na współzależnościach między reformami podejmowanymi w Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych, Australii i innych wybranych krajach, a postanowieniami końcowego porozumienia w Marakeszu w 1994 r. Trudność wynikająca z takiej analizy polega na tym, że obok porozumienia GATT było w każdej grupie krajów szereg innych ważnych przyczyn podjęcia reform, których stopień oddziaływania trudno jest rozdzielić, Autorzy widzą tę współzależność jednak wydają się, że ich niezdecydowanie co było przyczyną a co skutkiem, co było ważniejsze: sytuacja rynku wewnętrznego czy regulacje graniczne nie jest w pełni uzasadnione. Biorąc pod uwagę układ czasowy trzeba stwierdzić że formalne negocjacje GATT rozpoczęły się wcześniej, bo w 1986 r., ale dostosowanie wspólnej polityki rolnej do nowych warunków w EWG rozpoczęło się już w 1970 r. po jej wdrożeniu w latach 1962-1968 i małymi krokami było prowadzone przez całe dwudziestolecie. Uzgodnione w ramach GATT (Blair House) obniżenie wsparcia stanowiło ważne dopełnienie i wyznaczyło niejako jego rozmiary, było więc tylko uzupełnieniem potrzeby reform wynikających z sytuacji wewnętrznej, a później z rozszerzenia inte-

gracji na Skandynawię i Europę Środkowo-Wschodnią. Szkoda, że Autorzy w prezentowaniu reform WPR w powiązaniu z GATT nie sięgnęli trochę do wcześniejszego okresu kształtowania WPR, kiedy to wytworzyły się wielkie nadwyżki rynkowe produktów rolnych w Europie, które były lokowane na rynkach światowych poprzez wsparcie eksportu i prowadzenie polityki protekcjonalizmu (bariery importowe). Ta wewnętrzna sytuacja na rynkach rolnych EWG była ważną przyczyną podjętych negocjacji w ramach GATT.

W pracy nie określono precyzyjnie okresu i etapów implementacji postanowień Rundy Urugwajskiej co sprawiło że zrealizowana w UE reforma w ramach Agendy 2000 mieściła się jak twierdzą Autorzy w ramach tego okresu, a nawet była jej skutkiem. Zasadniczy trzon postanowień GATT wdrożono w 1995 roku, a skutki oczywiście ujawniały się później. Reforma wynikająca z Agendy 2000 wynikała nie z porozumienia GATT, a przede wszystkim z potrzeby przygotowania piątego rozszerzenia Unii.

Reforma Mc Sharrego nie została przeprowadzona w 1992 r. (str.153), a jedynie rozpoczęta i obejmowała okres trzech lat. Wydaje się, że należy rozróżnić dwie reformy WPR: reformę Mc Sharego i Reformę w ramach Agendy 2000, jako odrębne i w różnym stopniu powiązane z ustaleniami porozumienia końcowego GATT/WTO w 1994 r. Agenda 2000 i Reforma Amsterdamska z 2003 r. bardziej kierowały się już na ukształtowanie nowej rundy negocjacji, które początkowo przebiegały z dużymi oporami.

Szkoda także, że prezentacja reform WPR może nie pomija, ale "zaniedbuje" część strukturalną i wszystko to co mieści się w II Filarze WPR, co dotyczy rozwoju obszarów wiejskich. Rozwój polityki II Filaru jest być może świadomą strategią Unii Europejskiej wobec dalszego obniżania ochrony zewnętrznej rynku Europejskiego i wzrostu konkurencji wewnętrznej. Proces wspierania zmian strukturalnych, ochrona środowiska naturalnego i bioróżnorodności, rozwój obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania to jak się wydaje trwała alternatywa dla polityki rynkowej wobec rolnictwa.

Patrząc na odsyłacze do literatury dotyczące analizy reformy WPR Autorzy nie wykorzystali w zasadzie poza własnymi publikacjami literatury polskojęzycznej. Chyba więcej można by także oczekiwać co do opisu reform WPR UE w nowym tysiącleciu. Dotyczy to zwłaszcza rozpoczętej dyskusji i zmian w nowej perspektywie finansowej od 2013 roku. Budżet i ograniczenia finansowe nie tylko obecnie stają się głównym uwarunkowaniem przeprowadzonych reform. Być może sprawy te szerzej Autorzy naświetlą w dalszych rozdziałach. Mimo zgłoszonych uwag ta część rozdziału, która dotyczy reform WPR, jest merytorycznie dobra i dobrze zilustrowana tablicami oraz wykresami wzbogacającymi tekst.

Zmiany w Polityce Rolnej Stanów Zjednoczonych zostały przedstawione poprzez analizę ustaw rolnych z 1996 r. oraz 2002 i 2007 roku. Przedstawiają one powiązania z wynikami negocjacji GATT z czego wynika, że ważną rolę w kształtowaniu polityki rolnej Stanów Zjednoczonych odgrywały uwarunkowania i czynniki wewnętrzne. Autorzy zwracają uwagę na zasadniczą odmienną zasad instrumentów i adresatów polityki rolnej USA. Ta inna filozofia tej polityki zaznacza się w akcentowaniu instrumentów zwiększających popyt na rynkach wewnętrznych i zagranicznych. W tym pierwszym obszarze adresatami są głównie konsumenci otrzymujący pomoc żywnościową. To należałoby wydobyć w ogólnym porównaniu modelu amerykańskiego i modelu europejskiego polityki rolnej.

Opis polityki rolnej w Japonii, Australii i Nowej Zelandii ma istotne znaczenie poznawcze przybliżające problematykę rolnictwa tych krajów czytelnikom w Polsce. Jest to o tyle ważne, że pokazuje odmienne, typowo rynkowe, liberalne podejście do rolnictwa. Przeprowadzona analiza porównawcza polityk rolnych krajów z punktu widzenia problemów rynku światowego może mieć także istotne znaczenie praktyczne dla aspektów narodowych polskiej polityki rolnej prowadzonej w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej.

W rozdziale piątym przeprowadzono ocenę Run- dy Urugwajskiej GATT w sferze polityki rolnej krajów wysokorozwiniętych. Wykorzystując bogatą literaturę Autorzy przeprowadzili wnikliwą, wieloaspektową ocenę Porozumienia GATT w sprawie rolnictwa oraz jego uwarunkowań i skutków. Przedstawiono też szczegółową analizę historyczną negocjacji, ich kulisy, przebiegu, barier, kompromisów itp. Jest to więc analiza niespotykana w polskiej literaturze i bardzo interesująca dla zainteresowanych specjalistów. W tym tkwi także jej naukowa wartość. Ta wielka szczegółowość narracji i opisu staje się jednak do pewnego stopnia uciążliwa dla czytelnika zainteresowanego bardziej ogólnym oglądem tej problematyki. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza dwóch pierwszych podrozdziałów, w których chodzi bardziej o wydobywanie pewnych problemów, barier czy kwestii, za pomocą których czytelnik mógłby sobie wyrobić i przyswoić pogląd w omawianych sprawach. Taką strukturę wewnętrzną ma podrozdział trzeci, którego treść dotyczy modelowania wymiany handlowej w ramach ogólnych modeli rolnictwa czy gospodarki żywnościowej. Jest to rozdział wartościowy i komunikatywny jak na złożoną problematykę, poparty konkretnymi przykładami analiz empirycznych, jednak jego umiejscowienie w "towarzystwie" podrozdziałów "opisowo-historycznych" może być dyskusyjne. Autorzy dokonują oceny przydatności niektórych modeli do przewi-

dywania sytuacji na rynkach rolno-spożywczych przy wykorzystaniu różnych scenariuszy. Przeprowadzone analizy i oceny mają charakter wyjaśniający i twórczy.

Ostatni, szósty rozdział książki dotyczy aktualnych spraw rozwoju i przekształceń wspólnej polityki rolnej w perspektywie następnego dziesięciolecia. Stanowi logiczne powiązane podsumowanie przedmiotowej literatury naukowej, stanowisk władz krajowych i unijnych oraz badań własnych i ekspertyz zwłaszcza dotyczących budżetu rolnego w Polsce oraz oceny wspólnej polityki rolnej. Opis globalnych uwarunkowań WPR po 2013 r. jest poprawny, wydobywa bowiem kluczowe grupy uwarunkowań, takie jak uwarunkowanie popytowe, cenowe i podażowe, środowiskowo-klimatyczne. Uwarunkowania o których należałoby może wspomnieć to potrzeba zachowania zasady zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a także cała sfera postępu i innowacji.

Analiza przeprowadzona w podrozdziale 2 dotycząca oceny przeglądu zdrowotnego wykazuje wysokie kompetencje i erudycję Autorów w temacie. Przeprowadzona w tej części analiza i ocena rekompensuje niejako pewne niedomagania np. opisu polityki strukturalnej w ramach II Filaru, na którą wskazywałem wcześniej. Szczególnie cenne i nowatorskie są analizy dotyczące budżetu rolnego w Polsce oraz transferów między Unią Europejską a Polską oraz korzyści jakie odnosi nasz kraj i polskie rolnictwo z integracji z UE.

Analiza rozliczeń Polski z UE oraz zapóźnień rolnictwa polskiego wobec rolnictwa innych krajów członkowskich UE zwłaszcza wobec starej piętnastki oraz istoty tych zapóźnień ma dużą wartość poznawczą, teoretyczną i praktyczną.

Książka zawiera także podsumowanie stanowiące rodzaj syntezy całej bogatej w treść i wartościowej pracy. Podsumowanie tak rozległej i różnorodnej problematyki nie jest łatwe i zapewne zawiera ono pewne wcześniej wskazane niedomagania czy luki, w sumie stanowi jednak udaną próbę zwrócenia uwagi na najważniejsze problemy i ich ogólną ocenę naukową.

Książka posiada liczący 218 pozycji spis literatury, spis innych materiałów źródłowych, spis tabel i rysunków, które istotnie wzbogacają treści tekstowe oraz angielskojęzyczny słowniczek pojęć i skrótów. Zamieszczono w niej także szereg załączników.

Książka posiada niezaprzeczalne walory naukowe i zalety, które pozwalają polecić ją szerokiemu gronu zainteresowanych problematyką rolnictwa i gospodarki żywnościowej w kontekście europejskim i globalnym.