

**Joanna Buks**

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut  
Badawczy w Warszawie*

## **ANALIZA POZIOMU WSPARCIA ROLNICTWA W WYBRANYCH KRAJACH OECD**

### *ANALYSIS OF SUPPORT LEVEL TO AGRICULTURE IN SELECTED OECD COUNTRIES*

**Słowa kluczowe: wsparcie, rolnictwo, OECD**

*Key words: support, agriculture, OECD*

**Synopsis.** Praca dotyczy analizy wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych. Zanalizowano mierniki wsparcia, takie jak: PSE, CSE, TSE.

### **Wstęp, cel i zakres pracy**

Liberalizacja handlu produktami rolnymi, a z drugiej strony interwencjonizm w polityce rolnej są przedmiotem nieustannej debaty społecznej. W debacie tej kluczową rolę odgrywają argumenty ekonomiczne. Wśród nich wymienia się zawodność rynku, potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz dbałość o stan środowiska naturalnego [Woś 2004]. W efekcie niemal we wszystkich krajach rządy prowadzą politykę wspierającą sektor rolny. Polityka dotowania rolnictwa w krajach rozwiniętych obciąża kosztami całe społeczeństwa. Drugą grupą, która „płaci” za politykę rolną państw rozwiniętych są producenci z krajów rozwijających się, którzy konkurują na nierównych warunkach.

Z jednej strony mówi się o konieczności liberalizacji polityki rolnej, o tworzeniu szans rozwoju dla krajów rozwijających się, czego wyrazem są międzynarodowe negocjacje warunków handlu. W szczególności Runda Urugwajska GATT/WTO (RU) i trwająca od 2001 roku Runda Doha podejmują zagadnienie ograniczania interwencji na rynkach rolnych. Negocjacje mają wpływ na kształt reform polityki rolnej przeprowadzanych w krajach rozwiniętych, a w szczególności Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w UE i polityki rolnej w Stanach Zjednoczonych (*Farm Bill*).

Celem pracy było wykazanie, iż reformy WPR i *Farm Bill* prowadzą głównie do zmian instrumentarium, przy relatywnie niewielkich zmianach w wysokości poziomu wsparcia. Zakres czasowy analizy obejmuje lata od 1986 (początek Rundy Urugwajskiej) do 2007 roku. Do analizy poziomu i struktury wsparcia finansowego producentów rolnych zastosowano wskaźnik wsparcia producentów PSE<sup>1</sup> wraz z elementami jego struktury oraz inne wybrane wskaźniki: wskaźnik wsparcia konsumentów (*Consumer Support Estimate* – CSE) oraz wskaźnik całkowitego poziomu wsparcia rolnictwa (*Total Support Estimate* – TSE). Badanie oparto na bazie danych OECD „*Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2007*” oraz literaturze przedmiotu.

### **Liberalizacja handlu międzynarodowego a ewolucja polityki rolnej Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej**

Zasadnicze zmiany w polityce rolnej zarówno Stanów Zjednoczonych, jak i UE poprzedziło podpisanie Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej GATT/WTO z 1994 roku. Porozumienie to objęło redukcję poziomu stosowanych instrumentów taryfowych, subsydiów eksportowych i wsparcia wewnętrznego rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych. Najtrudniejsze w ramach Rundy Urugwajskiej okazały się negocjacje dotyczące dostępu do rynku. Dotychczasowe liczne bariery pozataryfowe zostały „staryfikowane”, czyli przeliczone na stawki celne. Równocześnie Porozumienie określiło regulacje dotyczące aspektów sanitarnych i fitosanitarnych obrotu artykułami rolnymi, oraz harmonogram realizacji zobowiązań. Porozumienie w sprawie rolnictwa z 1994

---

<sup>1</sup> Wskaźniki zostały określone przez OECD, ich objaśnienie zamieszczono w publikacji Wieliczko 2008a,b.

roku wprowadziło również zmiany w sposobie traktowania wsparcia wewnętrznego producentów rolnych. Z jednej strony nowe uregulowania zmierzały do ograniczenia poziomu i większej dyscypliny w stosowaniu instrumentów wsparcia wewnętrznego, a z drugiej pozostawiły krajom szeroki wachlarz instrumentów wewnętrznej polityki rolnej. Dualizm ten, podyktowany był specyfiką produkcji rolnej w poszczególnych krajach. Instrumenty wewnętrznej polityki wspierania rolnictwa podzielono na trzy kategorie, zwane *amber*, *blue* i *green box*, w zależności od ich wpływu na rynek rolny.

*Amber box* – obejmowało środki bezpośredniego oddziaływania na produkcję, które zniekształcały procesy rynkowe. Do nich zaliczono ceny: interwencyjne, dopłaty do środków produkcji i inne instrumenty wpływające bezpośrednio na wielkość produkcji. Poziomym wsparciem będącym wynikiem działania instrumentów zawartych w tym pakiecie mierzony całkowitym wskaźnikiem AMS<sup>2</sup>, miał zostać zredukowany w relacji do poziomu wsparcia z lat 1986-1988. Kraje rozwinięte zostały zobowiązane do redukcji poziomu wsparcia o 20%, podczas gdy rozwijające się o 13%, w ciągu dziesięciu lat. Kraje najslabiej rozwinięte zostały zwolnione z tych zobowiązań.

Natomiast do *blue box* zaliczono środki powodujące umiarkowane zakłócenia w handlu i mechanizmach rynkowych. W tej grupie znalazło się wsparcie bezpośrednie dla rolników pod warunkiem powiązania go z programami ograniczenia produkcji, np.: płatności do arealu i plonu bazowego, a także płatności z tytułu wyłączenia gruntów z uprawy. Postanowiono, iż poziom wsparcia będący wynikiem tych instrumentów nie musi podlegać redukcji pod warunkiem, że nie przekroczy wartości z 1992 roku.

Instrumenty zaliczane do *green box* to te, które nie oddziałują bezpośrednio lub mają znikomy wpływ na rynek. Finansowanie tych instrumentów musi pochodzić ze źródeł budżetowych i nie może obciążać konsumentów przez wyższe ceny produktów. Równocześnie nie mogą być one powiązane z mechanizmem wspierania cen rynkowych. Do omawianych instrumentów zaliczono m.in. programy usług badawczych, zapasy publiczne dla celów bezpieczeństwa żywnościowego, bezpośrednie płatności wspierające dochody producentów niezależnie od działalności produkcyjnej. Powyższe instrumenty nie podlegały redukcji, a nawet mogły ulec zwiększeniu bez ograniczeń ze strony WTO.

Runda Urugwajska zainicjowała proces liberalizacji międzynarodowego handlu rolnego kontynuowany rozpoczętą w 2001 roku rundą Doha. Rolnictwo jest jednym z najważniejszych tematów tej rundy, mimo że eksport produktów rolnych to zaledwie 7,5% eksportu światowego. Podczas negocjacji najbardziej znaczącymi były stanowiska Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych silnie subsydujących rolnictwo i jednocześnie wyrażających wolę stopniowej redukcji pomocy dla tego sektora gospodarki. Z kolei kraje słabo rozwinięte gospodarczo, dla których eksport żywności jest istotny, chcą jak najszybszego zmniejszenia dopłat dla rolnictwa i otwarcia bogatych rynków na ich produkty. W kontekście negocjacji o liberalizacji handlu w ramach rozpoczętej w Doha rundy WTO, uważa się za konieczne ograniczenie subsydiów bez względu na ich klasyfikację, gdyż wszystkie instrumenty prowadzą do zakłócenia mechanizmu rynkowego [Agroekspres 2009].

Ustalenia RU miały bezpośredni wpływ na reformy WPR. Reforma McSharry'ego, wdrożona w latach 1992-1996, wprowadziła dopłaty bezpośrednie do produktów i produkcji rolnej, znacznie obniżyła ceny instytucjonalne na podstawowe produkty roślinne (o ok. 30%), wprowadziła instrumenty o charakterze strukturalnym, dotyczące wsparcia dla działań chroniących środowisko naturalne, zalesiania gruntów rolnych oraz wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę. Zmiany wprowadzone podczas kolejnych reform nie były zbyt uciążliwe dla gospodarki żywnościowej UE, gdyż cła na artykuły rolne po staryfikowaniu i obniżkach o 36% pozostały na tyle wysokie, że stanowiły wystarczającą ochronę rynku unijnego przed konkurencją krajów nie będących członkami UE. Natomiast sytuacja na rynkach międzynarodowych w tym okresie nie wymagała wysokich subwencji eksportowych, czego dowodem jest okoliczność, że w pierwszych latach obecnej dekady udzielone subwencje były niższe od tych, które UE miała prawo udzielić [Rowiński 2007].

Kontynuację zmian WPR w kierunku obniżania wsparcia cenowego stanowiła Agenda 2000. Podstawowym założeniem reformy była redukcja cen gwarantowanych w sektorze upraw i mleczarstwa oraz rezygnacja z podtrzymywania cen rynkowych na rzecz dotacji wyrównawczych. Bezpośrednie płatności miały kompensować rolnikom spadek dochodów w wyniku zmniejszenia cen i poziomu produkcji. Agenda wzmocniła już wcześniej zarysowany trend wielofunkcyjnego rozwoju wsi. W tym celu wzmocniła m.in. wsparcie restrukturyzacji regionów słabiej rozwiniętych, moderni-

<sup>2</sup> AMS – (*Aggregate Measurement of Support*) jest to zagregowany wskaźnik wsparcia udzielanego do konkretnych produktów rolnych oraz wsparcia udzielanego sektorowi rolnemu ogólnemu.

zacje gospodarstw rolnych, poprawę struktury gospodarstw rolnych. Reforma WPR z 2003 wprowadziła systemem jednolitej płatności bezpośredniej. Nowa płatność została uniezależniona i oddzielona od struktury i wielkości produkcji rolnej, natomiast uzależniona od spełnienia określonych wymogów w zakresie dobrej kultury rolnej gruntów, ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowotności ludzi oraz dobrostanu zwierząt. W ramach tej reformy dokonano dalszej redukcji niektórych cen interwencyjnych. W efekcie część instrumentów, które dotychczas były sklasyfikowane do kategorii *blue box* zastąpiono instrumentami zaliczanymi do kategorii *green*.

Równoległe do reform WPR ulegała zmianom polityka rolna Stanów Zjednoczonych. Polityka rolna USA w latach 90. opierała się głównie na programach towarowych podtrzymywania cen poszczególnych produktów, których głównym beneficjentem były duże farmy (ponad połowę wsparcia otrzymywało 10% największych farm). Reformy przeprowadzane w latach 1990, 1996, 2002 zapoczątkowały i w znacznym stopniu zapewniły odejście od tych programów. Ustawa z 1996 roku oddzieliła rządowe dopłaty od decyzji produkcyjnych i cen, zmniejszone zostały restrykcje powierzchni i zbiorów głównych roślin uprawnych. Wprowadzono kontrakty, a poziom dopłat dla uczestniczących w nich farmerów został z góry ustalony, powierzchnia poszczególnych upraw nie była limitowana. Uczestnicy programu mieli prawo do pożyczek wspierających ceny oraz dopłat pożyczkowych. Zwiększono nakłady na programy rozwoju obszarów wiejskich, ochrony zasobów naturalnych oraz środowiska [Tomczak 2004].

Tendencję ograniczania interwencjonizmu państwowego w rolnictwie, wyraźnie widoczną w latach 90-tych, zakłóciła decyzja rządu amerykańskiego w sprawie ustawy rolnej [*Farm Bill* 2002]. Rząd amerykański zwiększył wówczas pulę środków na wspieranie swojego rolnictwa. W ustawie przewidziano wydatkowanie około 17-20 mld USD rocznie na różne formy wspierania rolnictwa. Decyzja o zachowaniu wysokich pułapów subsydiów rolniczych wskazuje na zmianę amerykańskiej polityki rolnej w kierunku zwiększenia interwencjonizmu państwowego. Ustawa ta zastąpiła program dopłat według kontraktowanej produkcji poszczególnych upraw dopłatami bezpośrednimi kalkulowanymi na podstawie zbiorów w latach poprzednich, a nie aktualnego poziomu produkcji. Dwa kolejne programy stanowiły osłonę dla farmerów, tj. dopłata z tytułu niewykorzystania pożyczki towarowej pod zastaw płodów rolnych (*loan deficiency payment*<sup>3</sup>), druga dopłata rekompensująca skutki fluktuacji dochodów w tym sektorze to płatności antycykliczne (*countercyclical payments*<sup>4</sup>). Instrument ten zastąpił dotychczasowy program Market Loss Assistance (MLA). Program ten, przez odwołanie do historycznego okresu nie oddziałuje już bezpośrednio na ceny i dochód rolniczy. Jednakże biorąc pod uwagę, iż jest on wyzwalany przez bieżące ceny, ciągle oddziałuje na decyzje produkcyjne przez zrekompensowanie wahań w cenach rynkowych i redukcję zmienności obrotów i ryzyka. W ramach tej ustawy rozszerzono programy związane z utrzymaniem i ochroną użytków rolnych oraz nie wprowadzono żadnych zmian w zakresie cel i wielkości kontyngentów wynikających z wcześniejszych zobowiązań (RU). Najnowsza amerykańska Ustawa Rolnicza (*The Food, Conservation, and Energy Act of 2008*) została uchwalona w czerwcu 2008 roku. Do głównych, a zarazem najdroższych elementów wspierania rolnictwa – programów towarowych dodano nowy instrument Average Crop Revenue Election (ACRE) – Program stanowiący alternatywę dla płatności antycyklicznych.

Negocjacje warunków handlu międzynarodowego miały niewątpliwie istotny wpływ na politykę rolną Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Zmiany te polegały w większości na odchodzeniu od wsparcia cen rynkowych na rzecz instrumentarium bezpośredniego wspierania dochodów rolniczych. Przeprowadzone reformy miały na celu ogólne obniżenie poziomu wsparcia dla wybranych produktów rolnych, pomimo tego zachowano niektóre instrumenty wsparcia powiązane z wielkością produkcji.

### Analiza wybranych wskaźników wsparcia rolnictwa

W celu zobrazowania efektywności uregulowań mających na celu liberalizację polityki rolnej przeprowadzono analizę zmian w poziomie i strukturze wsparcia producentów rolnych krajów OECD<sup>5</sup> przy zastosowaniu wybranych wskaźników wsparcia producentów rolnych i konsumentów. W przypadku UE wskaźniki obliczane przez OECD odnoszą się zarówno do instrumentów finansowanych lub współfinansowanych przez Wspólnotę jak też do instrumentów krajowych.

<sup>3</sup> Pożyczka towarowa pod zastaw płodów rolnych (*loan deficiency payment*) – wypłacana farmerom na podstawie aktualnej wielkości produkcji, o ile cena rynkowa spadnie poniżej określonego poziomu.

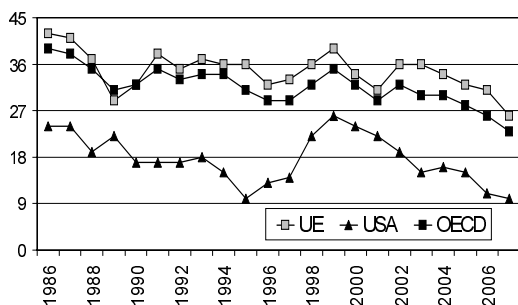
<sup>4</sup> Płatności antycykliczne (*counter-cyclical payments*) – wprowadzone w 2002 [*Farm Bill*] – jest to mechanizm wsparcia dochodu rolniczego, wyzwalany kiedy faktyczna cena produktu spada poniżej ceny gwarantowanej.

Wskaźnik PSE. Wskaźnik PSE odnosi się do rocznej wartości transferów pieniężnych przepływających do rolników w ramach trzech głównych kategorii instrumentów polityki rolnej, którymi są:

- utrzymanie cen krajowych na produkty rolne na poziomie wyższym (w niektórych rzadkich przypadkach niższym) niż ceny na granicy – wsparcie cen,
- płatności przekazywane rolnikom spełniającym określone wymogi związane z prowadzeniem działalności rolniczej – płatności budżetowe,
- ukryte wsparcie budżetowe przez obniżenie podatków i opłat, co redukuje poziom ponoszonych nakładów, zaś z punktu widzenia finansów publicznych stanowi nieuzyskane przychody budżetowe [Wieliczko 2008a,b].

Przy analizie wyżej omawianego wskaźnika należy pamiętać, że nie jest on miernikiem, lecz jedynie szacunkiem skali wsparcia rolnictwa. Do jego wad należy zaliczyć to, iż nie oddaje on pełnej informacji o zmianach jakościowych zachodzących w ramach polityki rolnej. Należy również uwzględnić to, iż punktem wyjścia do oszacowania poziomu wsparcia są ceny światowe, a zatem poziom wskaźnika może ulec znacznej zmianie, pomimo braku zmian zachodzących w polityce rolnej.

Ewolucję kształtowania się wartości wskaźnika PSE dla Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej oraz dla krajów OECD w latach 1986-2007 obrazuje rysunek 1. Z danych OECD wynika, że przeciętny poziom wsparcia w krajach członkowskich tej organizacji w badanych latach oscylował wokół 35%. Wartości wskaźnika PSE dla Unii Europejskiej były zbliżone do przeciętnego poziomu wskaźnika dla krajów OECD. Natomiast, jeżeli chodzi o Stany Zjednoczone, to poziom wskaźnika PSE oscylował wokół wartości 20%. Z analizy wskaźnika PSE wynika, że w latach 1986-1989, czyli podczas pierwszej połowy Rundy Urugwajskiej, wsparcie rolnictwa w krajach OECD zmniejszyło się.



**Rysunek 1. Udział wsparcia finansowego [%PSE] w dochodach producentów rolnych w Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych oraz w krajach OECD łącznie w latach 1986-2007**

rok 2007 – szacunek

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Databasa 2007.

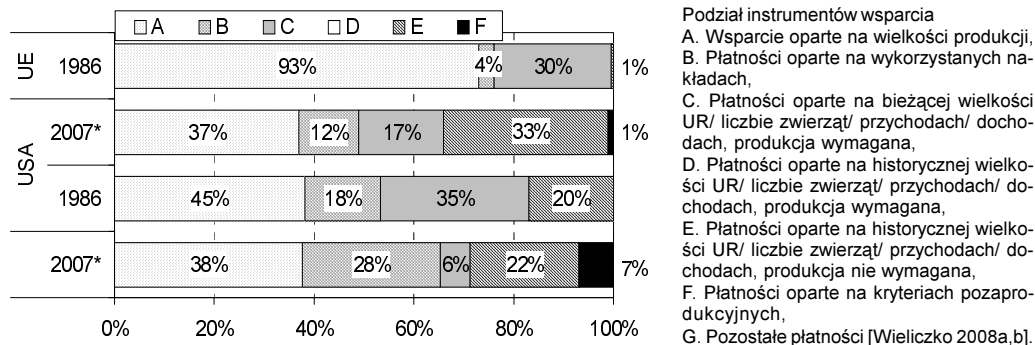
W latach 1998 do 2000 roku wartości wskaźnika PSE rosły, z uwagi na zmiany cen na rynkach światowych. W 2000 roku wartość wskaźnika PSE w % dla krajów OECD była na takim samym poziomie jak w roku 1989. Wyraźna tendencja malejąca zaznacza się dopiero od roku 2004. Generalnie poziom wsparcia ze strony omawianych państw uległ zmniejszeniu. Wartość PSE w przypadku UE, wyrażona w procentach, zmalała z poziomu 42% w 1986 r. do 26% w 2007 roku. Natomiast w przypadku Stanów Zjednoczonych o ponad połowę, tzn. z 24% w 1986 r. do 10% w 2007 r. Oznacza to, że w przypadku Unii ponad 70% dochodów unijnych farmerów pochodziło w badanym okresie ze sprzedaży ich produktów po cenach światowych, natomiast w przypadku Stanów Zjednoczonych było to aż 90%.

Poza spadkiem łącznego poziomu wsparcia w badanym okresie nastąpiły znaczne zmiany w jego strukturze. A zatem analiza struktury udziału w PSE poszczególnych typów płatności, wyróżnionych ze względu na kryteria związane z prawem do uzyskania wsparcia, wskazuje na zasadniczą zmianę charakteru instrumentów pomocy w latach 1986-2007 (rys. 2).

Z analizy danych wynika, iż najbardziej zmniejszył się w krajach OECD udział wsparcia związanego z wielkością produkcji, uznawanego za instrument polityki rolnej, który w największym stopniu zakłóca procesy rynkowe i handel. Odnotowano spadek z 82% w roku 1986 do 51% w roku 2007. Należy zauważyć, iż kulminacja tego spadku przypadła na okres po podpisaniu Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej GATT/WTO z 1995 roku. Natomiast wzrosło znaczenie płatności opartych na historycznej wielkości, gdzie bieżąca produkcja nie jest wymagana (E). Obecnie wysokość tego wskaźnika oszacowano na 23,5% (2007 r.), a w roku 1986 sięgał on jedynie 1%.

Jeżeli chodzi o UE to udział wsparcia związanego z wielkością produkcji stanowił w 1986 r. aż 93% i zmalał w 2007 r. do wartości 37%. W Stanach Zjednoczonych wskaźnik PSE był niższy w 1986

<sup>5</sup> OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) – Organizacja ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zaczęła działać w 1961 r. Obecnie należy do niej 30 państw, w tym również Polska od 1996 roku.



Rysunek 2. Struktura PSE w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych w 1986 i 2007 roku

\* szacunek

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Databasa 2007.

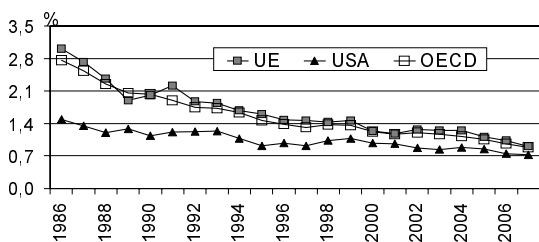
r. od wielkości wsparcia w UE, gdyż wyniósł wtedy 45% i zmalał do wartości porównywalnej z Unią Europejską (38%). Natomiast poziom wskaźnika związanego z płatnościami opartymi na historycznych wielkościach w przypadku Unii Europejskiej jest wyższy niż w USA o 11 p.p i wynosi 33%.

Przyczyn zmian w strukturze wsparcia sektora rolnego w krajach rozwiniętych i jego poziomie należy upatrywać w uregulowaniach Rundy Urugwajskiej, a przede wszystkim w fakcie zobowiązania krajów do redukcji wsparcia mierzonego jedynie wskaźnikiem AMS i wyłączenia ze zobowiązań redukcji części instrumentów wsparcia wewnętrznego w ramach tzw. *blue box* i *green box*. Z tego też powodu programy rolnośrodowiskowe, badania i rozwój, kształcenie, płatności bezpośrednie, programy pomocy w razie klęsk żywiołowych itd. nie podlegają redukcji. Kraje rozwinięte przeprowadziły zmiany w formie wspierania sektora rolnego zastępując wsparcie cenowe innymi instrumentami wyłączonymi ze zobowiązań redukcji, dzięki czemu możliwe było wypełnienie zobowiązań WTO bez faktycznej redukcji wsparcia. Jako jedną z przyczyn małej skuteczności Porozumienia w sprawie rolnictwa GATT/WTO uznaje się również niewłaściwy dobór okresu bazowego tego porozumienia. Za okres bazowy w kwestii dostępu do rynku oraz wsparcia wewnętrznego przyjęto lata 1986-1988, natomiast okres bazowy dla postanowień w ramach subsydiów eksportowych wyznaczono na lata 1986-1990. W drugiej połowie lat 80-tych, w wielu krajach rozpoczęto proces reform polityki rolnej, który spowodował spadek poziomu wsparcia cen i protekcji. Dlatego też poziom protekcji i wsparcia w okresie bazowym był przeważnie wyższy niż w roku 1995, kiedy rozpoczął się okres implementacji Porozumienia. Większość krajów OECD jeszcze przed zakończeniem Rundy Urugwajskiej obniżyła wewnętrzne wsparcie krajowe do poziomu wymaganego w roku 2000 (tzn. na koniec okresu implementacji) mierzonego wskaźnikiem AMS. Pozwoliło to np. USA w 1998 roku na zwiększenie wsparcia wewnętrznego do rekordowego poziomu. Podobne zjawisko można było zaobserwować w przypadku cel [Poczta-Wajda 2007].

Istotne zmiany jakie zaszły w strukturze stosowanych typów instrumentów wsparcia są ściśle powiązane z zobowiązaniami dotyczącymi redukcji wsparcia, podjętymi przez omawiane państwa w ramach WTO.

Wskaźnik TSE. Kolejnym istotnym wskaźnikiem obrazującym wsparcie rolnictwa jest Całkowity Wskaźnik Wsparcia (*Total Support Estimate* – TSE). TSE mierzy zatem całkowity koszt wsparcia rolnictwa finansowany przez konsumentów, podatników oraz przepływy budżetowe netto. Obejmuje wszystkie transfery uwzględnione we wskaźnikach PSE, CSE i GSSE. Poziom całkowitego wsparcia rolnictwa odnosi się na ogół do PKB i wyraża procentowo, co nadaje mu walor porównawczy. Z danych wynika, iż w analizowanym okresie (1986-2007) wskaźnik TSE w Unii Europejskiej, USA oraz ogółem w krajach OECD systematycznie malał (rys. 3). Obecnie wskaźnik ten jest zbliżony do przeciętnego wskaźnika dla wszystkich krajów członkowskich OECD i nie przekracza 1%, co niewątpliwie potwierdza ich dążenie do ograniczania relatywnych nakładów na realizację WPR.

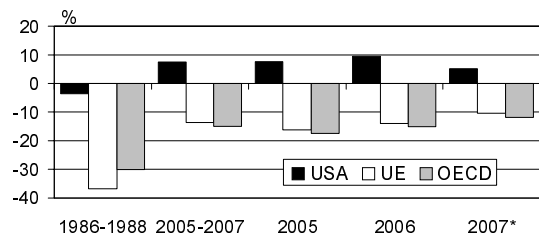
W Unii Europejskiej redukcja wskaźnika była ponad dwukrotna, bo z poziomu 3% (1986 r.) do poziomu 0,9% (2007 r.). Natomiast mniejszy spadek odnotowano w Stanach Zjednoczonych, gdyż wyniósł on zaledwie 0,8 p.p. Ogółem we wszystkich krajach OECD w badanym okresie wskaźnik TSE zmalał z poziomu 2,8% do wartości 0,9%.



Rysunek 3. Kształtowanie się wskaźnika TSE w odniesieniu do PKB w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych oraz w krajach OECD

rok 2007 – szacunek

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Databasa 2007.



Rysunek 4. Kształtowanie się wskaźnika CSE w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych oraz w krajach OECD

\* szacunek

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Databasa 2007.

Wskaźnik CSE. Ukryte opodatkowanie konsumentów odzwierciedlone w ujemnej wartości wskaźnika wsparcia konsumentów (*Consumer Support Estimate – CSE*<sup>6</sup>) w państwach OECD w latach 1986-2007 spadło o ponad połowę (rys. 4). W UE zmniejszyło się jeszcze bardziej, bo o 29 p.p. Natomiast w Stanach Zjednoczonych wskaźnik CSE przyjął wartość dodatni – 5%. Oznacza to, że w USA konsumenci nie są obecnie obciążeni ukrytym opodatkowaniem w postaci wyższych cen żywności.

Szacuje się, że w roku 2007 pomoc udzielona producentom na całym obszarze OECD wyniosła 188 mld EUR (258 mld USD). Środki pomocowe stanowiły 23% przychodów gospodarstw rolnych. Pomoc określana jako udział w przychodach gospodarstw rolnych w okresie 2005-2007 zmniejszyła się w porównaniu do okresu 1986-1988. W latach 2005-2007 całkowita pomoc udzielana sektorowi rolnemu wyniosła 0,97% PKB państw OECD. Wartość ta zmniejszyła się ponad dwukrotnie w porównaniu z wartością z lat 1986-1988, równej 2,49%. Dla Unii Europejskiej omawiana wartość udziału w przychodach gospodarstw rolnych również uległa zmniejszeniu z wartości 2,7%PKB (za lata 1986-1988) do wartości 1,0%PKB, natomiast dla Stanów Zjednoczonych analizowana wartość zmalała dla odpowiednich okresów z 1,3% do 0,8% PKB.

## Wnioski

W minionych kilkudziesięciu latach polityka rolna Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych ulegała różnym modyfikacjom. Modyfikacje te wynikały ze zmian w sytuacji gospodarczej krajów o różnym poziomie rozwoju oraz strukturze sektora rolnego, jak również prowadzonych negocjacji na arenie międzynarodowej. Istotnym czynnikiem wpływającym na zmiany w omawianej polityce odegrała liberalizacja handlu rolnego w ramach systemu GATT/WTO, która wymusiła zwiększenie dostępu do rynku dla konkurencyjnych produktów rolnych. Nie bez znaczenia był również problem z zagospodarowaniem nadwyżek produkcji rolniczej oraz systematycznie wzrastające koszty wspierania rolnictwa, nie tylko finansowe, ale i społeczne oraz ekologiczne.

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły zmianę orientacji polityki rolnej prowadzącą do liberalizacji tego obszaru gospodarki i ograniczenia interwencjonizmu, zniekształcającego mechanizm rynkowy.

W latach 1986-2007 wyraźnym zmianom w koncepcji wsparcia sektora rolnego i priorytetach polityki rolnej badanych krajów towarzyszyły istotne zmiany w wartościach podstawowych wskaźników obrazujących poziom wsparcia sektora rolnego. Tak, więc w badanym okresie nie tylko doszło do zmiany w instrumentarium polityki rolnej, ale i do zmiany poziomu wsparcia rolnictwa, co obrazują malejące wartości analizowanych wskaźników.

Wartość wskaźnika PSE w badanym okresie uległa istotnemu zmniejszeniu zarówno dla krajów OECD jak i dla Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych przeciętnie o 16 p.p., w przypadku USA aż o połowę zmalała wartość wskaźnika. Całkowity wskaźnik wsparcia również wykazuje tendencję malejącą z wartości ok. 3% dla UE i krajów OECD zmalał do 1%. Dużej poprawie uległa również sytuacja unijnych konsumentów produktów rolnych, których obciążenia wynikające z realizowa-

<sup>6</sup> CSE (Consumer Support Estimate) – Wskaźnik wsparcia konsumentów obrazuje roczną wartość transferów brutto uzyskiwanych przez konsumentów produktów rolnych. Mierzony jest na poziomie gospodarstw rolnych.

nia polityki rolnej mierzone wskaźnikiem CSE zmniejszyły się z poziomu – 39 do – 10%.

Pozytywnym aspektem zmian polityki rolnej w ostatnich latach jest coraz większy udział instrumentów, którym przypisuje się mniejszą skalę zniekształcania mechanizmów rynkowych. Chodzi tu o płatności opierające się na powierzchni upraw lub liczbie zwierząt w gospodarstwie.

Oznacza to, że zmiany przeprowadzane w polityce rolnej zarówno Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, jak również i krajów OECD znalazły potwierdzenie w malejących wskaźnikach wsparcia rolnictwa. Pomimo iż omawiane kraje stopniowo odchodzą od wsparcia poszczególnych produktów, to jednak pierwsza grupa instrumentów powiązanych z wielkością produkcji nadal stanowi największy udział w strukturze PSE.

Ani UE, ani tym bardziej Stany Zjednoczone oraz większość krajów wysoko rozwiniętych nie zamierzają w najbliższych latach całkowicie zrezygnować z interwencjonizmu w rolnictwie.

### Literatura

- Agricultural Policies In OECD Countries. Monitoring and Evaluation. 2007. 2007: Highlights. OECD.  
 Agroekspres. 2009: *Tydzień w Unii Europejskiej*, nr 556(10) 12 marzec, publikacja FAPA.  
**Poczta-Wajda A.** 2007: Polityka wsparcia rolnictwa w krajach wysokorozwiniętych w aspekcie multilateralnej liberalizacji handlu artykułami rolno-żywnościowymi. Artykuł zamieszczony na stronie Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego [www.pte.pl/pliki/0/247/agnieszka%20poczta.pdf].  
**Rowiński J.** 2007: Wobec liberalizacji handlu. *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 21. IRWiR PAN, Warszawa  
**Tomczak F.** 2004: Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Wyd. SGH, Warszawa.  
**Wieliczko B.** 2008a: Pomiar finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD. *Studia i Monografie*, nr 142. IERiGŻ – PIB, Warszawa  
**Wieliczko B.** 2008b: Pomiar skali wsparcia rolnictwa. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 3 (316). IERiGŻ – PIB, Warszawa.  
**Woś A.** 2004: W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa. IERiGŻ – PIB, Warszawa.

### Summary

*During the last decades the European Union and United States agricultural policies were modified. These modifications were caused by changes in economic situation of countries with different level of development, as well as international negotiation rounds.*

*In the years 1986-2007 changes in idea of agricultural sector support were accompanied by major changes in values of basic indicators of development of agriculture. In period in question not only agricultural policy measures but also the level of support for agriculture changed, what is described by decreasing values of analysed indicators.*

### Adres do korespondencji:

mgr inż. Joanna Buks  
 Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie  
 Zakład Ogólnej Ekonomiki  
 ul. Świętokrzyska 20  
 00-002 Warszawa  
 tel. (0 22) 505 44 02  
 e-mail: jbuks@ierigz.waw.pl