

Braki żywności to bardziej pokłosie interwencjonizmu niż wojny

Autor: **Łukasz Jasiński**

1. Wstęp

Toczący się konflikt na Ukrainie ma wiele konsekwencji. Jedną z nich są m.in. niższe dostawy zbóż (np. pszenicy) z krajów objętych konfliktem zbrojnym. W przypadku Ukrainy ograniczony eksport jest efektem chęci zaspokojenia, w pierwszej kolejności, potrzeb wewnętrznych oraz zniszczonych upraw. Jeśli zaś chodzi o Rosję, to główny powód stanowią zastosowane wobec niej sankcje.

Uwarunkowania te są uważane za główną przyczynę nadchodzącego kryzysu żywnościowego, zwłaszcza w biednych krajach Afryki i Bliskiego Wschodu, w których udział importu zbóż z Ukrainy i Rosji wynosi ponad 50%. Nie jest to jednak pełny obraz sytuacji. Uwaga świata za bardzo koncentruje się na ograniczonych dostawach ze wschodu, a za mało na długoletnich regulacjach działalności rolniczej na zachodzie. W tym kontekście szczególną uwagę należy poświęcić polityce subsydiów, która obejmuje sektor rolniczy w wielu gospodarkach krajów rozwiniętych.

2. Dlaczego brakuje żywności?

Jak wskazuje [Daniel Lacalle](#), w 2020 r. łączny udział Ukrainy i Rosji w światowej produkcji pszenicy wynosił 14%, co było wielkością zbliżoną do krajów UE. Te zbliżone wielkości wynikają jednak z wielu regulacji nakładanych na producentów europejskich. Dochodzą do tego rosące podatki bezpośrednie i pośrednie, podwyższanie poziomu płacy minimalnej, koszty emisji CO² czy obciążenia administracyjne.

Problematyka wpływu podatków i innych regulacji na produkcję żywności jest dosyć obszerna i zostanie szerzej przedstawiona przy innej okazji. Tutaj warto jednak podać kilka interesujących faktów z nią związanych.

Wyższe podatki oraz regulacje powodują, że koszty prowadzenia gospodarstwa rolnego stale rosną, co uniemożliwia zwiększanie produkcji oraz niższe ceny. Przykładowo, dane przedstawione przez Centrum Rolnictwa Komercyjnego (Center for Commercial Agriculture) wskazują, że niemieckie

gospodarstwa rolne, w 2019 r., miały najwyższe koszty bezpośrednie, koszty operacyjne i koszty ogólne przypadające na hektar: 535 USD, 573 USD i 506 USD. Z kolei podmioty z innych krajów, gdzie występują silne regulacje, jak Argentyna, Australia czy poszczególne stany USA (Indiana i Kansas), odnotowywały straty finansowe ze swojej działalności. Tymczasem typowe rosyjskie gospodarstwo rolne potrafiło wygenerować zysk w wysokości 167 USD na hektar. Przyczyną nie jest oczywiście liberalizacja rolnictwa rosyjskiego, ale biurokracja oraz rosnące koszty w innych krajach.

Jako inny przykład można wskazać także podobne problemy z kosztami z jakimi zmagają się [europejscy producenci mleka](#) – pomimo średnich wzrostów cen w 2021 i 2022 r. Sprawia to, że wzrost cen będzie miał ograniczony wpływ na podaż.

Na tej podstawie można jednak stwierdzić, że problemy, z jakimi zmagają się rolnicy europejscy, są jednocześnie szansą dla innych krajów np. afrykańskich. Rolnictwo odgrywa szczególną rolę w gospodarce Afryki, m.in. ze względu na klimat oraz zróżnicowane gleby. Umożliwia to produkcję wielu produktów rolnych pożądanym na świecie: [bawełny](#), [kawy](#), [herbaty](#), [tytoniu](#), [kukurydzy itp.](#) Rozwój afrykańskiego rolnictwa jest także istotny z uwagi na problem głodu, z jakim zmagają się wiele tamtejszych krajów. Utworzenie (w 2021 r.) Afrykańskiej Kontynentalnej Strefy Wolnego Handlu (AfCFTA) niewątpliwie jest krokiem w dobrą stronę, ale potrzeba jeszcze odpowiednich warunków instytucjonalnych (dobrym przykładem jest [Botswana](#)) dla rozwoju gospodarki rynkowej.

W „zmaganiach” z poprawą bytu ludności afrykańskiej muszą wziąć udział także kraje rozwinięte. Nie chodzi tutaj tylko o ich rolę jako importerów żywności, ale przede wszystkim jako źródeł znacznych problemów generowanych poprzez hojną politykę subsydiów/dotacji dla własnych gospodarstw rolnych.

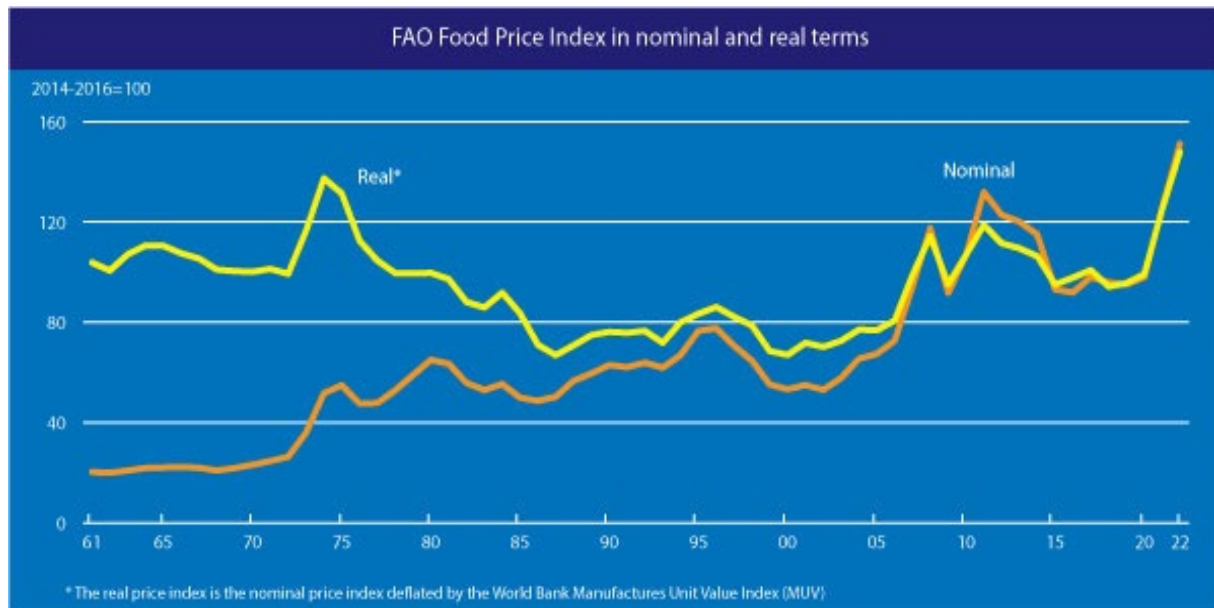
3. Subsydia – „szkodniki” gorsze od zmian klimatycznych

Wspomniane subsydia to istotny czynnik, który sprawia, że kraje Afryki nie mogą odpowiednio rozwinąć swojej przewagi komparatywnej w produkcji żywności. Bez rządowego wsparcia najmniej wydajne podmioty działające w krajach rozwiniętych musiałyby ustąpić miejsca bardziej efektywnym producentom z Afryki. Jednak stosowanie polityki subsydiów rolnych znacznie ograniczana ten

proces. Mimo wyższych kosztów „zachodnie” gospodarstwa rolne mogą liczyć na rekompensatę i utrzymanie cen na niższych poziomach. Nie będą też one miały odpowiednich bodźców rynkowych do obniżania kosztów. Takie utrzymywanie niższych cen powoduje kilka negatywnych skutków dla afrykańskiego rolnictwa: 1) podjęcie działalności rolniczej w wielu obszarach jest po prostu nieopłacalne; 2) działalność mogą prowadzić jedynie najbardziej wydajne podmioty; 3) problem z akumulacją kapitału w gospodarkach krajów afrykańskich sprawia, że nowym podmiotom trudniej jest rozwinąć swoją działalność.

Co ciekawe, od początku XXI w. ceny żywności na światowych rynkach nieustannie rosły (rysunek 1). Indeks cen żywności FAO (FAO Food Price Index) obliczany przez Organizację Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa w latach 2004-2022 (czerwiec) **wzrósł o około 135%**. Taki ogólny wzrost cen, w warunkach rynkowych, powinien naturalnie zachęcać do zwiększania produkcji i pojawiania się nowych konkurentów, ale polityka subsydiów znacząco ogranicza ten proces.

Rysunek 1. Indeks cen żywności FAO w latach 1961-2022



Źródło: fao.org.

Jest to szczególnie ważne w obecnych czasach, kiedy toczący się konflikt zbrojny na Ukrainie ogranicza import zbóż do ubogich krajów Afryki. Przykładowo, import pszenicy z Ukrainy i Rosji odpowiada za około **30% całkowitego afrykańskiego zapotrzebowania** na to dobro, a w przypadku Egiptu wartość ta wynosi aż 80%.

Może to doprowadzić do niepokoju społecznych, podobnych do tych z okresu tzw. [Arabskiej Wiosny](#) w latach 2010-2013. Niestety, politycy nie wyciągnęli odpowiednich wniosków z tamtych wydarzeń i nie doprowadzili do znaczącej deregulacji rolnictwa w krajach rozwiniętych. Ma to istotne znaczenie również dlatego, że takie kraje jak Francja, Kanada, USA czy Niemcy są ważnymi eksporterami pszenicy do Afryki.

Problem szkodliwości subsydiów dotyczy zresztą nie tylko żywności, ale dóbr takich jak np. bawełna. Jak wskazuje [Alexander Jelloian](#) z [Initiative for African Trade and Prosperity](#) cztery afrykańskie kraje zwane jako Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Czad oraz Mali) są szczególnie zainteresowane produkcją bawełny na eksport. W krajach tych eksport bawełny generuje bowiem ponad 50% dochodów z upraw. Jednak, mimo dobrych warunków do produkcji, udział wspomnianych krajów w światowej produkcji bawełny wynosi jedynie 3%. Dla porównania łączny udział USA i Chin wynosi około 40% – głównie z powodu subsydiów zachęcających tamtejszych rolników do nieefektywnego zwiększania podaży.

W takich uwarunkowaniach afrykańscy rolnicy nie są w stanie podjąć efektywnej konkurencji. Co istotne, zniesienie subsydiów miałyby pozytywne skutki nie tylko dla „zachodnich” konsumentów (i podatników), ale także dla samej Afryki, która dzięki rosnącej podaży i efektom skali, mogłaby bardziej uniezależnić się od pozakontynentalnego importu żywności. Egipt oraz inne kraje mogłyby wówczas bardziej zdywersyfikować swoje dostawy zbóż.

Dobrym przykładem kraju, który kilka dekad temu skutecznie zderegulował swoje rolnictwo (i nie tylko) jest Nowa Zelandia. W latach 80. XX w. niska efektywność przeregulowanej nowozelandzkiej gospodarki była porównywana do polskich stoczni. [Richard Prebble](#), polityk zaangażowany w proces prywatyzacji oraz deregulacji, tak opisywał problemy tworzone przez rządowe subsydia:

Państwo nie może występować w roli dobrej wróżki. (...) coś, za co otrzymuje się pieniądze, staje się coraz powszechniejsze. Odpowiedzią na korzystną finansowo ofertę będzie proporcjonalne do jej atrakcyjności zainteresowanie. Wiemy, że tak właśnie wygląda rzeczywistość. W ciągu roku od wprowadzenia dopłat dla rolników, których wysokość uzależniona była od liczby

posiadanych owiec, pogłowie tej trzody wzrosło o 10 milionów sztuk.¹

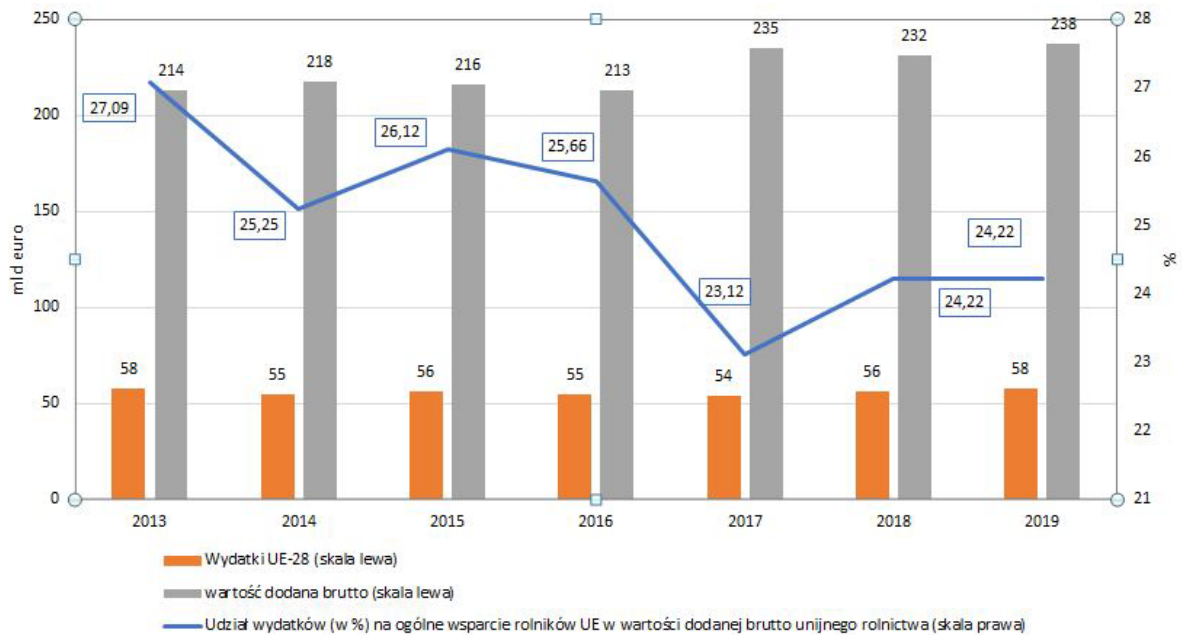
Po latach widać korzystny wpływ zniesienia tego typu zachęt na tę część gospodarki, gdzie około 85-90% nowozelandzkiej produkcji mleczarskiej, mięsnej, owocowej i warzywnej przeznaczane jest na eksport. Wartość eksportu produktów rolnych Nowej Zelandii wzrosła w latach 2017-2020 o 7,5% do 30 mld USD. Sam udział subsydiów już pod koniec XX w. stanowił około 2% całkowitej wartości produkcji, a znaczna część tego typu funduszy jest przeznaczana na badania i rozwój.

Dla porównania, unijni rolnicy mogą liczyć na znaczące wsparcie UE. Na tzw. „wsparcie dochodu” (2019 r.) przeznaczane jest 70% (41,43 mld euro) z całkowitego budżetu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Z kolei wysokość ogólnego wsparcia dla rolników w 2019 r. stanowiła aż 36% budżetu ogólnego UE (57,9 ze 160,98 mld euro). Całkowity budżet WPR ma pozostać na zbliżonym poziomie (planowy jest nieznaczny spadek wydatków) także w latach 2021-2027 z dominującym udziałem „wsparcia dochodów”. Należy także dodać, że udział wydatków na rolnictwo w budżecie UE systematycznie spada. Na początku lat 80. XX w. stanowiły one około 66% budżetu UE. W latach 2014-2020 udział ten spadł do 37,8%, a w okresie 2021-2027 szacowany jest na około 31% budżetu UE.

Sama wysokość ogólnego wsparcia dla rolników stanowiła około 24% wartości dodanej brutto unijnego rolnictwa w 2019 r. (57,9 z 237,9 mld euro). W 2015 r. wartość ta wyniosła 26%, a w 2013 r. 27% (rysunek 2). Widać więc pewien spadek, ale ogólna wartość wsparcia wciąż stanowi istotną część produkcji rolniczej UE.

Rysunek 2. Udział wydatków (w proc.) na ogólne wsparcie rolników UE w wartości dodanej brutto unijnego rolnictwa

¹ R. Prebble, *Nowozelandzkie odrodzenie gospodarcze*, Prohibita, Warszawa 2008, s. 39.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Tak znaczące dofinansowanie utrudnia odpowiednią alokację kapitału oraz niepotrzebnie „konserwuje” powstałe w ten sposób struktury gospodarstw wiejskich oraz obszary ich działalności.

Przykładowo, od 2023 r. **40% całkowitych wydatków** w ramach WPR ma zostać przeznaczonych na cele klimatyczne zgodne z Europejskim Zielonym Łądem (European Green Deal). Jednym z elementów tego projektu jest koncepcja „od pola do stołu” (**The Farm to Fork Strategy**), która zakłada m.in.: neutralny lub pozytywny wpływ na środowisko, łagodzenie zmian klimatycznych czy zachowanie przystępności cenowej żywności przy jednoczesnym generowaniu bardziej sprawiedliwych zysków.

Zapowiedź nadchodzących zmian dobrze obrazują niedawne wydarzenia w Holandii, gdzie podjęto próbę wdrożenia zamiarów UE oraz holenderskiego rządu mających na celu znaczne **ograniczenie zanieczyszczenia środowiska azotem** pochodzącym z sektora rolniczego. Jednym ze środków do tego celu ma być ograniczenie hodowli zwierząt o około 30% w całym kraju. Takie zapowiedzi wywołały falę silnych protestów, w których wzięło udział około 40 tys. rolników holenderskich.

Poleganie na dotacjach uzależnia oraz dodatkowo tworzy grupy interesu niepodlegające konsumentom. Dobrym przykładem ilustrującym ten proces są **wydarzenia z 2016 r.**, kiedy francuscy rolnicy protestujący przeciw importowi

żywności z zagranicy, w akcie wandalizmu, wylali około 90 tys. butelek hiszpańskiego wina, po wcześniejszej blokadzie ciężarówek na granicy francusko-hiszpańskiej. Według rolników z Francji tańsze importowane produkty „zalewają” francuski rynek oraz wymuszają obniżanie cen na rodzimych producentach. Oprócz blokowania granic podejmowano także próby wywierania wpływu na ustawodawców. Doszło nawet od wyrzucania obornika na budynki rządowe. Ciekawe są także argumenty wysuwane przeciw zagranicznym produktom. Wg rolników z Francji tańsze zagraniczne wino jest wynikiem... niższych opłat oraz mniejszej biurokracji występującej np. w Hiszpanii czy we Włoszech, dzięki czemu tamtejsi producenci mogą eksportować swoje wina po konkurencyjnych cenach. Jest to jednak sytuacja korzystna dla francuskich konsumentów, co dobrze obrazuje rosnący popyt na hiszpańskie wino – wartość francuskiego importu wina z Hiszpanii wzrosła o 40% w latach 2013-2014.

Niepokojące w tej historii jest to, że poszczególne grupy beneficjentów nie potrafią dostrzec prawdziwych źródeł ich problemów oraz mylą przyczynę ze skutkiem. Zamiast zacząć wywierać presję np. na ograniczenie biurokracji oraz obniżkę podatków, główny wysiłek jest kierowany na ograniczanie tańszej konkurencji. Jak na ironię, wydarzenia takie mają miejsce w kraju, w którym narodziło się słynne *laissez faire laissez passer*. Na tego typu problemy, dawno temu, zwracał już uwagę Murray Rothbard:

Dotacje przedłużają istnienie nieefektywnych firm i zmniejszają giętkość rynku w zaspokajaniu potrzeb konsumentów. Im większy jest zakres państwowych dotacji, tym bardziej skrzępowane jest funkcjonowanie rynku, tym więcej zasobów jest zamrożonych w nieefektywnych zastosowaniach i tym niższy jest ogólny standard życia. Ponadto, im więcej państwo interweniuje i dotuje, tym więcej powstaje w społeczeństwie konfliktów kastowych, ponieważ coraz więcej osób i grup odnosi korzyść tylko czyimś kosztem. Im szerszy jest proces opodatkowania i dotowania, tym więcej osób jest skłonnych do porzucenia produkcji i przystąpienia do armii tych, którzy przymusowo żerują na produkcji innych.²

² M. N. Rothbard, *Ekonomia wolnego rynku*, Fijorr Publishing, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2017, s. 740.

Takie próby utrzymania *statusu quo* (w pewnym sensie) mają również, niestety, swoje umocowanie w ekonomii głównego nurtu i przedstawianej teorii konkurencji doskonałej na podstawowych kursach z ekonomii. Głównym założeniem tej teorii jest występowanie (nieskończenie) wielu sprzedawców oraz odbiorców, gdyż w takich uwarunkowaniach nikt nie może wpływać na cenę. Podstawą tej teorii nie jest zatem stworzenie odpowiedniej struktury konkurencji, ale utrzymanie niezmiennego poziomu cen. Spadek cen jest więc traktowany jako zjawisko niepożądane, które może doprowadzić do powstania monopoli. W literaturze przedmiotu za dobry przykład rynku, który jest zbliżony do modelu konkurencji doskonałej uważa się właśnie rynki rolne. Przykładowo w jednym z podręczników do mikroekonomii można przeczytać, że:

Istnieją rynki, które w dużym stopniu spełniają założenie o konkurencji doskonałej. Na przykład na rynku rolnym UE działa około 14 mln rolników, którzy sprzedają zboże, owoce, mleko, wołowinę, jagnięcinę itd., oraz miliony konsumentów, którzy kupują te produkty. Ponieważ żaden nabywca ani sprzedawca nie może w pojedynkę wpłynąć na poziom cen produktów rolnych, wszyscy przyjmują, że te ceny są dane.³

Nie powinno zatem dziwić, że unijne rolnictwo jest mniej efektywne, kiedy „punktem odniesienia” jest statyczna struktura tej części gospodarki oraz subsydia, a nie potrzeby konsumentów oraz przedsiębiorcze działania producentów.

4. Podsumowanie

Wojna na Ukrainie oraz sankcje nałożone na Rosję (i Białoruś) niewątpliwie są jedną z przyczyn wzrostu cen żywności na światowych rynkach. Nie można jednak popierać narracji, według której jest to główny powód rosnących cen. Bardziej istotne są regulacje oraz subsydia jakimi, od wielu lat, objęte są sektory rolnicze w krajach rozwiniętych, co podwyższa koszty oraz ogranicza konkurencję wydajniejszych gospodarstw rolnych z całego świata, w tym krajów z Afryki. W obecnej sytuacji należy propagować daleko idącą liberalizację rolnictwa. Wojny,

³ N. G. Mankiw, M. P. Taylor, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2015, s. 87.

susze, powódzie, epidemie itp. zapewne będą (lub mogą) dalej występować i należy się do nich lepiej przygotować.