

BARBARA WIELICZKO
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

POMIAR SKALI WSPARCIA ROLNICTWA

Kwestia oszacowania skali wsparcia uzyskiwanego przez sektor rolny staje się coraz ważniejsza w związku debatą prowadzoną w ramach WTO, a dotyczącą liberalizowania handlu i równości szans w konkuroowaniu o rynki zbytu. Drugim, nie mniej ważnym, czynnikiem zwiększającym zainteresowanie kwestią określenia poziomu wsparcia rolnictwa jest stan finansów publicznych w poszczególnych państwach i dążenia do reform w tej dziedzinie.

Prezentowany artykuł przedstawia dwa główne wskaźniki powszechnie stosowane do szacowania skali wsparcia rolnictwa – PSE i AMS. W ostatniej części artykułu omówiono również zmiany, jakie zaszły w latach 1986-2006 w poziomie wsparcia rolnictwa państw OECD.

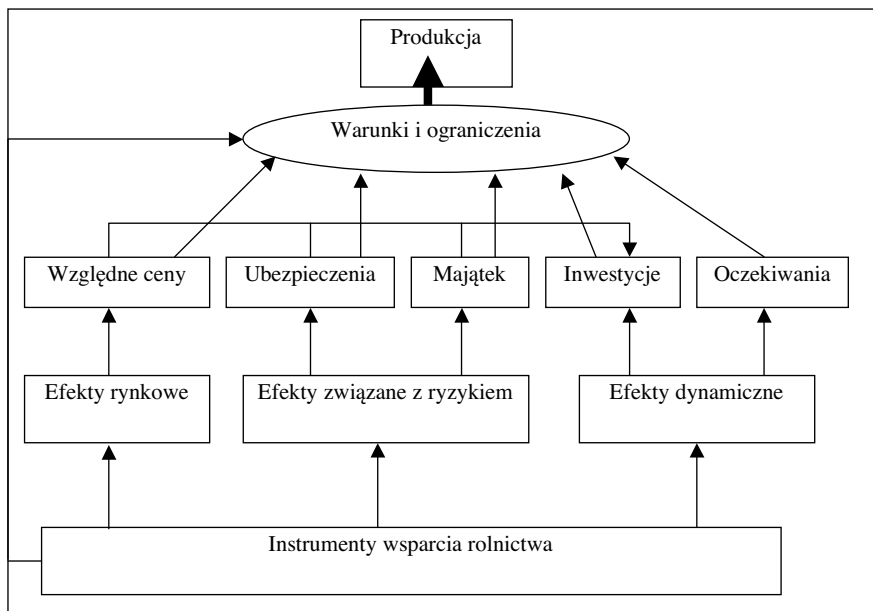
Potrzeba oceny skali wsparcia rolnictwa i jej uwarunkowania

Posiadanie informacji o poziomie wsparcia rolnictwa jest bardzo użyteczne zarówno z punktu widzenia międzynarodowej wymiany handlowej, jak i krajowej polityki gospodarczej. Należy jednakże podkreślić, iż jeszcze większe znaczenie ma wiedza o kierunku zmian w poziomie i strukturze wsparcia. Biorąc pod uwagę politykę rolną oraz wszelkie inne dziedziny polityki gospodarczej, a także politykę społeczną, ważniejsze jest określenie nie tylko samej skali wsparcia, ale także mechanizmów jego oddziaływania na dochody producentów rolnych oraz obciążenia konsumentów i podatników w związku z prowadzoną polityką rolną.

Z uwagi na zmieniający się charakter polityki rolnej, niezbędne jest wyznaczenie obszaru działań uwzględnianych w szacowaniu wsparcia na rzecz rolnictwa. Wynika to przede wszystkim z coraz powszechniejszego stosowania w polityce dwóch typów instrumentów, w przypadku których mechanizm oddziaływania na poziom cen produktów rolnych jest bardziej złożony niż w odniesieniu do takich klasycznych instrumentów polityki rolnej, jak wsparcie cen. Te nowe kategorie wsparcia to płatności rolnośrodowiskowe oraz instrumenty rozwijania działalności nierolniczej na obszarach wiejskich skierowane do członków rodzin rolniczych.

Poza kwestią skali wsparcia, czyli czysto ilościową oceną polityki rolnej, ogromne znaczenie ma aspekt jakościowy. Stosowane instrumenty wsparcia rolnictwa oddziałują na produkcję poprzez różne kanały (rysunek 1). Mają rów-

niez różny zasięg i skalę oddziaływania. Klasycznie wyróżnia się trzy podstawowe kategorie instrumentów wsparcia, do których należą: wsparcie krajowe, subsydia eksportowe i ochrona celna.



Rys. 1. Kanały oddziaływania polityki rolnej na produkcję rolniczą

Źródło: [6].

Stopień oddziaływania na sytuację rynkową każdej z tych kategorii instrumentów pomocowych jest inny. Biorąc pod uwagę jedynie handel międzynarodowy, bardzo widoczne jest zróżnicowanie w skali oddziaływania wsparcia na wartość i strukturę światowego handlu. Należy przy tym zauważyć, że ocena intensywności oddziaływania wsparcia jest także odmiennie prezentowana przez poszczególne ośrodki badające ten problem, choć kolejność poszczególnych kategorii wsparcia jest zazwyczaj jednakowa. Pierwsze miejsce przypada dostępowi do rynków zbytu, a na kolejnych miejscach plasują się: wsparcie krajowe i subsydia eksportowe (tabela 1).

Wskaźnik wsparcia producentów – PSE

Od roku 1987 OECD dokonuje szacunków skali wsparcia rolnictwa w poszczególnych krajach. Badania te mają charakter „jedynego dostępnego źródła porównywalnej między państwami i przejrzystej informacji o poziomie wsparcia w rolnictwie (...) i znacząco przyczyniły się do sformułowania zobowiązań obowiązujących na arenie międzynarodowej dotyczących wsparcia krajowego w WTO (...)” [5].

Tabela 1

Udział poszczególnych elementów wsparcia rolnictwa w zakłócaniu światowego handlu (w %)

Czynnik zakłócający światowy handel	Podmiot analizujący				
	Bank Światowy	OECD	ERSA/USDA		
			Udział w zakłócaniu rynku		
			UE	USA	
Dostęp do rynku	93	79	54	34	44
Wsparcie krajowe	5	19	32	45	50
Subsydia eksportowe	2	2	14	21	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [2].

Najpopularniejszym ze stosowanych przez OECD wskaźników wsparcia jest wskaźnik wsparcia producentów¹ (ang. *Producer Support Estimate – PSE*). Do roku 2007 wskaźniki wykorzystywane do pomiaru wsparcia dzielone były na trzy podstawowe grupy odnoszące się do różnych instrumentów polityki rolnej:

1. indywidualne transfery do producentów rolnych;
2. indywidualne transfery do konsumentów;
3. transfery służące realizacji usług na rzecz rolnictwa.

Wskaźnik PSE odnosi się do wsparcia mierzonego na poziomie gospodarstwa rolnego i opiera się na pomiarze nie tylko pieniężnych transferów budżetowych, ale także różnicy pomiędzy cenami światowymi a cenami krajowymi na granicy. We wskaźniku nie uwzględnia się jednak kosztów transakcyjnych ponoszonych przez rolników i przez administrację publiczną, co oznacza, że mierzona jest pomoc jako nominalna kwota wsparcia, a nie realnie dopływająca do sektora wartość pomocy.

Wskaźniki stosowane przez OECD zostały w roku 2007 zmodyfikowane. W ramach nowych rozwiązań wskaźnik PSE odniesiono do rocznej wartości transferów pieniężnych przepływających do rolników w ramach trzech głównych kategorii instrumentów polityki rolnej, którymi są:

- 1) utrzymanie cen krajowych na produkty rolne na poziomie wyższym (w niektórych rzadkich przypadkach niższym) niż ceny na granicy – wsparcie cen;
- 2) płatności przekazywane rolnikom spełniającym określone wymogi związane z prowadzeniem działalności rolniczej – płatności budżetowe;
- 3) ukryte wsparcie budżetowe poprzez obniżenie podatków i opłat, co redukuje poziom ponoszonych nakładów, zaś z punktu widzenia finansów publicznych stanowi niezyskane przychody budżetowe.

Szczególnie istotne wydaje się uwzględnienie trzeciej z wymienionych kategorii, gdyż do tej pory instrumenty tego typu nie były przedmiotem szerszych

¹ W literaturze polskiej można się również spotkać z określeniem „szacunek wsparcia producentów” oraz najpopularniejszym ze stosowanych określeń „wskaźnikiem PSE”.

analiz. Jednakże pomimo tego nowego ujęcia instrumentów wsparcia nadal stosuje się podział instrumentów według sposobu ich wdrażania. Wyróżnione kategorie różnicują instrumenty ze względu na:

- podstawę określenia poziomu transferu: wielkość produkcji, powierzchnia upraw/liczba zwierząt, nakłady, dochody/przychody, czynniki niezwiązane z produktami rolnymi;
- istnienie wymogu produkcji;
- zakres czasowy danych o wielkości produkcji wykorzystywanych do wyznaczenia poziomu transferów: dane historyczne lub dane bieżące.

W nowej klasyfikacji wyróżnia się:

I. Wskaźnik wsparcia producentów (PSE) – suma od A do G

A. Wsparcie oparte na wielkości produkcji

A. 1. Wsparcie cen (MPS)

A. 2. Płatności oparte na wielkości produkcji

B. Płatności oparte na wykorzystanych nakładach

B. 1. Wykorzystanie zmiennych nakładów

B. 2. Nakłady na środki trwałe

B. 3. Usługi w gospodarstwie

C. Płatności oparte na bieżącej wielkości UR/ liczbie zwierząt/ przychodach/ dochodach; produkcja wymagana

C. 1. Dla pojedynczego produktu

C. 2. Dla grupy produktów

C. 3. Dla wszystkich produktów

D. Płatności oparte na historycznej wielkości UR/ liczbie zwierząt/ przychodach/ dochodach; produkcja wymagana

E. Płatności oparte na historycznej wielkości UR/ liczbie zwierząt/ przychodach/ dochodach; produkcja niewymagana

E. 1. Zmienne stawki

E. 2. Stałe stawki

F. Płatności oparte na kryteriach pozaprodukcyjnych

F. 1. Długookresowe wycofanie zasobów z użycia

F. 2. Szczególne produkty nietowarowe

F. 3. Inne kryteria nietowarowe

G. Pozostałe płatności

II. Wskaźnik wsparcia usług (GSSE) – suma od H do N

H. Badania i rozwój

I. Szkoły rolnicze

J. Inspekcje

K. Infrastruktura

L. Marketing i promocja

M. Udziały państwa w podmiotach rolniczych

N. Pozostałe

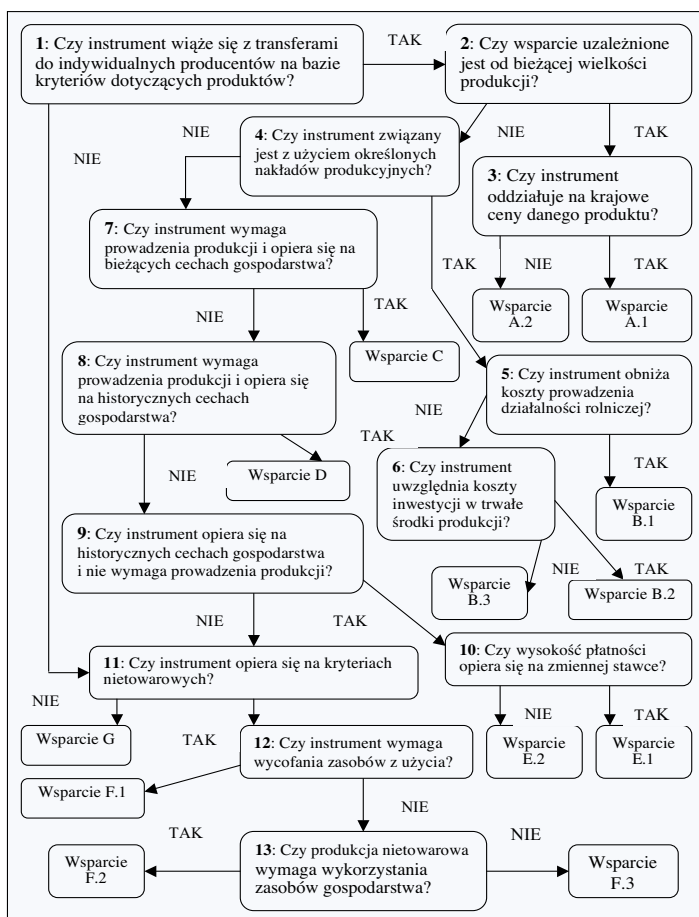
III. Wskaźnik wsparcia konsumentów (CSE) – suma od O do R

- O. Transfery od producentów do konsumentów
- P. Inne transfery od konsumentów
- Q. Transfery do konsumentów od podatników
- R. Dodatkowy koszt pasz

IV. Całkowity wskaźnik wsparcia (TSE) – I + II + Q

- S. Transfery od konsumentów
- T. Transfery od podatników
- U. Przychody budżetowe

Sposób kwalifikowania instrumentów wsparcia do wyróżnionych kategorii w ramach nowego wskaźnika PSE opiera się na zestawie 13 pytań, co można przedstawić za pomocą algorytmu (rys. 2).



Rys. 2. Algorytm klasyfikacji instrumentów wsparcia w nowym PSE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [7].

Wskaźnik PSE prezentowany jest zazwyczaj w dwóch formach – jako łączna wartość wsparcia w danej walucie lub określony jest procentowo. W ujęciu procentowym oznacza odsetek przychodów brutto gospodarstwa rolnego uzyskiwanych dzięki wsparciu ze środków publicznych.

$$\%PSE = PSE / (Q \cdot P_p + PP) \times 100 \quad (1)$$

$$(100 - \%PSE) = Q \cdot P_b / (Q \cdot P_p + PP) \times 100 \quad (2)$$

gdzie:

PP – płatności dla producenta

$Q \cdot P_p$ – wartość produkcji w cenach producenta,

$Q \cdot P_b$ – wartość produkcji w cenach na granicy.

Analizując dane o poziomie wskaźnika PSE, należy przede wszystkim pamiętać, iż nie jest on miernikiem, lecz jedynie oszacowaniem skali wsparcia rolnictwa. Kluczowym czynnikiem zmniejszającym użyteczność analityczną wskaźnika PSE jest to, że nie oddaje on zmian jakościowych zachodzących w ramach polityki rolnej.

Należy również pamiętać, że punktem wyjścia do szacowania poziomu wsparcia są ceny światowe. W związku z tym poziom wskaźnika PSE może ulec znacznej zmianie pomimo braku jakichkolwiek zmian w polityce rolnej.

Warto także mieć na uwadze fakt, że subsydia na rzecz sektora rolnego stanowią jedynie ok. 1/3 wartości wskaźnika [11], a pozostała część to wsparcie cen, czyli głównie transfery od konsumentów do producentów rolnych, a nie od podatników².

Wskaźnik pomiaru wsparcia rolnictwa WTO – wskaźnik AMS

Drugim, obok wskaźnika PSE, najpowszechniej stosowanym wskaźnikiem pomiaru wsparcia rolnictwa jest wskaźnik AMS – zagregowany wskaźnik wsparcia (ang. *Aggregate Measurement of Support*)³. Został on opracowany na potrzeby Światowej Organizacji Handlu i służy do wyznaczania zobowiązań poszczególnych członków WTO w zakresie redukcji ich krajowego wsparcia rolnictwa.

Wskaźnik AMS jest powiązany z systemem podziału instrumentów wsparcia rolnictwa na trzy koszyki⁴, który powstał na potrzeby określenia zakresu i etapów ograniczania wsparcia sektora rolnego tworzącego bariery w handlu międzynarodowym.

² Wśród innych mankamentów wskaźnika PSE wymienia się m.in.: nieuwzględnianie różnic w produktywności rolnictwa poszczególnych państw oraz oparcie wyliczeń na założeniu funkcjonowania w sektorze modelu konkurencji doskonałej.

³ Zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 grudnia 1995 r. w sprawie publikacji załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) stosuje się skrót pochodzący od nazwy angielskiej wskaźnika, czyli skrót AMS. Porozumienie w sprawie rolnictwa. (Dz. U. z dnia 27 stycznia 1996 r.)

⁴ W polskiej literaturze przedmiotu można się również spotkać z określeniem „pudełko”. Wyznaczono trzy kategorie instrumentów wsparcia:

- zielony koszyk (ang. *green box*) – instrumenty dopuszczalne, uznawane za nienaruszające światowego handlu;
- żółty koszyk (ang. *amber box*) – instrumenty, które mają być stopniowo wygaszane;
- czerwony koszyk (ang. *red box*) – instrumenty niedozwolone.

Zagregowany wskaźnik wsparcia AMS jest liczony możliwie najbliżej pierwszego szczebla zbytu, oddzielnie dla każdego podstawowego produktu rolnego otrzymującego następujące formy wsparcia:

- wsparcie cenowe;
- płatności bezpośrednie na rzecz producentów nie podlegające wyłączeniu;
- jakiegokolwiek inne subsydium nie wyłączone z zobowiązań redukcyjnych (zarówno wydatki budżetowe, jak i zaniechane należności dochodowe rządów i ich agend).

Do określenia wartości wsparcia cen rynkowych stosuje się różnicę między stałą, referencyjną ceną zewnętrzną⁵ a stosowaną ceną administrowaną. Różnicę tę mnoży się przez wielkość produkcji uprawnionej do otrzymywania stosowanej ceny administrowanej.

Podobnie jak w przypadku wskaźnika PSE, wskaźnik AMS nie uwzględnia kosztów transakcyjnych związanych z instrumentami wsparcia.

Wskaźnik AMS uwzględnia jedynie instrumenty spoza tzw. zielonego koszyka. Instrumenty zielonego koszyka jako niepowodujące zaburzeń w swobodnym funkcjonowaniu rynku nie podlegają zobowiązaniom redukcyjnym. Należą do nich:

1. Usługi publiczne na rzecz rolnictwa i mieszkańców wsi, które nie mają charakteru bezpośrednich płatności przyznanych producentom lub przetwórcom. Wyłączeniu [5] podlegają m. in.:
 - prace badawcze, w tym badania podstawowe, badania dotyczące programów ochrony środowiska i poszczególnych produktów;
 - ochrona przed pasożytami i chorobami, w tym systemy wczesnego ostrzegania i zwalczania;
 - szkolenie;
 - poradnictwo i popularyzacja wiedzy agrotechnicznej;
 - usługi inspekcyjne, w tym inspekcja dla celów ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, klasyfikacji jakościowej i standaryzacji;
 - usługi marketingowe i promocyjne, obejmujące informację rynkową, doradztwo i promocję;
 - usługi o charakterze infrastrukturalnym obejmujące m. in.: elektryfikację, drogi, systemy zaopatrzenia w wodę, systemy tam i odwadniające oraz prace infrastrukturalne związane z programami ochrony środowiska. Wyłączeniu podlegają jedynie nakłady na inwestycje podstawowe. Natomiast wyłączeniu nie podlegają urządzenia w poszczególnych gospodarstwach⁶, nakłady i koszty eksploatacji oraz preferencji w opłatach ponoszonych przez użytkownika.

⁵ Stała, zewnętrzna cena referencyjna – cena oparta na danych z lat 1986-1988, będąca średnią jednostkową wartością f.o.b. danego produktu rolnego w kraju eksporterze netto i średnią jednostkową wartością c.i.f. tego produktu w kraju importerze netto w okresie bazowym. Cena referencyjna może być korygowana o różnice jakościowe.

⁶ Wyjątek stanowi podłączenie do ogólnie dostępnych instalacji publicznych.

2. Nakłady na tworzenie i utrzymywanie zapasów publicznych dla celów bezpieczeństwa żywnościowego. Mogą one obejmować pomoc rządową na rzecz prywatnych rezerw produktów realizowanych w ramach programów bezpieczeństwa żywnościowego.
3. Krajowa pomoc żywnościowa. Kryteria przyznawania tej pomocy muszą być jasno określone, a sama pomoc ma mieć formę dostaw bezpośrednich osobom nią objętych lub środków pozwalających beneficjentom na zakup żywności po cenach rynkowych bądź subsydiowanych.
4. Wsparcie poziomu dochodów, niezależne od działalności produkcyjnej. Uprawnienia do takich płatności muszą spełnić ściśle określone kryteria (m. in.: dochód, status producenta, stopień wykorzystania czynników produkcji lub wielkość produkcji w okresie bazowym). Wysokość płatności w danym roku nie może mieć związku z wielkością produkcji w tym roku.
5. Finansowy udział rządu w programach ubezpieczenia poziomu dochodów i innych programach zabezpieczenia dochodów. Płatności tego typu mogą być przyznawane w przypadku utraty dochodu z rolnictwa⁷ przekraczającego 30% średniego dochodu brutto, a sama płatność nie może przekraczać 70% kwoty dochodu utraconego przez producenta. Wsparcie jest jednocześnie niezależne od rodzaju i skali prowadzonej produkcji.
6. Płatności w związku z pomocą w przypadku klęsk żywiołowych (dokonywane bezpośrednio albo poprzez udział środków rządowych w ubezpieczeniu zbiorów). Oficjalne uznanie przez uprawnione władze danego kraju wystąpienia klęski umożliwia przyznanie wsparcia podmiotom, które poniosły straty przekraczające 30% średniej rocznej wartości produkcji w okresie trzech ostatnich lat⁸.
7. Pomoc na potrzeby dostosowań strukturalnych świadczona w ramach programów emerytalnych. Od beneficjentów wymagana jest całkowita rezygnacja z prowadzenia towarowej produkcji rolnej.
8. Pomoc na potrzeby dostosowań strukturalnych świadczona w ramach programów wycofywania czynników produkcji. Kryteria uczestnictwa w programie nie mogą nakładać na beneficjentów innego rolniczego wykorzystania wycofywanych z produkcji towarowej czynników. W przypadku ziemi minimalny okres wycofania z użytkowania rolniczego powinien wynosić 3 lata.
9. Pomoc w dostosowaniach strukturalnych, świadczona przez wsparcie inwestycyjne. Płatności mogą być wypłacane jedynie w okresie realizacji inwestycji i ograniczone co do kwoty wsparcia wartością niedogodności strukturalnych, którą mają zrekompensować.
10. Płatności w ramach programów ochrony środowiska. Udział w takim programie powinien wymagać spełnienia określonych przez państwo kryteriów co do metod produkcji. Płatność może stanowić jedynie rekompensatę utra-

⁷ Uzyskane w okresie referencyjnym płatności z tytułu tych samych lub podobnych programów wsparcia nie są wliczane do dochodu.

⁸ Alternatywnie można stosować średnią z ostatnich 5 lat, przy odrzuceniu wartości skrajnych.

conego dochodu lub poniesionych dodatkowych kosztów wynikających z uczestnictwa w programie.

11. Płatności w ramach programów pomocy regionalnej. Wsparcie może odnosić się jedynie do regionów o zwiększonej uciążliwości gospodarowania i może obejmować tylko zwarte obszary wyodrębnione administracyjnie i gospodarczo. Wysokość płatności ogranicza się do dochodu utraconego z powodu gospodarowania na określonym obszarze.

Wszystkie formy wsparcia niewliczane do wskaźnika AMS nie mogą uzależniać jego wypłaty od rodzaju czy wielkości produkcji. Wyjątek stanowi jedynie wprowadzenie wymogu zmniejszenia wielkości określonego typu produkcji.

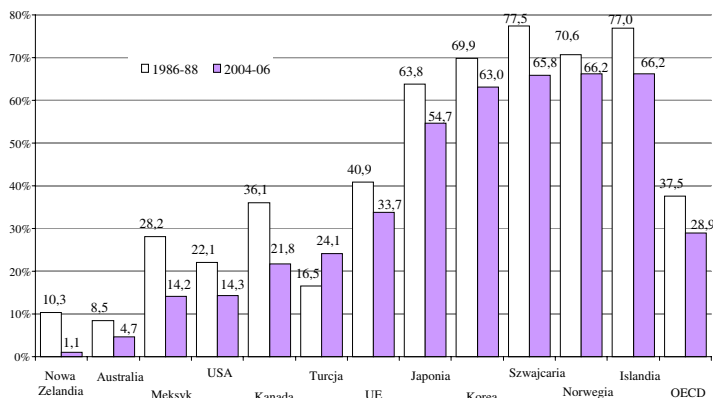
Główna różnica między wskaźnikiem PSE a AMS to zakres instrumentów polityki rolnej uwzględnianych w szacowaniu wsparcia. Wskaźnik PSE mierzy łączne wsparcie udzielane rolnikom. Natomiast wskaźnik AMS jedynie te uznawane za najbardziej wpływające na funkcjonowanie rynku. Co więcej, oba wskaźniki stosują odmienne ceny do wyznaczenia wartości wsparcia. Szacowanie wskaźnika PSE opiera się na porównaniu faktycznych cen na poziomie gospodarstwa z cenami na granicy w danym roku, zaś w przypadku wskaźnika AMS wartość ta wyliczana jest jako różnica pomiędzy cenami administracyjnymi i cenami światowymi w okresie referencyjnym, czyli w latach 1986-1988.

Porównanie obu wskaźników wypada na niekorzyść wskaźnika AMS, który uwzględnia jedynie arbitralnie wybraną grupę instrumentów wsparcia sektora rolnego oraz opiera się na cenach historycznych, co skutkuje nieuwzględnieniem w wartości wskaźnika zmian sytuacji rynkowej [1].

Poziom wsparcia rolnictwa w państwach OECD w latach 1986-2006

Poziom wsparcia rolnictwa mierzony wskaźnikiem PSE w państwach OECD obniżył się w okresie 1986-2006. Procentowy PSE pokazujący udział wsparcia w przychodach rolników spadł w tym okresie o 11 p. p., z 35 do 27% [4]. Jednakże zarówno skala wsparcia, jak i stopień jego redukcji są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach będących członkami OECD. Wskaźnik procentowego PSE jest wyższy od średniej dla OECD w przypadku: Islandii, Japonii, Korei, Norwegii, Szwajcarii i Unii Europejskiej. Natomiast jego najniższy poziom odnotowano w Nowej Zelandii, gdzie wynosi on 1,1% przychodów brutto rolników (rys. 3).

Poza spadkiem łącznego poziomu wsparcia, nastąpiły znaczne zmiany w jego strukturze. Analiza struktury udziału w PSE poszczególnych typów płatności, wyróżnionych ze względu na kryteria związane z prawem do uzyskania wsparcia, wskazuje na zasadniczą przemianę charakteru instrumentów pomocy w latach 1986-2006. Najbardziej zmniejszył się udział wsparcia związanego z wielkością produkcji – z 83% w roku 1986 do 56% w roku 2006. Natomiast najbardziej wzrosło znaczenie płatności opartych na historycznej wielkości UR/ liczbie zwierząt/ przychodach/ dochodach, gdzie bieżąca produkcja nie jest wymagana. Ich obecny udział w strukturze wskaźnika PSE wynosi 20,2%, a w roku 1986 sięgał jedynie 0,7%.



Rys. 3. Zmiana poziomu wskaźnika PSE w odniesieniu do przychodów brutto rolników w latach 1986-2006 w państwach OECD

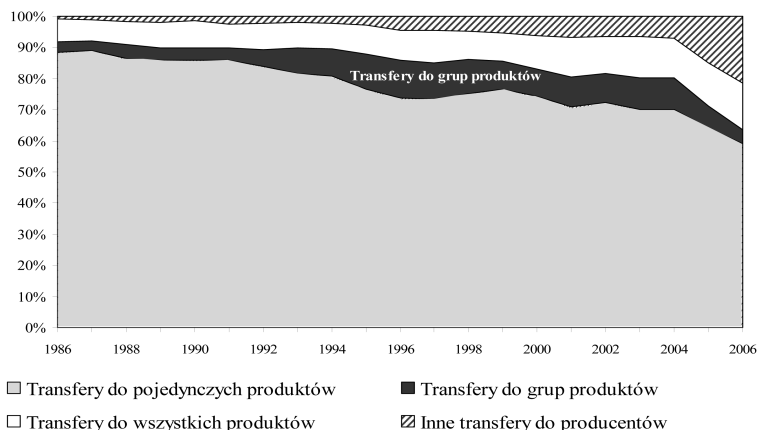
Źródło: [4].

Tak znaczne zmiany w strukturze stosowanych typów instrumentów wsparcia są ściśle związane z zobowiązaniami dotyczącymi redukcji wsparcia, podjętymi przez poszczególne państwa w ramach WTO.

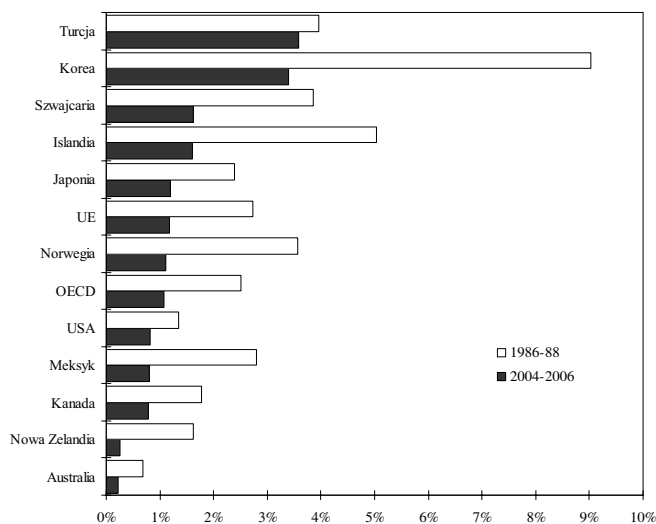
Podobne zmiany obserwuje się w strukturze PSE według specyfikacji produktów objętych wsparciem. Nadal największą część pomocy stanowi wsparcie odnoszące się do pojedynczych produktów (ang. *Single-Commodity Transfers* – SCT), choć jego udział zmalał z 88% w latach 1986-1988 do 64% w okresie 2004-2006 (rys. 4). Jednocześnie w tym okresie ponad dwukrotnie wzrósł udział wsparcia niezwiązanego z konkretnym produktem – z 7,0 do 14,7%. Natomiast największy wzrost dotyczył innych rodzajów transferów do producentów, których udział wzrósł z niespełna 1,0% do blisko 21,5%.

Poziom wsparcia rolnictwa oraz skalę zmian odnotowanych na przestrzeni lat 1986-2006 najlepiej oddaje odniesienie poziomu całkowitego wskaźnika wsparcia TSE do poziomu PKB w danym kraju. Wskaźnik TSE uwzględnia trzy kategorie transferów do rolnictwa: transfery od konsumentów, transfery od podatników oraz przychody budżetowe stanowiące wpływy z ceł w odniesieniu do importu netto. Obejmuje zatem wszystkie transfery uwzględnione w ramach wskaźników PSE, CSE i GSSE.

We wszystkich państwach OECD poziom wskaźnika TSE odniesionego do wartości PKB zmalał w analizowanym okresie (rys. 5). Przeciętnie nastąpił spadek o ponad połowę. Wyjątkiem jest Turcja, w przypadku której nastąpiła jedynie nieznaczna zmiana, a wskaźnik TSE nadal sięga blisko 4% PKB.



Rys. 4. Struktura PSE dla OECD według specyfikacji produktów objętych wsparciem
Źródło: [4].



Rys. 5. Poziom wskaźnika TSE w odniesieniu do PKB w państwach OECD
Źródło: [4].

Podsumowanie

Zmiany dokonujące się w otoczeniu rolnictwa na poziomie krajowym i międzynarodowym prowadzą do coraz większego zainteresowania zarówno poziomem, jak i stopniem oddziaływania prowadzonej polityki rolnej, zwłaszcza na sytuację ekonomiczną sektora rolnego, stan środowiska naturalnego oraz skalę i strukturę światowego handlu produktami rolnymi. W związku z tym coraz powszechniej badanym problemem jest sposób szacowania skali wsparcia

sektora. Obecnie głównymi narzędziami wykorzystywanymi do oceny skali wsparcia są wskaźniki stosowane przez OECD, a przede wszystkim wskaźnik wsparcia producentów PSE, oraz zagregowany wskaźnik wsparcia AMS używany przez WTO.

Wyraźnie widoczne są zmiany charakteru, skali i struktury wsparcia rolnictwa, które zaszły w ostatnich dekadach. Poza systematyczną redukcją skali wsparcia, zmianom ulegają również jego formy. Stale wzrasta rola instrumentów, w przypadku których kryterium uprawniającym do uzyskania płatności nie jest typ produkcji rolnej, ale rodzaj wykorzystywanych technik oraz technologii produkcyjnych. Oznacza to zmianę filozofii wsparcia i zastąpienie pytania „co jest produkowane?” pytaniem „jak jest produkowane?” [7].

Wraz ze zmianami w charakterze prowadzonej polityki rolnej muszą zmienić się również metody jego pomiaru. Coraz ważniejszą kwestią, poza samą skalą wsparcia, będzie jego struktura pod względem rodzaju i skali efektów związanych z daną formą wsparcia sektora rolnego. Być może kryterium podziału instrumentów wsparcia stanie się rodzaj wywoływanych przez nie efektów. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje efektów związanych z instrumentami wsparcia, w odniesieniu do mechanizmów ich oddziaływania na wielkość produkcji i skalę światowego handlu. Efekty te obejmują:

- efekty statyczne – porównuje się poszczególne instrumenty wsparcia ze względu na skalę oddziaływania na wielkość produkcji i handel;
- efekty dynamiczne – odnoszą się do wpływu oczekiwań związanych z przyszłą polityką rolną na strukturę i wielkość produkcji rolnej;
- efekty związane z ograniczeniem ryzyka prowadzonej działalności.

Podsumowując, należy podkreślić, że metody pomiaru wsparcia są ściśle związane z prowadzoną polityką rolną. Im bardziej przejrzyste i ukierunkowane są instrumenty wsparcia rolnictwa, tym łatwiejszy jest pomiar skali transferów do tego sektora oraz ich oddziaływania.

Opracowując instrumenty wsparcia należy zatem uwzględniać zasady tworzenia polityki rolnej określone przez OECD, a odnoszące się do cech, które powinny charakteryzować instrumenty pomocowe. Według OECD instrumenty polityki rolnej powinny być:

- dopasowane pod względem skali transferów do planowanych rezultatów, a przede wszystkim nie wyższe niż jest to niezbędne;
- elastyczne – odzwierciedlające zróżnicowaną sytuację panującą w rolnictwie, odpowiadające na zachodzące zmiany w celach i priorytetach i dające się zrealizować w czasie przewidzianym na uzyskanie oczekiwanych efektów;
- przejrzyste – posiadać jasno identyfikowalne cele, informacje o kosztach i korzyściach ich realizacji oraz grupach beneficjentów;
- sprawiedliwe – uwzględniające efekty dystrybucji wsparcia pomiędzy sektorami, rolnikami i regionami;
- ukierunkowane – jak najprecyzyjniej określone pod względem oczekiwanych wyników oraz możliwie jak najbardziej oddzielone od wielkości bieżącej produkcji [4].

Uwzględnienie tych zasad tworzenia instrumentów wsparcia powinno zwiększyć jego skuteczność i efektywność oraz ułatwić szacowanie skali pomocy oraz ocenę oddziaływania prowadzonej polityki rolnej.

Literatura:

1. de Gorter, H., Ingco M.: The AMS and Domestic Support in the WTO Trade Negotiations on Agriculture: Issues and Suggestions for New Rules. The World Bank, Agriculture and Rural Development Directorate, 25 September 2002.
2. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development: Does the „trade talk” match the „trade walk”? Exploring the myths surrounding world trade. Monitoring Agri-trade Policy, No. 3, 2006.
3. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 grudnia 1995 r. w sprawie publikacji załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO). Porozumienie w sprawie rolnictwa. (Dz. U. z dnia 27 stycznia 1996 r.).
4. OECD: Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2007. Paris 2007.
5. OECD: Agricultural support: How is it measured and what does it mean? „Policy Brief,” Paris 2004.
6. OECD: Decoupling agricultural support from production. „Policy Brief”, November 2006.
7. OECD, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries Agricultural: Producer and Consumer Support Estimates OECD Database 1986-2006 User’s Guide. Paris 2007.
8. OECD, Working Party on Agricultural Policies and Markets: Decoupling: illustrating some open questions on the production impact of different policy instruments. Paris 2005.
9. Oskam A. J., Meester G.: How useful is the PSE in determining agricultural support? „Food Policy” 31, 2006.
10. Portugal L.: Methodology for the Measurement of Support and Use in Policy Evaluation. Dokument dostępny na stronie: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf>
11. Wise T. A.: The paradox of agricultural subsidies: Measurement issues, agricultural dumping, and policy reform. Global Development and Environment Institute, Working Paper no. 04-02, Tufts University, May 2004.