

Subwencje do rolnictwa przyczyną ubóstwa w krajach rozwijających się

Zwykliśmy oceniać bezpośrednio dopłaty do rolnictwa i inne subwencje rolne w kontekście skutków na gospodarkę wewnętrzną. Mówimy o potencjalnych korzyściach dla rolników i niedogodnościach dla społeczeństwa. Tymczasem zapominamy o tym, że subwencje mają destruktywne skutki dla rozwoju krajów rozwijających się, w tym szczególnie Afryki Subsaharyjskiej. Tworząc nierównowagę na międzynarodowym rynku produktów rolnych doprowadzają do pogłębiania się ubóstwa w społecznościach już bardzo ubogich.

Bezpośrednie dopłaty do rolnictwa są najdroższą częścią wspólnej polityki Unii Europejskiej. Argument o wspieraniu drobnych producentów rolnych doprowadził do wprowadzenia dopłat również w USA, Japonii czy Chinach. Mimo szczytnych celów dopłaty nie służą drobnym producentom. Korzystają z nich głównie wielkoobszarowe gospodarstwa, często własność spółek notowanych na giełdach, a proces pełen jest patologicznych zjawisk, np. w postaci niezbierania plonów, na które dostaje się dopłaty. Dopłaty są też formą interwencjonizmu państwowego, stojąc w sprzeczności do idei wolnego handlu i powodując upadek rolnictwa w krajach rozwijających się, tym samym przyczyniając się do wzrostu ubóstwa na świecie.

W 2010 bezpośrednio dopłaty do rolnictwa w Europie wyniosły 57 mld. euro, co stanowiło 40% budżetu Unii Europejskiej (ok. 17% polskiego PKB). Stany Zjednoczone również wprowadziły systemy dopłat, poświęcając na ten cel ok. 20 mld. dolarów. System funkcjonuje również w Japonii i innych krajach wysoko rozwiniętych. Próby jego wprowadzania ich wzorem podejmowały również kraje rozwijające się, ale ze względu na bardzo wysokie koszty ich efekty były ograniczone.

Dopłaty są najczęściej proporcjonalne do wielkości zasiewów. Sprawia to, że największymi ich beneficjentami są wielcy plantatorzy i spółki. W Niemczech

największa spółka Nordmilch eG otrzymała w 2009 51 mln euro bezpośrednio dotacji, drugi na liście Sudzucker AG: 43 mln. Jeszcze większe dopłaty dostają firmy francuskie. Największa z nich Tereos (uprawa buraków cukrowych, zbóż, trzciny cukrowej), otrzymała 178 mln. euro dotacji, druga na liście Saint Louis Sucre S.A.: 144 mln. Jednym z największych beneficjentów dopłat bezpośrednich jest również polska Krajowa Spółka Cukrowa SA: 136 mln. euro w 2009 (5% całkowitej polskiej dotacji). Dane dotyczące wielkości dopłat bezpośrednich są dla wielu krajów dostępne dopiero od 2007. Wcześniej dane te były utajniane przez podmioty Unii Europejskiej, co uniemożliwiało wnikliwą dyskusję na ten temat niezależnych stron. Holandia, która jest jednym z liderów transparentności pod tym względem upubliczniła swoje wykazy już w 1997. Wynika z nich, że jedna firma Campina B.V. w okresie 1997-2010 uzyskała bezpośrednio dopłaty w wysokości 1,6 mld. euro (Farmsubsidy).

W Stanach Zjednoczonych system subsydiów do rolnictwa jest tak skonstruowany, że preferuje duże podmioty gospodarcze, gdyż pieniądze są przeznaczane głównie na wspomaganie eksportu. W 2004 większość pieniędzy trafiało do farm zajmujących się uprawą pasz (głównie kukurydzy): 35% oraz bawełny: 18% (Agricultural subsidy). W budżecie amerykańskim na 2012 jest przewidziane ok. 19 mld. na wspieranie rozwoju farm i sprzedaży produktów. Duża część tych pieniędzy przeznaczana jest na bezpośrednio dopłaty w celu subsydiowania eksportu (*Budget summary*, 2012). Jeszcze w latach 70. subsydia do rolnictwa amerykańskiego odgrywały drugorzędną rolę. Ale w roku 2000, gdy ceny płodów rolnych były niskie, subsydia stanowiły prawie 50% dochodów farm (*Farm subsidies over time*, 2006).

Dopłaty do rolnictwa budzą wiele kontrowersji, ale tylko niektóre uderzają w podstawy systemu jako mechanizmu odhumanizowanego, wpływającego na wzrost ubóstwa na świecie. Wśród zarzutów krytycznych najczęściej powtarzają się:

1. Promowanie wielkich wytwórców rolnych, co jest sprzeczne z ideami równości wobec firm działających poza sektorem rolnictwa, drobnych rolników a także wszystkich obywateli krajów objętych systemem.

2. Powszechne, patologiczne zachowania wielu rolników, którzy imitują uprawy, bądź zasiewają i nie zbierają plonów (na Pomorzu są np. duże obszary, na których zasadzone są orzechy włoskie, tylko dlatego, że Unia Europejska stosuje system dopłat do takich upraw przez okres, gdy orzechy jeszcze nie owocują. Rozmieszczenie drzewek wskazuje na symulowanie upraw [obserwacje własne autora])

3. Zniechęcanie rolników do wysokiej produktywności (dopłata zależy od hektara upraw a nie wysokości plonów), co w skrajnych sytuacjach sprawia, że sprzedaż zebranych plonów jest nieopłacalna.

4. Uprzywilejowanie rolników, decydujących się na wprowadzenie monokultur, kosztem innych, często stosujących naprzemienne uprawy organiczne, co nie sprzyja jakości produkowanej żywności.

5. Wprowadzanie interwencjonizmu państwa (bądź Unii Europejskiej) kłócącego się z ideą wolnego rynku i wolności gospodarczej (szczególnie w ujęciu międzynarodowym). Zachowanie państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych jest w globalnym kontekście niesprawiedliwe i niekonsekwentne, gdyż międzynarodowe negocjacje realizowane pod ich dyktando w imię wolności gospodarczej w ramach WTO doprowadziły do zniesienia ceł na większość towarów poddawanych międzynarodowemu handlowi. Równolegle utrzymywały i wzmacniały subsydia, które wprowadzają nierównowagę na międzynarodowym rynku płodów rolnych.

6. Kosztowna i korupcyjna biurokracja.

Na te kontrowersje zwraca się uwagę w Polsce, na Zachodzie zaś coraz częściej pojawiają się głosy mówiące o wpływie subsydiowania rolnictwa na wzrost ubóstwa, szczególnie w krajach Afryki Subsaharyjskiej, które nie mają zasobów finansowych do podjęcia walki z tanią żywnością z Unii Europejskiej bądź bawełną z USA.

Dotacje wprowadzone przez Unię Europejską są na tyle duże, że tanie warzywa szklarniowe z Hiszpanii i innych krajów południowej Europy zaczęły pojawiać się na rynku Afryki Zachodniej, wypierając miejscowych, najczęściej bardzo drobnych wytwórców. Uderzyło to w tysiące osób, których jedynym

bogactwem był kawałek ziemi pod miastem i które dzięki ciężkiej, ręcznej pracy uprawiały warzywa sprzedawane na lokalnym rynku. Proces przyniósł łatwe do przewidzenia i katastrofalne skutki, pogłębiając ubóstwo, tych którzy najbardziej potrzebowali pomocy (Nakarmimy Świat).

Dotowane uprawy bawełny (głównie w USA i Chinach) doprowadziły do upadku tysięcy gospodarstw w Burkina Faso, Mali, Beninie i Czadzie (kraje określane skrótem C-4). Gdyby nie włączenie ich w system upraw objętych certyfikacją Fairtrade i zachęcenie niektórych z dużych firm odzieżowych do zakupu certyfikowanej bawełny, region uprawy bawełny w Afryce mógł stać się miejscem kryzysu humanitarnego. Bank Światowy szacuje, że spadek cen bawełny o 20-40% spowoduje wzrost ubóstwa na terenach wiejskich w krajach C-4 o 3,4 do 4,6% i jeszcze większego na obszarach upraw bawełny (*The great cotton stitch-up*, 2010, s. 14).

W 2001, podczas rozmów tzw. Rundy Doha uzgadniano sposoby pomocy gospodarkom ubogich krajów. Reforma rynku bawełny miała być jedną z nich. Tymczasem, od tego czasu na subwencje w produkcji bawełny w USA, Europie i Chinach przeznaczono 47 mld. dolarów (ponad 10% rocznego PKB Polski). Stany Zjednoczone składały się na ponad połowę tej sumy, a więc 24,5 mld dolarów. W czasie kryzysu na rynku bawełny, w 2004, gdy wiele gospodarstw afrykańskich upadało, rząd USA przeznaczył na bezpośrednią pomoc gospodarstwom amerykańskim 3,9 mld. dolarów. Co ciekawe, koszty produkcji bawełny w USA są ponad dwukrotnie wyższe niż w Beninie, a mimo to bawełna amerykańska ma na rynkach międzynarodowych podobną cenę, co afrykańska. Kraje afrykańskie posiadają korzyści komparatywne nad produkcją amerykańską, gdyż koszty pracy są niższe, a uprawy nie są sztucznie nawadniane, mimo to tracą na niskich cenach sztucznie obniżanych przez dampingowe ceny bawełny amerykańskiej. (*The great cotton stitch-up*, 2010, s. 14, 18-19).

Unia Europejska i Chiny również prowadzą dopłaty do wewnętrznej produkcji bawełny. W Unii Europejskiej jest to elementem Wspólnej Polityki Rolnej, w Chinach konkurencji z tanią bawełną z USA. Zauważyć należy, że Europa i Chiny produkują niemal w całości na rynek wewnętrzny, a Stany Zjednoczone prawie

całą bawełnę eksportują, składając się na 34% światowego obrotu (*The great cotton stitch-up*, 2010, s. 10).

Obrót bawełną jest dobrym przykładem nierównowagi na światowym „wolnym” rynku. Pascal Lamy, dyrektor generalny WTO powiedział, że sprawa grupy państwa C-4 będzie świadectwem tego, czy „Runda Doha rzeczywiście sprzyja biednym”. Gdy Stany Zjednoczone podnosiły dopłaty do upraw bawełny, inny duży producent bawełny na świecie – Brazylia, wszczął rozprawę sądową z USA, oskarżając ten kraj o łamanie ustaleń WTO o wolności gospodarczej. Stany Zjednoczone poszły z Brazylią na ugodę, przeznaczając na „pomoc techniczną” przy brazylijskich uprawach 147 milionów dolarów. Doszło do kuriozalnej sytuacji, gdy podatnik amerykański musiał dotować rolnika brazylijskiego, po to aby móc dotować rolnika amerykańskiego (*The great cotton stitch-up*, 2010, s. 19-20). Niestety kraje C-4 nie mogą liczyć na taką pozycję przetargową jak Brazylia.

Kolejnym kuriozum jest fakt, że amerykańskie dotacje bawełny nie wspierają nikogo w USA poza nielicznymi jej producentami (szacunki mówią o 31,5 tys osób). Wspierają za to chiński przemysł tekstylny, który bez niskich cen bawełny nie byłby w stanie utrzymać swojej korzyści komparatywnej. W wyniku decyzji wpływowego lobby rolniczego w USA, reprezentującego interesy 31,5 tysiąca zamożnych rolników, na skraju ubóstwa znajduje się ok. 3 mln producentów bawełny w Afryce Zachodniej.

Rynek bawełny jest największym i najbardziej jaskrawym przykładem nierównowagi w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. W podobnej sytuacji, co producenci bawełny w Afryce Zachodniej znajdują się wszyscy producenci produktów, które mają konkurencję w postaci dotowanych w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych, nawet jeżeli nie jest to konkurencja bezpośrednia. Europejska pszenica może wypierać afrykańską kukurydzę, a dotowane ziemniaki – bataty. Kraje europejskie przeznaczają na różne formy pomocy krajom rozwijającym się nawet powyżej 1% PKB, tymczasem być może wystarczyło by zniesienie, lub choćby ograniczenie dopłat do europejskiego rolnictwa i problem ubóstwa na świecie sam by się rozwiązał. Dla dobra gospodarki światowej być może lepiej było by, gdyby UE wspierała rolników za

nie produkowanie niczego.

Literatura:

Agricultural subsidy, dostęp: marzec 2012,

http://en.wikipedia.org/wiki/Agricultural_subsidy#cite_ref-18

Farmsubsidy, dostęp: marzec 2012, <http://www.farmsubsidy.org/>

Budget summary and annual performance plan 2012, USDA, dostęp: marzec 2012,

<http://www.obpa.usda.gov/budsum/FY12budsum.pdf>

Farm subsidies over time, 2006, Washington Post, dostęp: marzec 2012,

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/graphic/2006/07/02/GR2006070200024.html>

Nakarmimy Świat (film dokumentalny), reż. Ervin Wagenhofer

autor:

Borys Bińkowski

niezależny naukowiec, związany z Polskim Centrum Studiów
Afrykanistycznych