

Komunikaty specjalne

KOMENTARZ W SPRAWIE SARS-COV-2 I POLITYKI ROLNEJ

THOMAS HERZFELD

Kilka tygodni po odkryciu nowo zaobserwowany wirus (SARS-CoV-2) zaczął rozprzestrzeniać się na całym świecie. Wszyscy są zaniepokojeni bezpośrednimi i długoterminowymi skutkami zdrowotnymi, jakie może wywołać wirus. W związku z tym wszędzie mają miejsce poważne zakłócenia działalności społecznej i gospodarczej, spowodowane przez indywidualne inicjatywy lub nałożone przez władze publiczne. Obecnie nie można ocenić, jak długo potrwa pandemia i ile osób dotknie. Większość rządów w Europie i poza nią zainicjowała strategie mające na celu ograniczenie dalszego rozprzestrzeniania się wirusa i ratowanie życia. Całkowicie bezprecedensowe środki obejmują zamknięcie granic w obrębie Unii Europejskiej i dalsze ograniczenia w zakresie mobilności. Postępowanie zgodnie z zaleceniami specjalistów, praca zdalna, odwoływanie posiedzeń i konferencji, a także przyzwyczajanie się do edukacji online i spotkań wirtualnych stanowią obecnie część naszej codziennej rutyny w środowisku naukowym. To, która strategia będzie najlepsza w utrzymaniu równowagi zdrowia ludzkiego, zachowaniu systemów publicznej opieki zdrowotnej oraz ograniczeniu strat gospodarczych, będzie można ocenić w najlepszym razie dopiero za kilka miesięcy. Chociaż życie i zdrowie ludzkie postrzegane są jako najwyższy priorytet, z punktu widzenia ekonomisty rolnego na uwagę zasługują skutki pandemii SARS-CoV-2 dla sektora rolnego, rynków rolnych i polityki rolnej.

Skutki ekonomiczne można podzielić na dwie kategorie: skutki bezpośrednie dla producentów rolnych i skutki pośrednie dla gospodarstw domowych na obszarach wiejskich, zwłaszcza tych, które są uzależnione od przekazów pieniężnych. O ile skutki na szczeblu producentów rolnych mogą być w przybliżeniu pogrupo-

wane na kształtowane przez popyt i podaż, o tyle zależne od migracji gospodarstwa domowe na obszarach wiejskich mogą zostać dotknięte zakłóceniami na rynku pracy w krajach docelowych. W tej drugiej kategorii spadek dochodów będzie miał z pewnością negatywny wpływ na utrzymanie gospodarstw domowych. Jeśli chodzi o producentów rolnych, trudniej będzie ocenić efekt netto.

Po raz kolejny zglobalizowany charakter rynków rolnych i spożywczych staje się oczywisty, gdy przyjrzymy się doniesieniom na temat wschodnioafrykańskich producentów kwiatów, którzy nie mogli eksportować towaru, brakujących pracowników sezonowych z Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej w rolnictwie Europy Zachodniej lub malejącego eksportu europejskich produktów mlecznych do Chin. Bezpośrednio widoczne skutki na szczeblu rolników i przedsiębiorstw rolnych związane są głównie z szokami popytowymi. Jednakże takie szoki popytowe nie są uniwersalne. Spadek popytu na usługi takie jak spożywanie posiłków na mieście lub upadająca dostawa żywności do szkół i placówek opieki nad dziećmi ma wpływ na producentów określonych produktów spożywanych głównie poza domem. Jednocześnie inni producenci i inne segmenty skorzystały na zwiększeniu gromadzenia zapasów przez konsumentów. Mniej lub bardziej dobrowolnie konsumenci zwiększyli swoją aktywność kulinarną i przygotowywali więcej posiłków w domu. Zdaniem niektórych ekspertów nastąpił wzrost spożycia napojów alkoholowych. Jeśli chodzi o podaż, oczekuje się, że zmniejszona dostępność sezonowej siły roboczej lub jej brak ze względu na ograniczenia w zakresie mobilności spowoduje mniejsze zbiory i podaż owoców oraz warzyw jeszcze w tym roku. Biorąc pod uwagę dynamikę ram regulacyjnych oraz inicjatywy w celu zastąpienia siły roboczej, kwestia tego, jak duże będzie zmniejszenie podaży, pozostaje otwarta. Jednocześnie łańcuchy dostaw produktów rolnych są mniej powiązane w porównaniu z sektorem produkcyjnym. Koszty wymiany są stosunkowo wysokie i ograniczają udział produkcji znajdującej się w obrocie międzynarodowym. Ponadto rolnicy są w mniejszym stopniu uzależnieni od dostaw i wytwarzanych zewnętrznie nakładów lub elementów. Wszystkie te czynniki razem pokazują, że kluczowe znaczenie ma rozważenie efektu netto, zanim można będzie ostatecznie ocenić skutki SARS-CoV-2 dla sektora rolnego.

Jeśli chodzi o uzależnione od przekazów pieniężnych gospodarstwa domowe na obszarach wiejskich, perspektywy będą najprawdopodobniej bardziej przygnębiające. Projekty budowlane zostały wstrzymane, a mobilność migrantów została mocno ograniczona, co wpływa bezpośrednio na możliwości zarobkowania. Jednocześnie migranci otrzymują najsłabszą ochronę socjalną, przez co są bardziej podatni na szoki. Wreszcie, warunki pracy oraz mieszkaniowe nisko opłacanych pracowników w rolnictwie i agrobiznesie często nie pozwalają na pracę zdalną lub zachowanie dystansu. Ryzyko infekcji wydaje się być stosunkowo wysokie w porównaniu z innymi sektorami, co ma bezpośredni wpływ na jakość życia. W konsekwencji przepływy pieniężne uległy załamaniu, a sytuacja finansowa gospodarstw domowych otrzymujących przekazy pieniężne ulegnie pogorszeniu. Ponownie, dokładne konsekwencje można będzie ocenić dopiero w nadchodzących

miesiącach. Rolnicy bez rezerw finansowych mogą być zmuszeni do opuszczenia sektora. Rodziny migrantów, które są w dużym stopniu uzależnione od przekazów pieniężnych, mogą stanąć w obliczu ubóstwa. W zależności od możliwości i strategii trudno przewidzieć, czy relacje te zostaną ponownie ustanowione po zniesieniu wszystkich ograniczeń w zakresie mobilności.

Wreszcie, interwencje rządowe, które spowodowały zakłócenia na rynkach rolnych, są czymś, czym ekonomiści rolni powinni się martwić. W niektórych krajach bałkańskich wprowadzono tymczasowe kontrole cenowe. Rządy Rosji, Ukrainy, Kazachstanu, Serbii i tymczasowo Rumunii wprowadziły ograniczenia eksportowe dotyczące zbóż i mąki. To tylko kilka przykładów i może się okazać, że inne rządy wdrożą podobne środki. Doświadczenia z poprzednich zakazów eksportu nałożonych w ciągu ostatnich dwóch dekad wyraźnie pokazują, że takie środki ani nie przynoszą korzyści rolnikom, ani nie mają na celu utrzymania niskich cen żywności. Wręcz przeciwnie, elastyczne i przejrzyste rynki najlepiej nadają się do łagodzenia tymczasowych odchyłeń. Zamiast tego rządy powinny pomyśleć o mniej zakłócających środkach mających na celu zapewnienie dostaw żywności dla gospodarstw domowych w potrzebie lub zapewnienie stabilnych rynków dla producentów i przetwórców. Publiczne składowanie, jeśli zostało wprowadzone przed kryzysem, to tylko jedna z możliwości.

Z naukowego punktu widzenia pandemia rodzi nowe kwestie badawcze:

- Należy przeanalizować skutki społeczno-ekonomiczne dla przedsiębiorstw rolnych i gospodarstw domowych na obszarach wiejskich. Obecnie grupy lobbyistyczne intensywnie promują negatywne konsekwencje dla agrobiznesu, aby uzasadnić wsparcie krajowe i unijne. Niestety, czasami dane będą dostępne ze znacznym opóźnieniem, a kompleksowa ocena zmian w dochodach dostępna będzie po podjęciu decyzji politycznych. Niemniej jednak ważne będzie zrozumienie, w jaki sposób gospodarstwa rolne i gospodarstwa domowe poradziły sobie z obecnym kryzysem. Czy były one w stanie złagodzić zakłócenia i za pomocą jakich środków lub czy też doświadczyły większych zakłóceń. Wyzwanie stanowić będzie analiza złożonych relacji substytucyjnych oraz rozróżnienie skutków krótko- i długoterminowych.
- Należy ocenić szybko wprowadzone programy wsparcia i wyciągnąć wnioski na przyszłość. Biorąc pod uwagę ciągłe starania na rzecz ograniczenia dalszego rozprzestrzeniania się wirusa, interwencje państwowe mają na celu pobudzenie działalności gospodarczej i popytu przy jednoczesnym zachowaniu dystansu społecznego i ograniczaniu międzynarodowego przemieszczania się osób. Dokładne oceny polityki muszą uwzględniać obydwa cele. W szczególności z natury sprzeczne cele mogą stanowić wyzwania w zakresie oceny instrumentów.
- Należy określić ilościowo zmiany zachowań konsumentów i popytu oraz przeanalizować ich trwałość. Jak szybko i w jakim stopniu konsumenci powrócą do spożywania posiłków poza domem? Czy „dieta kryzysowa” była zdrowsza i jaki był skutek mniejszej aktywności fizycznej podczas izolacji społecznej?

Z politycznego i społecznego punktu widzenia pandemia nakłania do następujących debat publicznych:

- Czy należy wyciągnąć wnioski z zarządzania ryzykiem na szczeblu administracyjnym? Które podmioty w ramach wspólnej polityki rolnej i związanych z nią dziedzin polityki powinny być odpowiedzialne za jakie decyzje dotyczące również kwestii fitosanitarnych, takich jak afrykański pomór świń lub inne szkodniki i choroby zwierząt?
- Należy zachęcać do nowej dyskusji na temat regionalizacji i globalizacji. Czy nasze społeczeństwo akceptuje kompromis między potencjalnie wyższymi cenami bardziej zregionalizowanego systemu produkcji żywności? Jeśli tak, to kto określa granice wzrostu cen żywności? W jakim stopniu możemy uwzględnić aspekty odporności w naszych neoklasycznych modelach ekonomicznych? Gdyby społecznie preferowany był bardziej zregionalizowany system żywnościowy, to jakie byłyby najlepsze instrumenty polityczne, aby osiągnąć taki system przy minimalnych zakłóceniach na różnych rynkach żywnościowych, nieżywnościowych i finansowych?
- Naszej uwadze nie powinny ująć warunki dla nisko opłacanej siły roboczej w rolnictwie i agrobiznesie, gdy tylko poważne infekcje nie będą już stanowić zagrożenia. Obecnie często krytykuje się warunki pracy i życia pracowników sezonowych lub stałych. Oczekiwania dotyczące ciągle taniego mięsa, owoców, warzyw i innych pracochłonnych produktów spożywczych mogą wymagać debaty. Podobnie, więcej uwagi można poświęcić praktykom pracodawców w zakresie wykorzystywania luk między krajowymi przepisami prawa pracy w obrębie Unii Europejskiej.

Wreszcie nasz teoretyczny zestaw narzędzi musi zostać poddany krytycznej ocenie. W jakim stopniu nasze modele nadają się do uporania się z nagłymi zmianami i szokami? Klasyczne założenia marginalnych zmian nie wytrzymają analizy reakcji na rynkach rolnych lub na rynkach pracy podczas blokady. Podobnie, założenie *ceteris paribus* nie da się obronić, jeśli jednocześnie zmienia się wiele spraw. Bardziej systematyczne podejścia mogą zapewnić bardziej odpowiednie możliwości analizowania złożonych i nagłych zmian.

Podsumowując, pandemia radykalnie zmieniła nasze gospodarki i życie. Przejście na nowe relacje gospodarcze i rutyny społeczne wydaje się być bardziej prawdopodobne niż idealne przywrócenie rzeczywistości sprzed SARS-CoV-2. Dzięki zapewnieniu wiedzy fachowej i zachęcaniu do debat ekonomiści rolni mogą wnieść wkład w zdrowsze i bardziej odporne społeczeństwo.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 22.06.2020.

