

Małgorzata Bulkowska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB

ZMIANY WIELKOŚCI I STRUKTURY FINANSOWEGO WSPARCIA ROLNICTWA – KRAJE ROZWIJAJĄCE SIĘ VS KRAJE ROZWIŃIĘTE

CHANGES IN THE VOLUME AND STRUCTURE OF FINANCIAL SUPPORT FOR AGRICULTURE – DEVELOPING VS. DEVELOPED COUNTRIES

Słowa kluczowe: wsparcie rolnictwa, handel zagraniczny, kraje rozwinięte, kraje rozwijające się

Key words: support for agriculture, foreign trade, developed countries, developing countries

Abstrakt. Celem pracy było przedstawienie kierunków zmian zachodzących w zakresie wsparcia sektora rolnego w powiązaniu ze światowym handlem produktami rolno-spożywczymi w krajach rozwiniętych i rozwijających się oraz wypływających z tego konsekwencji dla unijnego rolnictwa. Do analizy wykorzystano opracowania OECD odnoszące się do 47 krajów. Badania dotyczyły lat 1986-2012. Z przeprowadzonej analizy wynika, że kraje rozwijające się systematycznie zwiększają poziom wsparcia swoich producentów rolnych, a także w coraz szerszym zakresie wykorzystują formy pomocy zakłócające handel międzynarodowy. Można wnioskować, że w niedalekiej przyszłości kraje te mogą stanowić realne zagrożenie dla pozycji na arenie międzynarodowej krajów rozwiniętych.

Wstęp

Ostatnie lata wskazują na przesuwanie się centrum geopolitycznego z krajów euroatlantycznych do regionu azjatyckiego, co widoczne jest także w sektorze rolnym. Azja należy obecnie do największych producentów oraz konsumentów żywności na świecie. Wiodącą rolę odgrywają Chiny i Indie. Przykładowo Chiny wytwarzają 18% światowej produkcji zbóż, 30% mięsa oraz 35% warzyw i owoców. Z kolei udział Indii wynosi odpowiednio: 10% światowej produkcji zbóż, 2% mięsa oraz 9% warzyw i owoców [FAOSTAT 2011].

Według opracowanego przez Scottish Agricultural College indeksu „siły rolnictwa” (ang. *regional power index for agriculture*) w zakresie wpływów politycznych (rozwój instytucjonalny), ekonomicznych (handel i korporacje międzynarodowe) oraz zasobów naturalnych, USA i Unia Europejska (UE) odgrywają nadal wiodącą rolę na świecie w porównaniu z Brazylią, Rosją, Chinami, Oceanią i Japonią [*Power in agriculture... 2011*]. Zastanawia jednak, na ile dynamiczny rozwój krajów rozwijających się w porównaniu do rozwiniętych gospodarczo może wywrzeć negatywny wpływ na dotychczasową wiodącą pozycję tych ostatnich w światowej wymianie handlowej produktami rolno-spożywczymi w przyszłości. W tym kontekście warto zbadać, jaką rolę mogą odegrać w tym obszarze stosowane strategie subsydiowania rolnictwa, traktowane jako element polityki gospodarczej.

Celem pracy jest przedstawienie kierunków zmian zachodzących w zakresie wsparcia sektora rolnego w powiązaniu ze światowym handlem produktami rolno-spożywczymi w krajach rozwiniętych i rozwijających się oraz wypływających z tego konsekwencji dla unijnego rolnictwa.

Materiał i metodyka badań

Do analizy zmian wielkości i struktury finansowego wsparcia rolnictwa wykorzystano aktualne opracowania OECD¹, obejmujące 47 krajów, dostarczających razem 80% globalnej rolniczej wartości dodanej. Z licznych mierników prezentowanych przez OECD w badaniach wykorzystano wskaźnik PSE (ang. *Producer Support Estimate*), który najlepiej odzwierciedla, o ile dochody

¹ OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organization for Economic Co-operation and Development*), skupiająca 34 wysoko rozwinięte i demokratyczne państwa. Utworzona na mocy Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podpisanej przez 20 państw 14 grudnia 1960 roku.

gospodarstwa rolnego liczone w cenach producenta są wyższe w wyniku stosowanych transferów budżetowych niż bez systemu wsparcia. Wskaźnik ten obejmuje wsparcie cenowe, płatności do produkcji, dopłaty do arealu i zwierząt gospodarskich, dopłaty do zużycia pośredniego, płatności ograniczające zaangażowanie bieżących środków produkcji, wspierające dochody i pozostałe transfery [Czyżewski, Kułyk 2006].

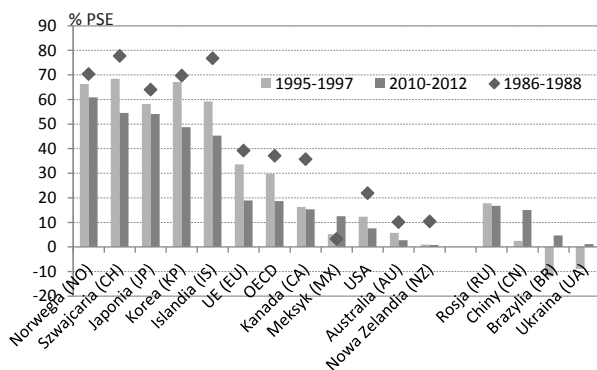
Przeprowadzono także analizę zmian struktury geograficznej globalnego eksportu rolno-spożywczego w kontekście toczących się na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO)² dyskusji nad dalszą liberalizacją handlu międzynarodowego. Do badań poziomu wsparcia rolnictwa oraz struktury handlu wykorzystano bazę danych OECD oraz UN Comtrade. Przedstawione w artykule wyniki obejmują lata 1986-2012.

Zmiany w poziomie i strukturze wsparcia rolnictwa

Poziom wsparcia sektora rolnego w krajach rozwiniętych gospodarczo wykazuje wyraźny trend spadkowy. Wskaźnik PSE wynosił w latach 1995-1997 około 21%, podczas gdy w latach 2010-2012 już 16%. Występuje jednak bardzo duże zróżnicowanie w poszczególnych regionach i krajach. W Ameryce Płn. (Kanada, USA, Meksyk) poziom wsparcia spadł z 12 do 9% w ciągu ostatnich 15 lat, z kolei w regionie europejskim³ z 34 do 20%. Takie kraje, jak Norwegia, Szwajcaria, Islandia charakteryzowały się wyższym PSE od średniej europejskiej (wynosił 19%), podczas gdy Turcja, Unia Europejska i Izrael wykazywały niższy PSE od średniej (rys. 1) [Agricultural Policy... 2013].

Analiza zmian zachodzących w krajach rozwijających się nie wykazuje już tak jasno zarysowanych tendencji. Poziom wsparcia w Rosji nieznacznie zmniejszył się między latami 1995-1997 i 2010-2012. Na Ukrainie w okresie 1995-1997 PSE był ujemny i pomimo że w latach 2010-2012 osiągnął wartość dodatnią, wciąż należał do jednego z najniższych. Z kolei wsparcie w Chinach i Brazylii wykazywało wyraźny trend wzrostowy (rys. 1). Pomimo że wielkość pomocy dla rolnictwa w krajach rozwijających się jest ciągle zdecydowanie niższa w porównaniu do krajów rozwiniętych, to jej wielkość systematycznie wzrasta.

Zgodnie z porozumieniami zawartymi podczas Rundy Urugwajskiej WTO UE, jak i większość krajów należących do OECD stopniowo zmienia instrumentarium stosowane w politykach rolnych, przechodząc na instrumenty w mniejszym stopniu zakłócające równe warunki konkurencji w handlu międzynarodowym i sprzyjające liberalizacji handlu. Udział najbardziej zniekształcającej produkcję i handel form pomocy (ang. *amber box*) obniżył się z 86% w latach 1986-1988 do około 50% w latach 2010-2012 (rys. 2) [Agricultural Policy... 2013]. Ograniczenie tych instrumentów nastąpiło wraz z wprowadzeniem płatności związanych z produkcją (ang. *blue box*), opartych na wielkości użytkowanych gruntów rolnych lub pogłowia zwierząt. Od 2003 roku wzrosło znaczenie



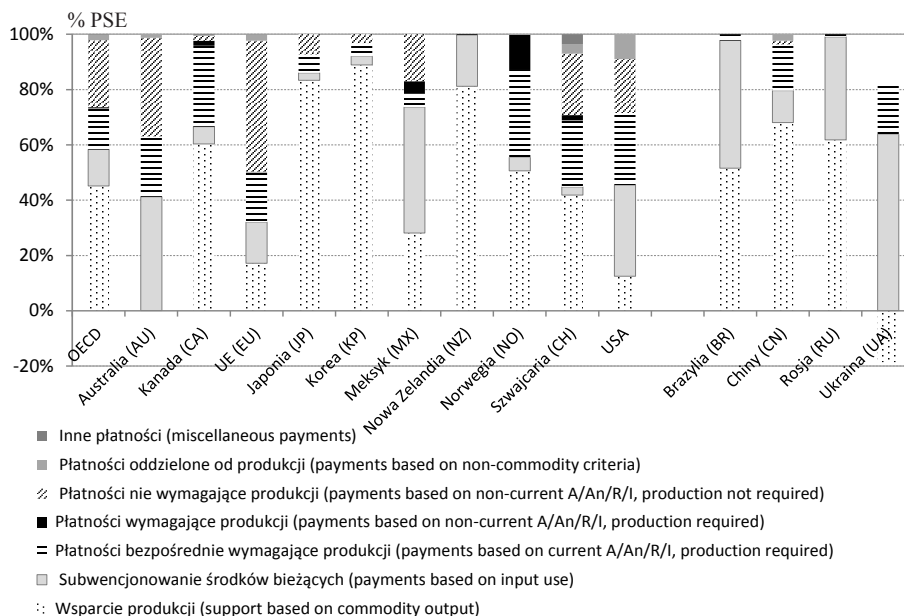
Rysunek 1. Wsparcie producentów rolnych w wybranych krajach rozwiniętych gospodarczo i rozwijających się w latach 1986-1988, 1995-1997 i 2010-2012

Figure 1. Support for agricultural producers in selected developed and developing in the years 1986-1988, 1995-1997 and 2010-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [Agricultural Policy... 2013]
Source: own study based on OECD data [Agricultural Policy... 2013]

² WTO – Światowa Organizacja Handlu (ang. *World Trade Organisation*) powołana w 1994 roku w celu liberalizacji światowego handlu oraz stworzenia jednolitych warunków na rynkach międzynarodowych dla wszystkich państw. Obecnie skupia 154 członków.

³ Region europejski według OECD obejmuje UE, Islandię, Izrael, Norwegię i Turcję.



Rysunek 2. Instrumentarium wsparcia rolnictwa w wybranych krajach w latach 2010-2012

Figure 2. The instruments of support for agriculture in selected countries in 2010-2012

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

płatności niepowiązanych z produkcją rolną (ang. *green box*). Coraz częściej wsparcie uzależnione jest od spełnienia warunków wzajemnej zgodności, zwłaszcza w sferze ochrony środowiska. UE w porównaniu do innych krajów OECD wykazuje najniższy udział form pomocy zniekształcających produkcję i handel rolny (odpowiednio 30 i 50%). Podobne zmiany obserwowane są w Australii, USA, Meksyku, UE, Norwegii i Szwajcarii. Z kolei Korea i Japonia – kraje o jednym z najwyższych poziomów protekcji rolnictwa – nadal opierają się na tradycyjnych narzędziach wsparcia rynków rolnych [Agricultural Policy... 2013].

Z kolei w politykach rolnych krajów rozwijających się główną rolę odgrywały i ciągle mają dominujące znaczenie, tradycyjne instrumenty handlowe (cła, kwoty importowe, subsydia eksportowe) oraz wspomagające producentów przez wsparcie rynku krajowego (regulacja cen rynkowych, wsparcie wielkości produkcji, środków do produkcji rolnej). Są to instrumenty najbardziej zakłócające handel międzynarodowy (ang. *amber box*).

Kraje rozwijające się, a szczególnie Chiny, Indie i Brazylia są przeciwne zmianie stosowanego instrumentarium pomocy dla sektora rolnego, nie zgadzają się także na ograniczenia w poziomie wsparcia ich producentów rolnych. Wynika to m.in. z faktu, że obowiązująca redukcja najbardziej zakłócających handel międzynarodowy instrumentów została odniesiona do lat 1986-1988 (lata referencyjne), gdy kraje rozwinięte gospodarczo wspierały rolnictwo na bardzo wysokim poziomie. Zmniejszając nawet znacząco poziom subsydiowania, kraje te ciągle mają duży margines do negocjacji. W zupełnie innej sytuacji są kraje rozwijające się, które w okresie referencyjnym w niewielkim stopniu wspierały swoje sektory rolne [Grochowska 2012].

Zmiany w światowym handlu rolno-spożywczym

Analiza zmian wielkości i struktury finansowego wsparcia rolnictwa nabiera dodatkowego wymiaru w świetle zmian, które nastąpiły w ciągu ostatniego dziesięciolecia w strukturze geograficznej światowego handlu rolno-spożywczego. Według danych handlowych ONZ, motorem

napędowym w coraz większym stopniu stają się kraje rozwijające się. Ma to istotne znaczenie w kontekście dyskusji na temat liberalizacji handlu w ramach WTO [Matthews 2013].

Od 2000 roku udział handlu rolno-spożywczego w całości światowego eksportu utrzymuje się na stałym poziomie 6-7%. Kraje rozwinięte pozostają najważniejszymi globalnymi eksporterami produktów rolno-spożywczych, ale ich udział w globalnym eksporcie zmniejszył się w latach 2000-2012 z 68 do 58%. Udział eksportu krajów rozwijających się stanowi obecnie prawie 42% światowego eksportu rolno-spożywczego. Jeszcze bardziej dynamiczne zmiany miały miejsce po stronie importu, w którym udział krajów rozwiniętych spadł z 70 do 58%, a udział krajów rozwijających się wzrósł z 30 do 42% (tab. 1).

Tabela 1. Udział krajów rozwiniętych i rozwijających się w globalnym handlu rolno-spożywczym
Table 1. The share of developed and developing countries in the global agri-food trade

Wyszczególnienie/ Specification	Udział eksportu rolno-spożywczego w globalnym eksporcie/Share agri-food export in total global export [%]	Udział krajów/Share [%]			
		rozwiniętych w globalnym eksporcie rolno-spożywczym/developed countries in global agri-food export	rozwijających się w globalnym eksporcie rolno-spożywczym/developing countries in global agri-food export	rozwiniętych w globalnym imporcie rolno-spożywczym/developed countries in global agri-food import	rozwijających się w globalnym imporcie rolno-spożywczym/developing countries in global agri-food import
2000	6,1	67,7	32,3	70,1	29,9
2010	6,4	60,6	39,4	60,9	39,1
2012	6,5	58,3	41,7	57,8	42,2

Źródło/Source: [Matthews 2013]

Wymiana handlowa pomiędzy krajami rozwijającymi się jest coraz bardziej dynamiczna. W 2000 roku 57% eksportu krajów rozwijających się było kierowane do krajów rozwiniętych, a tylko 43% do innych krajów rozwijających się. W ciągu ostatnich lat tendencje te odwróciły się. Obecnie tylko 39% eksportu rolno-spożywczego krajów rozwijających się jest kierowana do krajów rozwiniętych, a 61% do innych krajów rozwijających się [Matthews 2013].

Handel produktami rolno-spożywczymi odgrywa ogromną rolę dla Europy (dalej zamiennie użyto skrótu UE). W 2000 r. eksport rolno-spożywczy UE stanowił prawie połowę globalnego eksportu rolno-spożywczego i nadal stanowi ponad dwie piąte ogólnego eksportu. Większość eksportu rolno-spożywczego z UE kierowana jest do innych krajów rozwiniętych (głównie członków Wspólnoty), ale udział krajów rozwijających się stale zwiększa się i stanowi obecnie prawie jedną piątą całości (tab. 2).

Przedstawione dane wskazują, że kraje rozwinięte nadal dominują w światowym handlu rolno-spożywczym, ale kraje rozwijające się stają się coraz bardziej znaczącymi graczami. Gdyby wykluczyć

Tabela 2. Znaczenie handlu rolno-spożywczego dla Europy
Table 2. The importance of agri-food trade for Europe

Rok/ Year	Udział/Share [%]			
	eksportu rolno-spożywczego w eksporcie Europy ogółem/agri-food export in total Europe export	Europy w globalnym eksporcie rolno-spożywczym/Europe's export in global agri-food export	krajów rozwiniętych w eksporcie rolno-spożywczym Europy/developed countries in Europe's agri-food export	krajów rozwijających się w eksporcie rolno-spożywczym Europy/developing countries in Europe's agri-food export
2000	7,1	46,0	85,1	14,9
2010	8,0	43,9	82,9	17,1
2012	8,2	41,6	81,0	19,0

Źródło: jak w tab. 1
Source: see tab. 1

handel wewnątrz UE oraz potraktować UE jako jeden podmiot gospodarczy, okazałoby się, że kraje rozwijające się już obecnie stanowiłyby większość światowego handlu produktami rolno-spożywczego.

Biorąc pod uwagę to, że kraje rozwijające się zwiększają systematycznie poziom wsparcia swoich producentów rolnych, a także w coraz szerszym zakresie wykorzystują formy pomocy zakłócające handel międzynarodowy można wnioskować, że w niedalekiej przyszłości kraje te mogą stanowić realne zagrożenie dla pozycji krajów rozwiniętych na arenie międzynarodowej.

Podsumowanie

Poziom wsparcia bezpośredniego producentów rolnych systematycznie spada w krajach rozwiniętych. Zmniejsza się także zakres stosowania form pomocy zniekształcających mechanizmy rynkowe. Jest to szczególnie widoczne w UE, która zmniejsza wykorzystanie wsparcia cen rynkowych i subsydiów eksportowych na korzyść płatności niezwiązanych z produkcją, uwarunkowanych przestrzeganiem takich wymogów, jak ochrona środowiska, dobrostan zwierząt lub bezpieczeństwo żywności. Można obawiać się, że prowadzona przez UE polityka wsparcia rolnictwa prowadzi w długim okresie do zmniejszenia znaczenia Wspólnoty jako producenta i eksportera żywności na rynkach międzynarodowych. Wprawdzie UE nadal należy do wiodących eksporterów i importerów produktów rolnych na świecie, jednak ostatnie lata wskazują na przesuwanie się centrum geopolitycznego z krajów euroatlantyckich do regionu azjatyckiego i wzrastającą rolę krajów rozwijających się Azji i Ameryki Łacińskiej w produkcji rolnej i handlu rolno-spożywczym.

Literatura

- Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013*. 2013: OECD.
- Czyżewski A., Kułyk P. 2006: *Mechanizmy wsparcia rolnictwa w wybranych krajach wysokorozwiniętych i ich makroekonomiczne uwarunkowania*, [w:] *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- FAOSTAT. 2011: <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>
- Grochowska R. 2012: *Możliwości rozwoju rolnictwa unijnego w wyniku zmian Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku*, Zesz. Nauk. SGGW, „Problemy Rolnictwa Światowego”, 01/2012, SGGW, Warszawa, 75-82.
- Matthews A. 2013: *Changing patterns of global agrifood trade*, <http://capreform.eu/changing-patterns-of-global-agrifood-trade/>, dostęp: maj 2013.
- Power in agriculture*. 2011: *SAC Report, Scottish Agriculture College Report*, <http://www.ofc.org.uk/files/ofc/papers/sacreportfully-referenced.pdf>.
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.fao.org/home/en>
- <http://www.worldbank.org>

Summary

The aim of the study is to present the directions of changes in support for the agricultural sector in conjunction with the global trade in agri-food products in developed and developing countries, and the consequences flowing from the EU agriculture. For the analysis was used OECD data covering 47 countries. Research related to years 1986 to 2012. The analysis shows that the developing countries are steadily increasing their level of support for agricultural producers, as well as increasingly use forms of aid distorting international trade. It can be concluded that in the near future, these countries may constitute a real threat to the position of developed countries in the international arena.

Adres do korespondencji
mgr Małgorzata Bułkowska
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Zakład Ekonomiki Przemysłu Spożywczego
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
tel. (22) 505 46 63
e-mail: malgorzata.bulkowska@ierigz.waw.pl