

Ewolucja polityki rolnej Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w świetle mierników OECD

Anna Wróbel

Uniwersytet Warszawski

W artykule przedstawiono ewolucję polityki rolnej Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w świetle mierników wsparcia rolnictwa obliczonych w krajach OECD. Artykuł podzielono na trzy części. W pierwszej części opracowania przedstawiono metodologię badania. W części drugiej dokonano analizy zmian wskaźników wsparcia sektora rolnego w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych. Część trzecia zawiera natomiast wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy.

Słowa kluczowe: polityka rolna, Unia Europejska, Stany Zjednoczone, protekcjonizm, OECD

Interwencjonizm w rolnictwie, wymagający pełnej lub częściowej izolacji rynku wewnętrznego od światowego, czyli protekcjonizmu, jest zjawiskiem często spotykanym w krajach rozwiniętych gospodarczo. W tych gospodarkach charakterystyczną cechą sektora rolnego jest znaczący poziom redystrybucji dochodów za pośrednictwem instytucji państwowych. Z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. w przypadku głównych potęg gospodarczych świata, tj. Unii Europejskiej (UE) i Stanów Zjednoczonych (USA). Należy jednak zauważyć, że polityka rolna UE i USA podlega ewolucji, pod wpływem czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W pierwszym przypadku wymienia się koszty wsparcia rolnictwa oraz problemy z zagospodarowaniem nadwyżek produkcji. Z kolei wśród czynników zewnętrznych zwraca uwagę proces liberalizacji handlu rolnego w ramach wielostronnego systemu handlowego GATT/WTO¹ oraz oczekiwania dotyczące otwarcia europejskiego i amerykańskiego rynków rolnych ze strony krajów rozwijających się i wysoko rozwiniętych gospodarek, które nie stosują instrumentów wsparcia rolnictwa lub robią to w ograniczonym zakresie. Pod wpływem wspomnianych czynników na przestrzeni lat wprowadzano zmiany w polityce rolnej UE i USA. Prowadziły one do stopniowej

Anna Wróbel – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ GATT – Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu, WTO – Światowa Organizacja Handlu.

reorientacji stosowanych narzędzi interwencji z instrumentów znacząco zniekształcających mechanizm rynkowy na rzecz takich, które w mniejszym stopniu wywołują negatywnie skutki rynkowe.

Celem opracowania jest analiza ewolucji polityki rolnej UE i USA. Ukazany zostanie wpływ przeprowadzonych reform na podstawowe wskaźniki stosowane przy ocenie protekcjonizmu rolnego państw członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Analiza z zastosowaniem metodologii OECD ma za zadanie weryfikację związku między reformami polityki rolnej UE i USA a zmianami podstawowych wskaźników wykorzystywanych do oceny interwencji na rynkach rolnych. Badaniu poddane zostaną podstawowe mierniki wsparcia rolnictwa w UE i USA w okresie obejmującym lata 1986–2013.

1. Mierniki oceny poziomu wsparcia sektora rolnego według metodologii OECD

Dla porównania systemów wsparcia sektora rolnego w różnych państwach stosuje się wskaźniki opracowane przez OECD. Umożliwiają one ocenę stosowanych mechanizmów ingerencji oraz ich wpływu na podmioty gospodarcze, w tym na strukturę tworzenia i podziału dochodów w gospodarstwach rolnych².

Do głównych mierników opracowanych przez tę organizację należą cztery następujące wskaźniki:

- 1) poziomu wsparcia producentów (Producer Support Estimate, PSE),
- 2) wsparcia konsumentów (Consumer Support Estimate, CSE),
- 3) wsparcia usług na rzecz rolnictwa (General Services Support Estimate, GSSE),
- 4) całkowitego poziomu wsparcia (Total Support Estimate, TSE).

Ad 1. Wskaźnik poziomu wsparcia producentów (PSE) określa wartość rocznych transferów pieniężnych brutto od konsumentów i podatników do producentów rolnych, mierzonych na poziomie gospodarstw rolnych, będących rezultatem określonej polityki rolnej, niezależnie od jej natury, celów lub wpływu na produkcję czy dochody gospodarstw³. Wskaźnik ten ukazuje rozmiary wsparcia sektora rolnego wynikające z transferów budżetowych oraz różnicy między krajowymi i światowymi cenami artykułów rolnych⁴. Wskaźnik PSE obejmuje następujące formy wsparcia⁵:

² A. Czyżewski, P. Kułyk, *System wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej i krajach o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2006, t. 15, s. 134.

³ OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014, OECD Countries*, Paris 2014, s. 49.

⁴ R. Przygodzka, *Polityka rolna Unii Europejskiej w świetle mierników OECD*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2006, t. 15, s. 189.

⁵ J. Seremak-Bulge, W. Łopaciuk, *Zmiana rynkowych uwarunkowań produkcji i przetwórstwa zbóż*, w: J. Seremak-Bulge (red.), *Ewolucja rynku zbożowego i jej wpływ na proces transmisji cen*, Warszawa 2006, s. 33–34; por. OECD, *Agricultural...*, s. 51–53.

- wsparcie cenowe (Market Price Support, MPS) – wskaźnik rocznych transferów pieniężnych brutto płynących od konsumentów i podatników do producentów rolnych, wynikających z regulacji powodujących różnice pomiędzy cenami krajowymi a cenami na granicy, mierzonymi na poziomie gospodarstwa⁶;
- płatności do produkcji – wskaźnik rocznych transferów pieniężnych brutto płynących od podatników do producentów rolnych, wynikających z regulacji uwzględniających wielkość produkcji określonego produktu lub specyficznej grupy produktów rolnych;
- dopłaty do arealów i zwierząt gospodarskich – wskaźnik rocznych transferów pieniężnych brutto płynących od podatników do producentów rolnych, wynikających z regulacji stosowanych według powierzchni uprawy określonych roślin (grup roślin) lub liczby określonych zwierząt (grup zwierząt) utrzymywanych w gospodarstwie;
- płatności oparte na uwarunkowaniach historycznych – wskaźnik rocznych transferów pieniężnych brutto płynących od podatników do producentów rolnych, wynikających z regulacji stosowanych z uwzględnieniem historycznego poziomu wsparcia, powierzchni, liczby zwierząt albo produkcji określonych towarów lub grup towarów rolnych, przy czym ich uprawa/produkcja nie jest obowiązkowa;
- dopłaty do środków produkcji – wskaźnik rocznych transferów pieniężnych brutto płynących od podatników do producentów rolnych, wynikających z zastosowania regulacji dotyczących użycia określonych trwałych albo bieżących środków produkcji lub określonej ich grupy;
- subsydia do ograniczonego zużycia środków produkcji – wskaźnik rocznych transferów pieniężnych brutto płynących od podatników do producentów rolnych, wynikających z regulacji stosowanych w przypadku przestrzegania ograniczeń nałożonych na zużycie określonych trwałych albo bieżących środków produkcji lub określonej ich grupy;
- transfery budżetowe wspierające dochody rolnicze – wskaźnik rocznych transferów pieniężnych brutto płynących od podatników do producentów rolnych, wynikających z regulacji stosowanych w celu zabezpieczenia dochodów rolniczych, bez jakichkolwiek ograniczeń typu: produkcja określonych towarów, użycie określonych środków produkcji itp.;
- pozostałe subwencje – wskaźnik rocznych transferów pieniężnych brutto płynących od podatników do producentów rolnych, które nie mogą być zdezagregowane i przypisane do innych kategorii transferów do producentów rolnych.

⁶ O wielkości wsparcia cenowego decydują relacja pomiędzy ceną na rynku wewnętrznym (P_p) a ceną rynku światowego (P_w) oraz wielkość produkcji objęta protekcjonizmem państwowym zgodnie z formułą: $MPS = Q(P_p - P_w)$ – A. Czyżewski, P. Kułyk, *Mechanizmy wsparcia rolnictwa w wybranych krajach wysokorozwiniętych i ich makroekonomiczne uwarunkowania*, w: D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006, s. 55; por. szerzej L. Portugal, *Methodology for the Measurement of Support and Use in Policy Evaluation*, Paris 2003, s. 14.

Wskaźnik PSE jest wykorzystywany do pomiaru wsparcia wynikającego ze stosowanych regulacji polityki rolnej w stosunku do sytuacji, w której takie regulacje nie są stosowane, a wsparcie pochodzi z generalnych regulacji (polityka ekonomiczna, socjalna, środowiskowa, podatkowa itd.)⁷. W ujęciu procentowym pokazuje udział transferów od konsumentów we wsparciu cen rynkowych i transferów od podatników w dochodach rolniczych⁸.

Wskaźnikami towarzyszącymi PSE są współczynnik nominalnej pomocy dla producentów (Producer Nominal Assistance Coefficient, NACp⁹) oraz współczynnik nominalnej ochrony producentów (Producer Nominal Protection Coefficient, NPCp). Pierwszy z nich określa stosunek pomiędzy wartością całkowitych przychodów gospodarstw (wraz ze wsparciem) a wartością produkcji wyrażoną w cenach światowych (bez wsparcia). Odzwierciedla on stopień wpływu sygnałów rynkowych w stosunku do interwencji państwa na kierunki rozwoju produkcji rolnej. W przypadku gdy wskaźnik NACp jest równy jedności, wówczas całkowite przychody gospodarstw rolnych pochodzą wyłącznie z rynku. Gdy wskaźnik ten jest wyższy od jedności, część przychodów gospodarstw jest wynikiem wsparcia. Zatem im wartość współczynnika NACp jest bliższa jedności, tym bardziej rynkowa orientacja charakteryzuje sektor rolny. Drugi z wymienionych wskaźników – NPCp – mierzy relację między przeciętną ceną otrzymywaną przez producentów na poziomie gospodarstw, łącznie z płatnościami do ilości lub wartości produkcji, a cenami eksportowymi (na poziomie gospodarstw)¹⁰. NPCp określa względną wielkość rynkowej protekcji dla producentów lub względną wielkość ukrytych subsydiów eksportowych niezbędnych dla eksportu określonej wielkości produkcji¹¹. Im ten współczynnik jest wyższy, tym bardziej dany rynek jest chroniony przed napływem towarów z importu¹².

Ad 2. Wskaźnik wsparcia konsumentów (CSE) ma zastosowanie w określeniu kosztów ponoszonych przez konsumentów w wyniku danego systemu wsparcia. W tym przypadku mierzona jest roczna wartość całkowitych transferów od konsumentów do producentów rolnych oraz od podatników do konsumentów produktów rolniczych. Wskaźnik ten obejmuje transfery, które mają charakter ukrytych podatków lub jawnych transferów budżetowych otrzymywanych przez konsumentów produktów

⁷ Ibidem, s. 34. Wskaźnik PSE pokazuje, o ile dochody gospodarstwa rolnego liczone w cenach producenta (I_s) są wyższe w wyniku stosowanych narzędzi interwencji w porównaniu z sytuacją bez takich mechanizmów wsparcia (I_o).

⁸ Przykładowo gdy wskaźnik ten wynosi 30%, oznacza to, że 70 centów w każdym otrzymanym przez rolnika dolarze pochodzi ze sprzedaży jego produktów według cen światowych – R. Przygodzka, op.cit., s. 190.

⁹ $NACp = (PSE/Q \cdot Pb) + 1$, gdzie: $Q \cdot Pb$ – wartość produkcji w cenach na granicy.

¹⁰ Przykładowo gdy wskaźnik ten przyjmuje wartość 2, wówczas ceny otrzymywane przez producentów rolnych są dwukrotnie wyższe niż ceny na rynku światowym (cena eksportowa).

¹¹ R. Przygodzka, op.cit., s. 190.

¹² $NPCp = (Pp + PO/t)/Pb$, gdzie: Pp – cena producenta, Pb – cena na granicy, PO/t – wsparcie zależne od wielkości produkcji.

rolniczych mających wpływ na wydatki na zakup tych produktów¹³. Wskaźnik CSE, gdy przyjmuje wartość mniejszą od zera, określa wielkość ukrytego opodatkowania/obciążenia konsumentów wynikającego z polityki wspierania rolnictwa. Dodatni wskaźnik CSE wskazuje na wsparcie konsumentów za pomocą subsydiów oraz oznacza, iż państwo stosuje instrumenty, które przyczyniają się do kreowania dodatkowego popytu na artykuły rolne¹⁴. Wskaźnik CSE, podobnie jak wskaźnik PSE, może być ukazywany w ujęciu procentowym. Przykładowo gdy wynosi on -50% , oznacza to, że 50% całkowitej wartości wydatków konsumpcyjnych na artykuły rolne obejmuje transfery od konsumentów do producentów¹⁵.

Oprócz CSE do oceny kosztów ponoszonych przez konsumentów OECD wylicza współczynnik nominalnej pomocy dla konsumentów (Consumer Nominal Assistance Coefficient, NACc¹⁶) oraz współczynnik nominalnej ochrony konsumentów (Consumer Nominal Protection Coefficient, NPCc). Pierwszy z nich określa, o ile procent wydatki konsumpcyjne są wyższe bądź niższe od tych, które byłyby odnotowywane w sytuacji braku jakichkolwiek transferów do/od konsumentów¹⁷. Gdy współczynnik ten wynosi 1, wówczas całkowite wydatki konsumpcyjne oparte są w całości na cenach rynkowych bez wsparcia dla producentów i konsumentów. Współczynnik wyższy od jedności ukazuje natomiast zniekształcenia mechanizmu rynkowego. Przykładowo gdy wynosi on 2,5, wówczas wydatki konsumentów są dwuipółkrotnie wyższe (lub wyższe o 150%) w porównaniu z sytuacją, w której byłyby oparte na cenach światowych, bez wsparcia producentów rolnych i konsumentów¹⁸.

Z kolei NPCc stanowi miarę nominalnej stopy rynkowej protekcji konsumentów lub odzwierciedla przeciętną stopę ukrytych podatków importowych stosowanych na rynku krajowym. Wskaźnik ten mierzy bowiem stosunek pomiędzy krajowymi cenami płaconymi przez konsumentów na poziomie gospodarstw a cenami w eksporcie¹⁹.

¹³ R. Przygodzka, op.cit., s. 192.

¹⁴ J. Kołyska, *Wielkość i struktura finansowego wsparcia rolnictwa w Polsce i krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2009, nr 80, s. 21; por. szerzej OECD, *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support. Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*, Paris 2008, s. 122–131.

¹⁵ $\%CSE = CSE/(Qc \cdot Pd - TC) \times 100$, gdzie: TC – transfery od podatników do konsumentów, $Qc \cdot Pd$ – wartość konsumpcji w cenach krajowych na poziomie gospodarstwa rolnego – OECD, *Introduction to the OECD Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support*, <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/43411396.pdf> (data dostępu: 17.12.2014).

¹⁶ $NACc = (CSE/Qc \cdot Pb) + 1$, gdzie: $Qc \cdot Pb$ – wartość konsumpcji w cenach na granicy.

¹⁷ B. Wieliczko, *Pomiar finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD*, Warszawa 2008, s. 19.

¹⁸ R. Przygodzka, op.cit., s. 193.

¹⁹ Gdy wskaźnik ten przyjmuje wartość 2, oznacza to, że ceny płacone przez konsumentów są dwukrotnie wyższe niż ceny eksportowe – ibidem.

Ad 3. Wskaźnik wsparcia usług (GSSE) jest stosowany do pomiaru wartości transferów pieniężnych przeznaczonych na finansowanie usług publicznych dla sektora rolnego. Obejmuje on transfery przeznaczone dla instytucji świadczących usługi dla rolnictwa, zwłaszcza w zakresach działalności badawczo-rozwojowej, służby inspekcji i kontroli, wsparcia infrastruktury technicznej, marketingu i promocji, utrzymania strategicznych zapasów państwowych²⁰. Wskaźnik ten jest wyrażany jako wartość bezwzględna w walutach narodowych państw OECD lub jest odnoszony do wartości całkowitego wsparcia (TSE) i wyrażany w procentach²¹.

Ad 4. Wskaźnik całkowitego poziomu wsparcia (TSE)²² mierzy z kolei wartość całkowitych transferów pieniężnych od konsumentów, podatników oraz przychodów budżetowych netto wynikających ze stosowania instrumentów polityki rolnej, niezależnie od ich celów oraz wpływu na produkcję i dochody gospodarstw rolnych lub konsumpcję artykułów rolnych²³. To wartość nominalna całkowitych transferów pieniężnych w skali roku, ale można go również odnieść do PKB i wyrazić w ujęciu procentowym²⁴.

Przywołane miary protekcji rynku rolnego nie są jedynymi wskaźnikami stosowanymi do oceny wsparcia sektora rolnego. Innym ważnym miernikiem stosowanym w tym celu jest opracowany na potrzeby WTO zagregowany wskaźnik wsparcia (Aggregate Measurement of Support, AMS). Wskaźnik AMS jest stosowany przy określaniu zobowiązań państw członkowskich WTO w zakresie redukcji wsparcia w sektorze rolnym. Jest on obliczany odrębnie dla każdego artykułu rolnego objętego wsparciem cenowym, płatnościami bezpośrednimi lub innymi formami subsydiów niewyłączonych z zobowiązań redukcyjnych²⁵.

2. Analiza porównawcza wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych według miar OECD

Przywołane powyżej wskaźniki OECD są uznawane za najbardziej kompleksowe narzędzie oceny poziomu wsparcia sektora rolnego. Wybór tej metodologii do analizy protekcjonizmu rolnego Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych jest zatem naturalny. Dodatkowo zakres czasowy analizy prowadzonej przez OECD umożliwia ocenę najważniejszych reform wprowadzonych w systemach wsparcia rolnego tych gospodarek, wynikających zarówno z uwarunkowań zewnętrznych (proces liberalizacji handlu rolnego w ramach Rundy Urugwajskiej i implementacja przyjętych

²⁰ OECD, *Agricultural...*, s. 53–54.

²¹ R. Przygodzka, op.cit., s. 194.

²² $TSE = PSE + GSSE + TCT$, gdzie: TCT – transfery od podatników do konsumentów.

²³ OECD, *Agricultural...*, s. 50.

²⁴ $\%TSE = (TSE/GDP) \times 100$.

²⁵ B. Wieliczko, op.cit., s. 29. Na temat różnic między PSE i AMS zob. OECD, *Agricultural Support. How Is It Measured and What Does Mean?*, Paris 2009, s. 3, <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/44924550.pdf> (data dostępu: 17.12.2014).

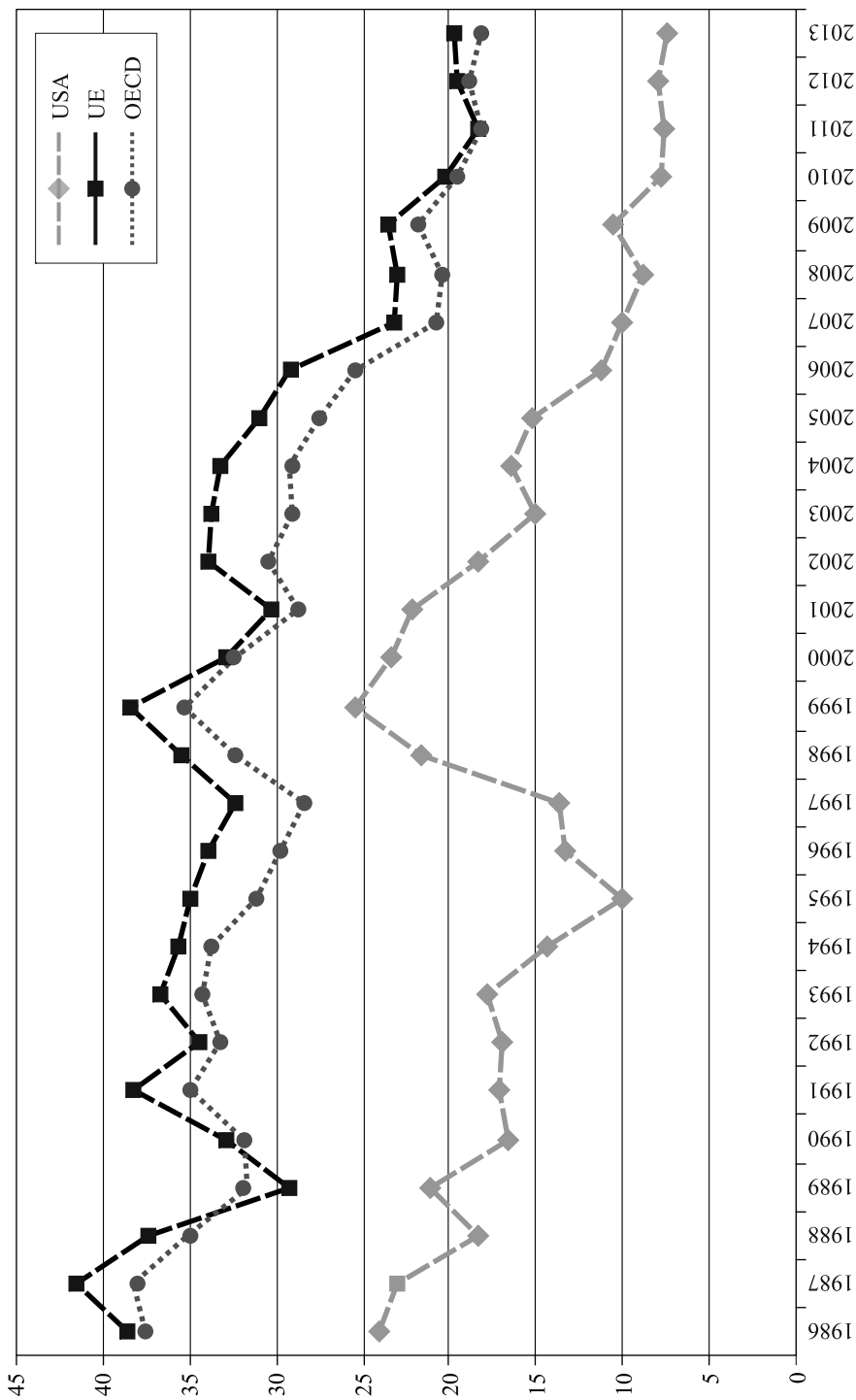
w związku z tym zobowiązań), jak i z wewnętrznych działań na rzecz ograniczenia obciążeń budżetowych związanych z interwencją na rynku rolnym oraz zmianą struktury stosowanych programów wsparcia.

Wskaźniki poziomu wsparcia rolnictwa są opracowywane przez OECD od 1986 r. Analizując dane ukazujące poziom wskaźnika PSE od tego roku, można zauważyć stopniowy spadek poziomu wsparcia dla producentów rolnych w państwach członkowskich tej organizacji. Udział wsparcia w przychodach rolników na przestrzeni lat 1986–2013 spadł o ponad 19 punktów procentowych z 37,6 do 18,2. Zmiany w tym zakresie osłabiły impulsy do wzrostu produkcji i spowodowały lepsze dostosowanie podaży do popytu rynkowego. Taka tendencja charakteryzowała m.in. rolnictwo europejskie i amerykańskie. W przypadku Unii Europejskiej odnotowano bowiem spadek udziału wsparcia w przychodach rolników z 38,6 do 19,8%, a w Stanach Zjednoczonych z 24,1 do 7,4%. W tym miejscu warto zauważyć, iż skala wsparcia rolnictwa w stosunku do przychodów brutto rolników europejskich i amerykańskich jest odmienna. Wskaźnik procentowy PSE dla Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)/UE w analizowanym okresie, z wyjątkiem 1989 r., kształtował się powyżej średniej dla wszystkich członków OECD. Z kolei w Stanach Zjednoczonych wskaźnik ten był znacząco niższy od średniej (por. wykres 1). Według ostatnich szacunkowych danych z 2013 r. PSE w ujęciu procentowym był prawie dwuipółkrotnie niższy niż średnia dla OECD. Z kolei poziom wsparcia rolnictwa UE był zbliżony do uśrednionych danych obejmujących wszystkich członków OECD.

Zmiany dotyczące wsparcia producentów rolnych w UE i USA mierzone za pomocą PSE obejmowały również strukturę tego wsparcia. W wyniku reform polityki, zwłaszcza pod wpływem zobowiązań przyjętych na forum GATT/WTO, znacząco zmieniło się oddziaływanie narzędzi silnie zniekształcających strumienie handlu. Udział procentowy wsparcia z wykorzystaniem narzędzi tego typu w PSE w latach 1986–1988 wynosił 92% w przypadku EWG i 52% w USA. Po zakończeniu Rundy Urugwajskiej poziom tego wskaźnika zmniejszył się do 64% w Unii Europejskiej. W Stanach Zjednoczonych w latach 1995–1997 odnotowano wzrost o sześć punktów procentowych w porównaniu z latami 1986–1988. Według ostatnich dostępnych danych udział wsparcia silnie zniekształcającego warunki handlu w UE i USA kształtuje się na podobnym poziomie, odpowiednio 26 i 22% (dane uśrednione dla okresu 2011–2013)²⁶.

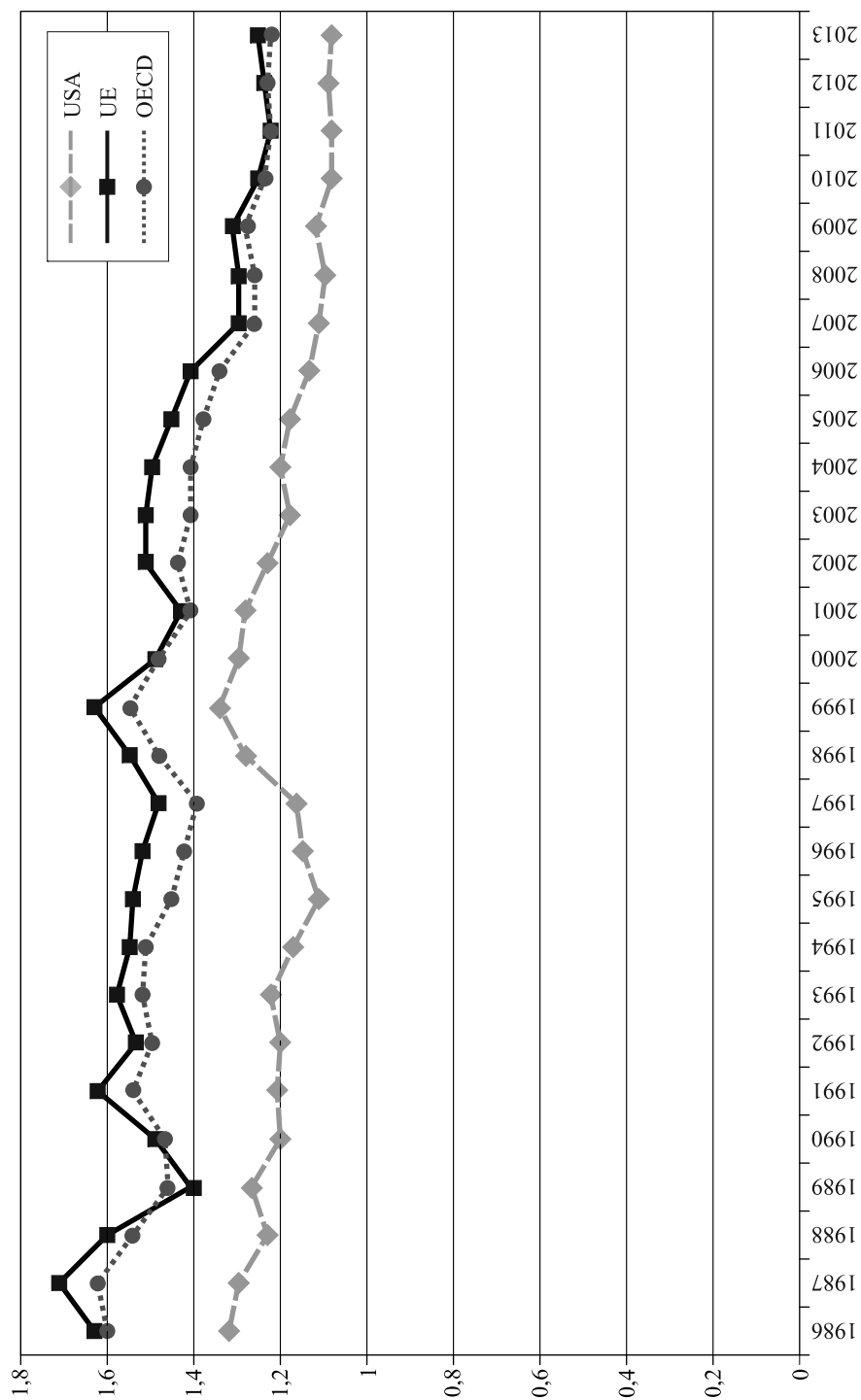
Redukcja poziomu wsparcia sektora rolnego dostrzegalna jest również na poziomie współczynnika nominalnej ochrony dla producentów (NPCp) oraz nominalnej pomocy dla producentów (NACp). Spadek poziomu wskaźnika NPCp zobrazowany na wykresie 3 wskazuje na ograniczenie pomocy związanej z produkcją, w tym dopłat do cen rynkowych, odzwierciedlających głównie środki ochrony granicznej. Jest to związane z obniżeniem różnicy między cenami producentów krajowych a cenami

²⁶ OECD, *Agricultural...*, s. 101, 191.



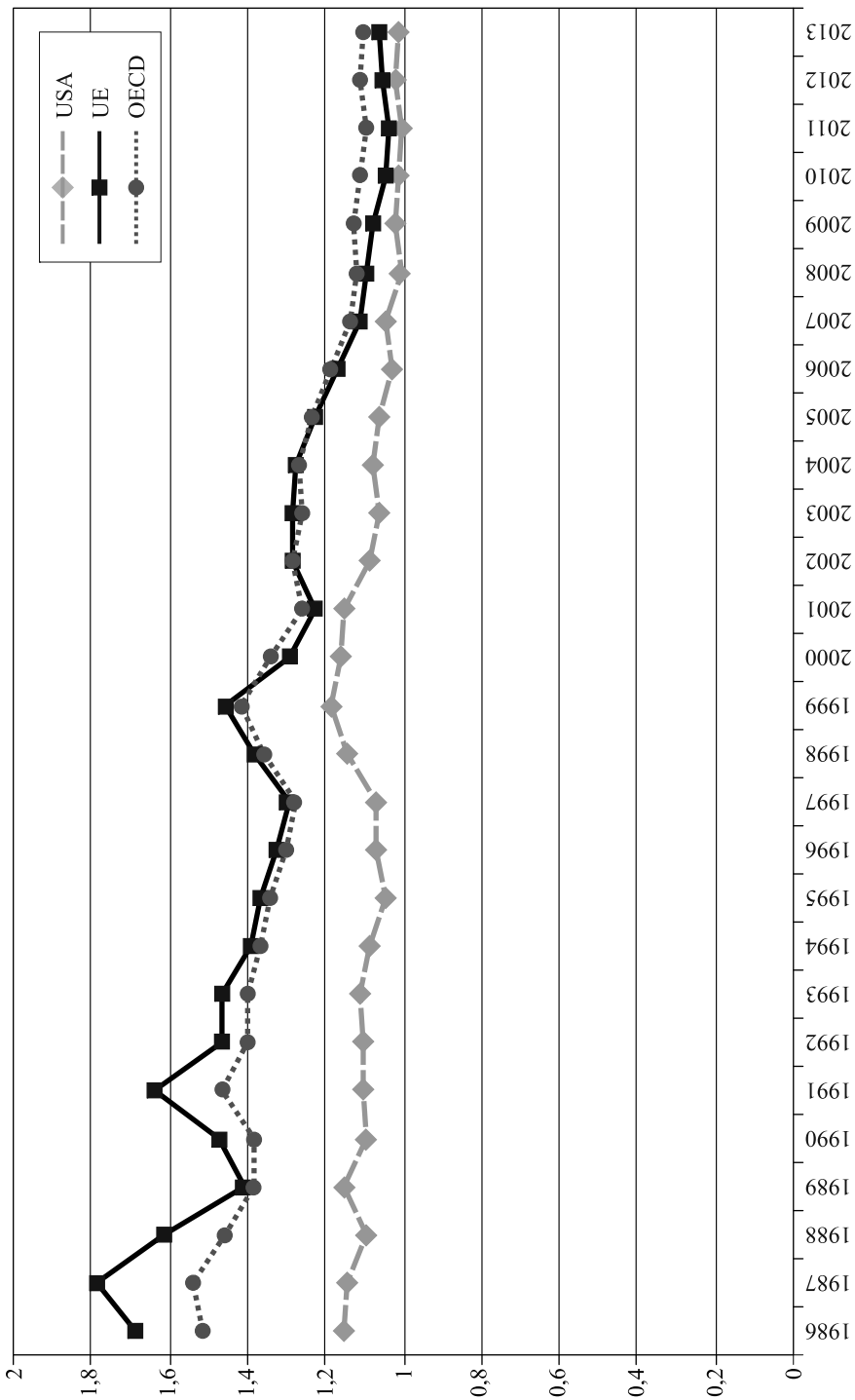
Wykres 1. Zmiany wskaźnika PSE w UE, USA i OECD w latach 1986–2013 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. *StatExtracts*, <http://stats.oecd.org> (data dostępu: 12.12.2014).



Wykres 2. Zmiany współczynnika nominalnej pomocy dla producentów NACp w UE, USA i OECD w latach 1986–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. *StatExtracts*...



Wykres 3. Zmiany współczynnika nominalnej ochrony dla producentów NPCp w UE, USA i OECD w latach 1986–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. *StatExtracts*...

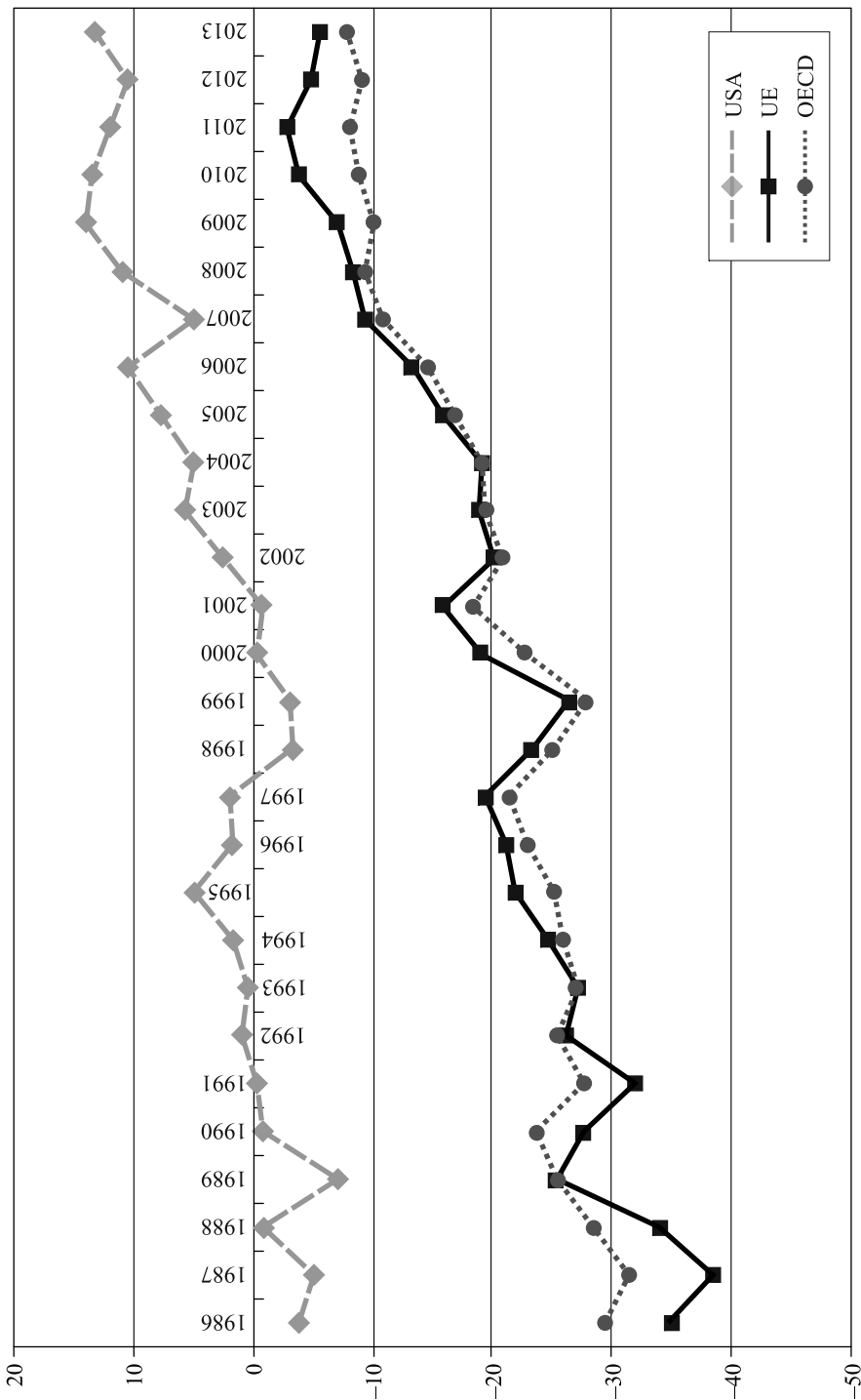
granicznymi. W 1986 r. średnia cena producenta na całym obszarze OECD była o 51% wyższa od ceny granicznej. Do 2013 r. wskaźnik ten obniżył się do 10%. Podobna tendencja jest obserwowana w przypadku Unii Europejskiej. Przy czym w 1986 r. wskaźnik NPCp dla EWG był wyższy niż średnia OECD. Ceny na rynku europejskim były bowiem o 68% wyższe od cen granicznych. Zdecydowanie lepiej wygląda sytuacja pod tym względem w 2013 r. Wskaźnik NPCp według danych szacunkowych wyniósł w tym czasie 1,05, co oznacza, że ceny wewnętrzne są jedynie o 5% wyższe od cen na granicy. W przypadku Stanów Zjednoczonych poziom ochrony producentów mierzony wskaźnikiem NPCp jest niższy zarówno w stosunku do UE, jak i danych uśrednionych obejmujących wszystkie państwa członkowskie OECD. Ceny artykułów rolnych na rynku amerykańskim były bowiem wyższe od cen granicznych o 15% w 1986 r. i 1% w 2013.

Zmiany dotyczące nominalnej pomocy dla producentów (NACp) odzwierciedlają wprawdzie ogólną tendencję do zmniejszania wsparcia sektora rolnego, ale skala tych zmian jest jeszcze stosunkowo niewielka. W badanym okresie poziom NACp zmniejszył się w Stanach Zjednoczonych z 1,32 do 1,08; w Unii Europejskiej z 1,63 do 1,25; a w OECD z 1,6 do 1,22, co oznacza, że sygnały rynkowe nadal w ograniczonym stopniu wpływają na decyzje producentów rolnych. Porównując gospodarki UE i USA, należy jednak podkreślić, iż ta druga ma bardziej prorynkowy charakter, ponieważ poziom wskaźnika NACp jest w tym przypadku bliższy jedności.

Redukcję wsparcia dla sektora rolnego w państwach OECD obserwuje się nie tylko na poziomie PSE, NACp oraz NPCp, ale również w przypadku kosztów ponoszonych przez konsumentów w wyniku stosowanego mechanizmu wspomagania dochodów rolników. W latach 1986–2013 wsparcie sektora rolnego w państwach OECD stanowiące wynik transferów od konsumentów spadło ponad czterokrotnie, biorąc pod uwagę wskaźnik CSE w ujęciu procentowym. W tym czasie poziom tego wskaźnika zwiększył się bowiem z $-29,3$ do $-7,7\%$. Oznacza to, iż współcześnie w państwach OECD około 8% całkowitej wartości wydatków konsumpcyjnych na artykuły rolne stanowią transfery od konsumentów do producentów żywności (por. wykres 4).

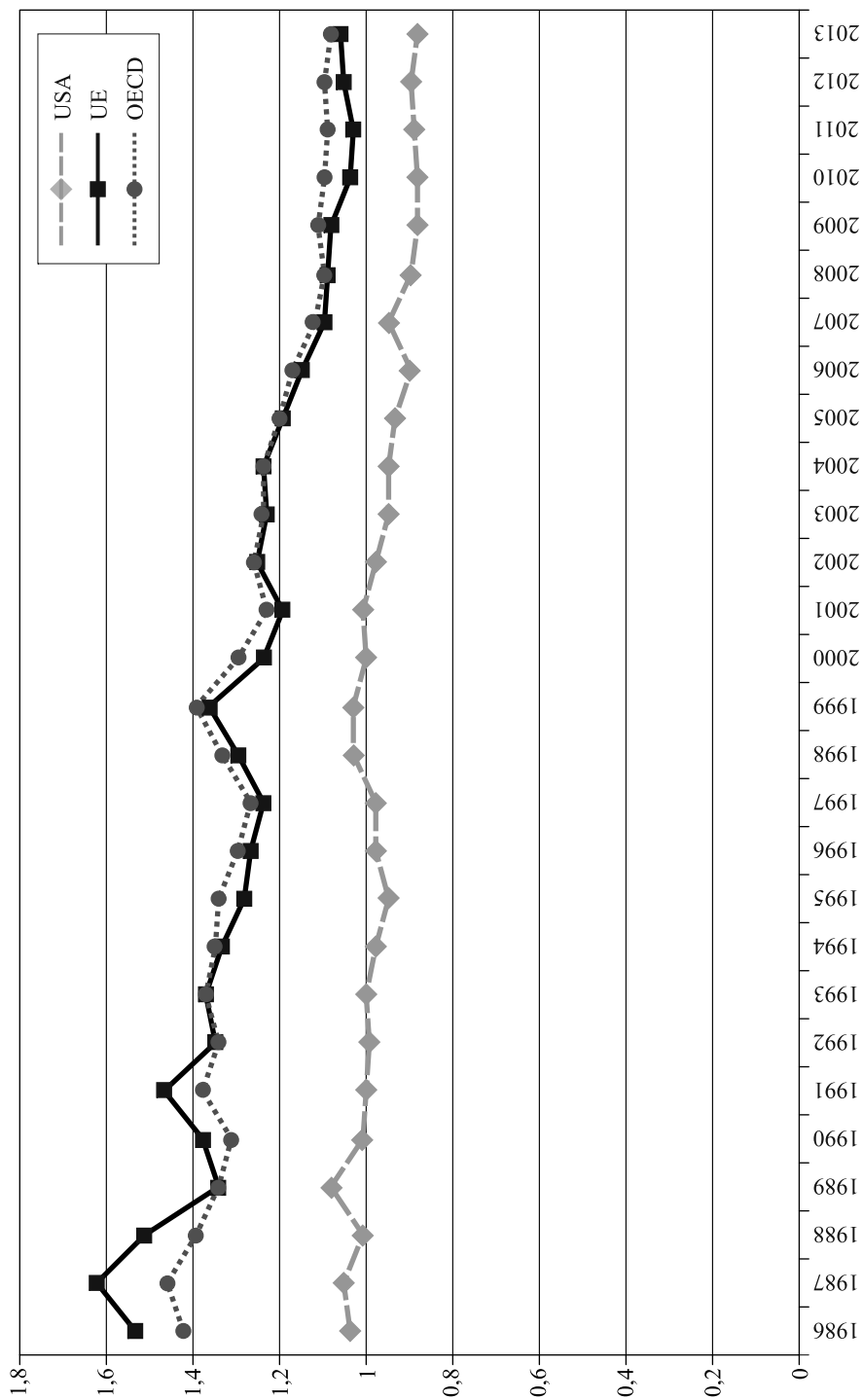
Oprócz zmian CSE również pozostałe wskaźniki stosowane do pomiaru wsparcia na linii konsument–producent (NACc, NPCc) także potwierdzają zmniejszenie się udziału konsumentów we wspieraniu sektora rolnego (por. wykresy 5 i 6).

Wskaźnik PSE nie uwzględnia wszystkich transferów, które stanowią wsparcie dla producentów rolnych. W ostatnich latach obserwuje się systematyczny wzrost pomocy dla sektora rolnego związany z usługami, które są świadczone dla rolnictwa (badania i rozwój, edukacja i oświata, marketing, doradztwo rolnicze, usługi weterynaryjne). Transfery w tym zakresie są mierzone za pomocą GSSE. Poziom tego wskaźnika w latach 1986–2013 charakteryzował się dużą zmiennością, przy czym ogólny trend był wzrostowy. W okresie 1986–2013 w państwach OECD udział form pomocy rolnikom wliczanych do wskaźnika GSSE w TSE całkowitym poziomie



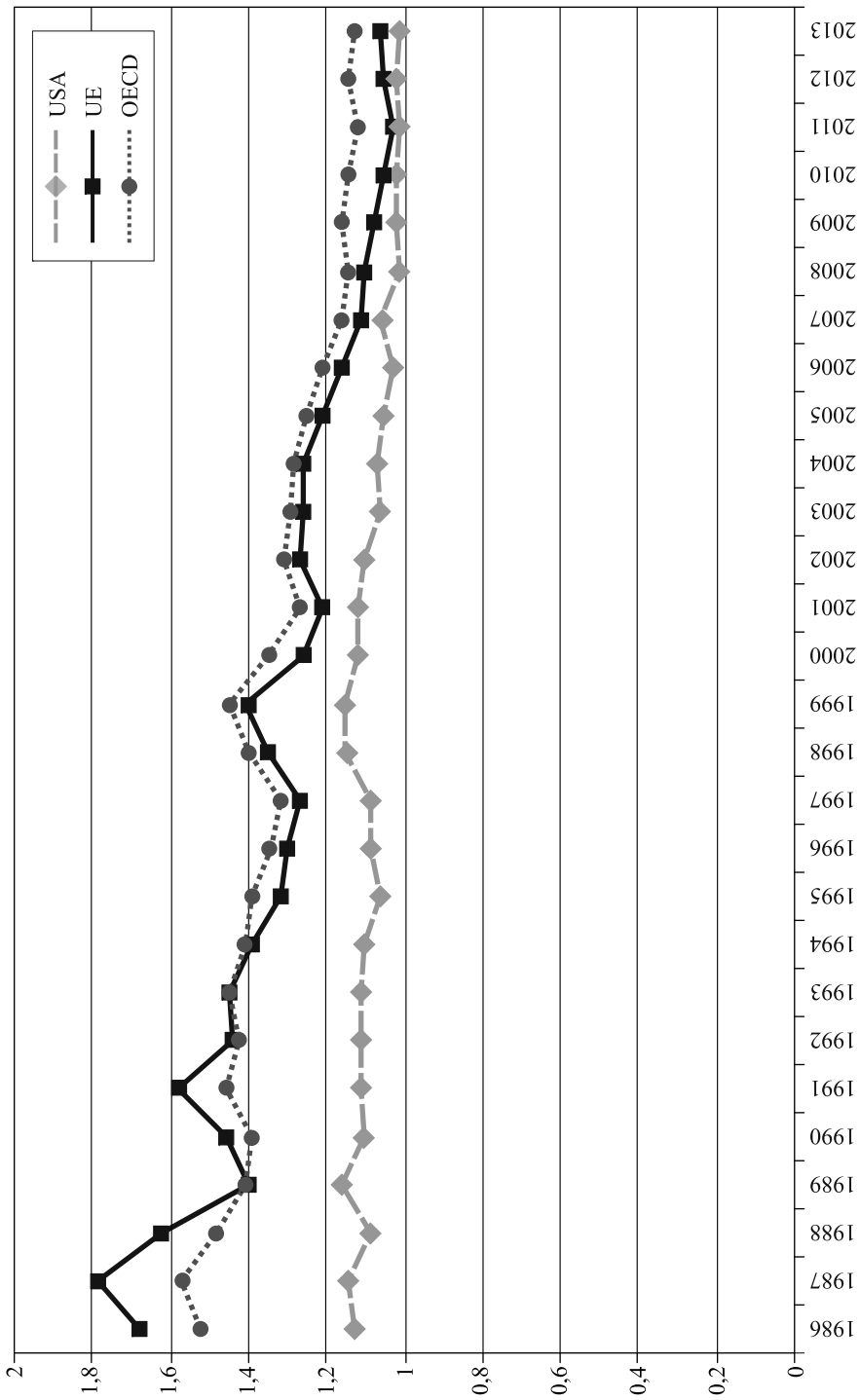
Wykres 4. Zmiany wskaźnika CSE w UE, USA i OECD w latach 1986–2013 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. StatExtracts...



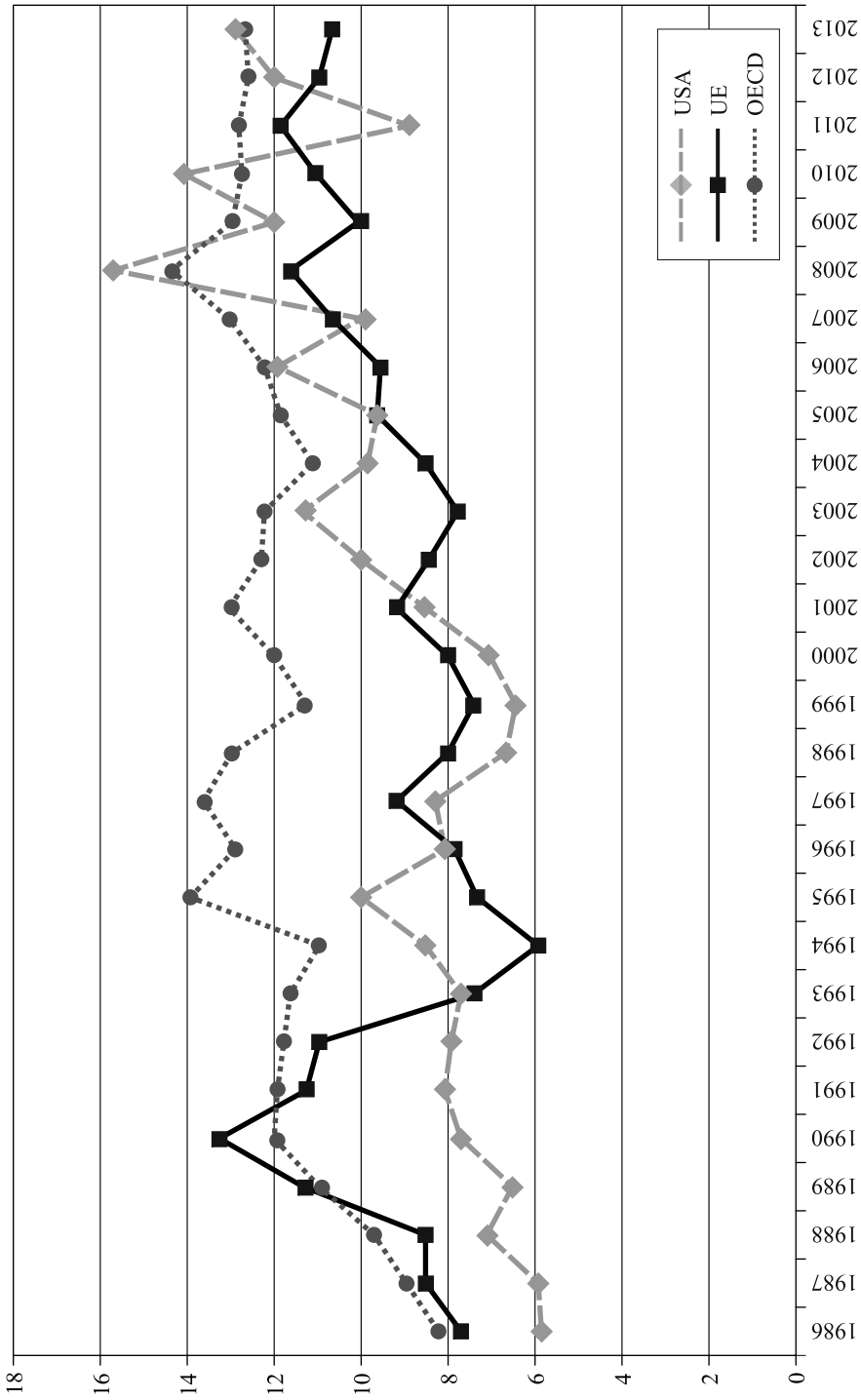
Wykres 5. Zmiany współczynnika nominalnej pomocy dla konsumentów NACc w UE, USA i OECD w latach 1986–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. *StatExtracts*...



Wykres 6. Zmiany współczynnika nominalnej ochrony konsumentów NPCc w UE, USA i OECD w latach 1986–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. *StatExtracts*...



Wykres 7. Udział GSSE w całkowitym poziomie wsparcia w UE, USA i OECD w latach 1986–2013 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. *StatExtracts*...

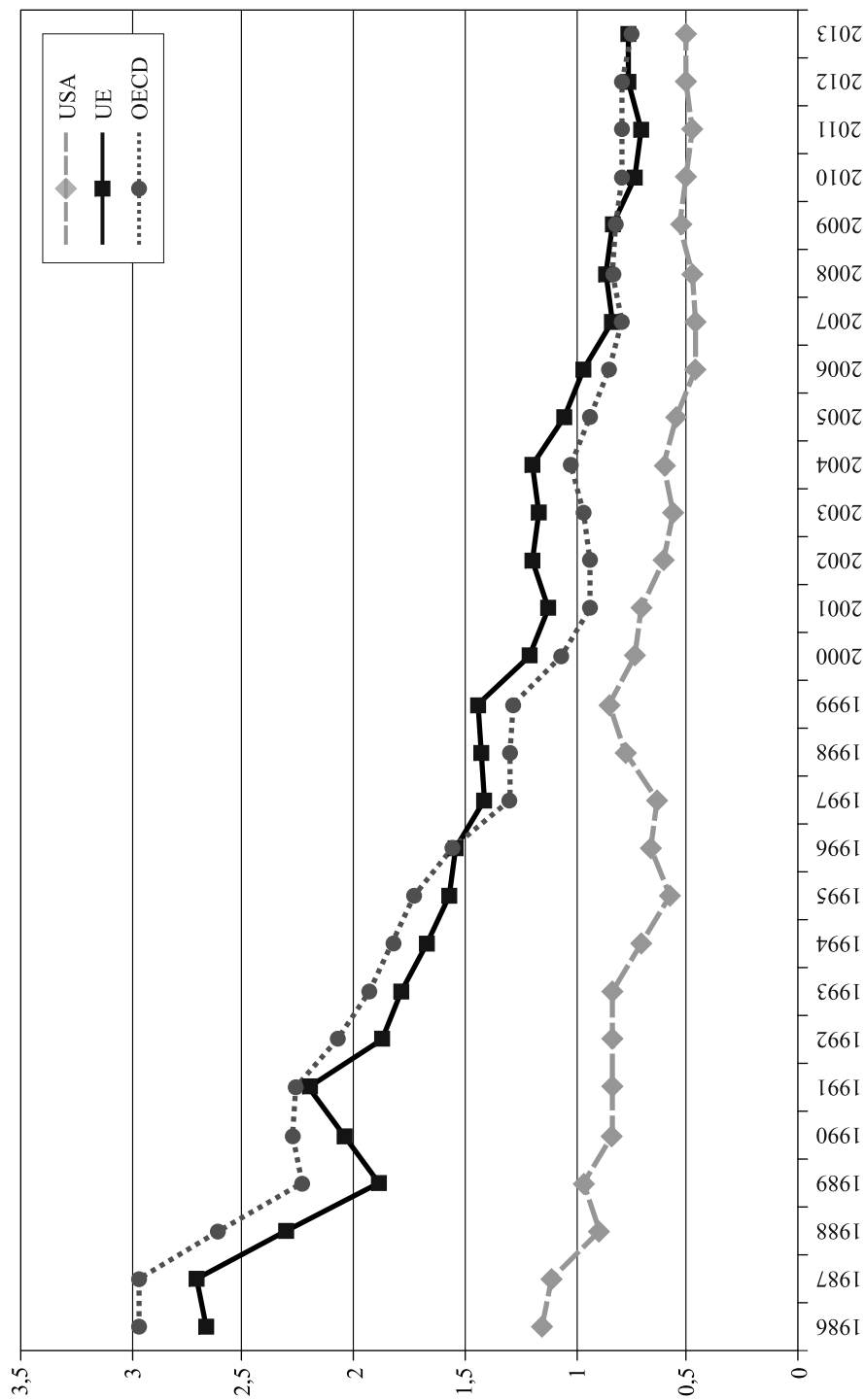
wsparcia zwiększył się z 8,2 do 12,6%. W EWG/UE wskaźnik ten wzrósł z 7,7% w 1986 r. do 10,6% w 2013 r. Jeszcze większa zmiana tego wskaźnika wystąpiła w Stanach Zjednoczonych. Udział GSSE w całkowitym poziomie wsparcia zwiększył się w przypadku tego kraju z 5,8 do 12,8% (por. wykres 7).

Opisane powyżej tendencje dotyczące zmniejszenia poziomu wsparcia rolnictwa w państwach OECD, w tym zwłaszcza w stanowiących przedmiot niniejszego opracowania Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej, odzwierciedla również zmiana udziału TSE w PKB. W latach 1998–2013 poziom tego wskaźnika w Unii Europejskiej uległ zmniejszeniu z 2,66 do 0,76%. W Stanach Zjednoczonych udział TSE w PKB zmniejszył się natomiast z 1,15 do 0,5%. Od 2007 r. wskaźnik ten dla UE kształtuje się na poziomie zbliżonym do średniej dla wszystkich członków OECD. W przypadku Stanów Zjednoczonych w całym okresie analizy prowadzonej zgodnie z metodologią OECD udział TSE w PKB kształtuje się poniżej średniej wyliczonej dla całej organizacji. Należy jednak podkreślić, iż różnica między średnią OECD a wskaźnikiem dla gospodarki amerykańskiej uległa znacznemu zmniejszeniu w porównaniu z danymi z 1986 r. (por. wykres 8).

Tabela 1. Wskaźnik całkowitego poziomu wsparcia w UE i USA (w mln USD)

Unia Europejska (27)						
	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013
TSE	100 756	106 888	95 340	89 558	97 652	98 811
Transfery od konsumentów	76 928	52 438	16 567	10 578	18 147	20 977
Transfery od podatników	25 329	54 935	79 209	79 022	79 882	78 723
Przychody budżetowe	-1 501	-486	-436	-42	-377	-889
Procentowy TSE (jako udział w PKB)	2,6	1,5	0,7	0,7	0,8	0,8
Stany Zjednoczone						
	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013
TSE	49 608	48 671	80 032	74 963	82 049	83 084
Transfery od konsumentów	14 177	13 372	4 710	3 358	6 791	3 981
Transfery od podatników	36 862	36 542	76 148	72 988	76 073	79 383
Przychody budżetowe	-1 432	-1 243	-826	-1 382	-815	-280
Procentowy TSE (jako udział w PKB)	1,1	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *Agricultural...*, s. 101, 191.



Wykres 8. Ogólny poziom wsparcia rolnictwa wyrażony udziałem TSE w PKB w UE, USA i OECD w latach 1986-2013 (w %)
 Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. *StatExtracts...*

Analizując dane dotyczące ogólnego wsparcia rolnictwa, oprócz udziału TSE w PKB warto również zwrócić uwagę na zmiany struktury wsparcia sektora rolnego. W ujęciu nominalnym dostrzegalny jest bowiem spadek wartości transferów od konsumentów, przy równoczesnym wzroście przepływów od podatników do producentów (por. tabela 1).

3. Wnioski

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza potwierdza tezę postawioną we wstępie, zgodnie z którą reformy polityki rolnej w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych znajdują odzwierciedlenie w miernikach protekcjonizmu rolnego opracowanych przez OECD. W wyniku reform pod wpływem czynników zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych stopniowo dochodziło do zmiany poziomu i struktury wsparcia udzielanego sektorowi rolnemu.

W Unii Europejskiej najistotniejsze zmiany wspólnej polityki rolnej (WPR) zostały zapoczątkowane w latach 90. XX w. w wyniku tzw. reformy MacSharry'ego. Zredukowano wówczas dotychczasowy system podtrzymywania cen wewnętrznych i wprowadzono płatności bezpośrednie, które stały się podstawowym instrumentem ochrony dochodów unijnych rolników. *Porozumienie w sprawie rolnictwa* ustanowione w ramach Rundy Urugwajskiej²⁷ oznaczało z kolei konieczność wyeliminowania zmiennych opłat wyrównawczych²⁸. Następnie w wyniku przyjętej w marcu 1999 r. *Agendy 2000* WPR została podzielona na dwa filary. Pierwszy z nich obejmował politykę bezpośredniego wspierania dochodów i interwencję rynkową, drugi zaś politykę rozwoju obszarów wiejskich²⁹. Na skutek przyjętych wówczas rozwiązań większy nacisk został położony na wspieranie rolnictwa poprzez instrumenty o charakterze strukturalnym i rozwojowym, a nie – jak miało to miejsce we wcześniejszych okresach – w wyniku zastosowania polityki cenowo-rynkowej³⁰. Kolejnym elementem procesu udoskonalania WPR były decyzje ministrów rolnictwa krajów Unii Europejskiej podjęte w Luksemburgu 22 kwietnia 2004 r. oraz postanowienia Rady z 22 kwietnia 2004 r. (tzw. reforma luksemburska lub reforma Fischlera). Określiły one zasadniczy kształt WPR na lata 2007–2013. Na ich podstawie wprowadzono m.in. system płatności jednolitych (Single Payment Scheme, SPS)³¹, a także tzw. modulację,

²⁷ Załącznik do *Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO)*, sporządzonego w Marakeszu 15 kwietnia 1994 r. (Dz.U. 1996, nr 9, poz. 54).

²⁸ Zob. J.T.S. Keeler, *Agricultural Power in the European Community. Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations*, „Comparative Politics” 1996, Vol. 28, No. 2, s. 127–149.

²⁹ R. Esposti, *Regional Growth and Policies in the European Union. Does the Common Agricultural Policy Have a Counter-Treatment Effect?*, „American Journal of Agricultural Economics” 2007, Vol. 89, No. 1, s. 116.

³⁰ Por. szerzej J. Skrzypczyńska, *GATT/WTO a polityka rolna Unii Europejskiej*, Poznań 2012, s. 105–108.

³¹ Celem wprowadzenia SPS było oddzielenie wielkości płatności bezpośrednich od wielkości produkcji w większości sektorów produkcyjnych.

czyli możliwość przenoszenia środków z płatności bezpośrednich na rozwój obszarów wiejskich. Zrewidowane zostały również zasady organizacji rynków rolnych w wyniku redukcji cen interwencyjnych³². Szczegółowe zasady funkcjonowania WPR na lata 2014–2020 określa pakiet rozporządzeń, które zostały opublikowane 20 grudnia 2013 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej³³. Poziom środków na WPR w porównaniu z poprzednią perspektywą budżetową został znacznie zmniejszony. W przypadku płatności bezpośrednich i instrumentów rynkowych zmniejszono wydatki o prawie 13%. Z kolei na rozwój obszarów wiejskich przeznaczono w porównaniu z okresem 2007–2013 17,7% środków³⁴. Należy się spodziewać, iż zmiany te znajdą odzwierciedlenie w kolejnych raportach OECD poświęconych ocenie wsparcia sektora rolnego państw członkowskich tej organizacji.

Również w Stanach Zjednoczonych polityka rolna podlegała istotnym przemianom na przestrzeni lat. Zmieniał się zarówno poziom wsparcia, jak i jego struktura. Znaczący poziom interwencjonizmu na rynkach rolnych w tym kraju związany był m.in. z kryzysem gospodarczym z 1930 r.³⁵ Wówczas administracja amerykańska, dążąc do powstrzymania spadku cen surowców rolnych, stosowała skup interwencyjny i magazynowanie nadwyżek produkcji rolnej. W 1933 r. na podstawie ustawy rolnej (*Agricultural Adjustment Act*) wprowadzono możliwość zawierania przez rząd

³² Por. szerzej M. Adamowicz, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, w: D. Kopycińska (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin 2008, s. 28–29.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007; Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014; Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020; Rozporządzenie Rady (UE) nr 1370/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r. określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 20.12.2013, L 347/498.

³⁴ B. Wieliczko (red.), *Ocena wpływu „budżetu rolnego” Wspólnoty na lata 2014–2020 na kondycję finansową krajowego rolnictwa i całą gospodarkę*, Warszawa 2013, s. 13.

³⁵ A. Henisz-Matuszczyk, A. Czyżewski, *Podstawowe instrumenty interwencji państwa na rynku produktów rolnych w Stanach Zjednoczonych w świetle struktury wydatków budżetowych na rolnictwo. Wnioski dla Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 4.

umów z rolnikami w celu kontroli podaży poprzez redukowanie obszaru zasiewu, magazynowanie zbóż na farmach, udzielanie bezzwrotnych pożyczek oraz zawieranie umów handlowych z producentami i pośrednikami. Celem tych działań było wspieranie dochodów producentów żywności i cen wybranych produktów rolnych³⁶. Okres drugiej wojny światowej oraz po jej zakończeniu, w związku ze wzrostem eksportu do Europy, to czas istotnego wzrostu produkcji rolnej w USA w warunkach zawieszenia programów kontroli produkcji i zarządzania podażą. Wraz ze wzrostem samowystarczalności żywnościowej państw europejskich, a w szczególności po ustanowieniu WPR, pojawiły się problemy na rynku amerykańskim i ponownie z różną intensywnością sięgano do narzędzi interwencjonizmu rolnego. Do lat 60. XX w. opierano się głównie na działaniach służących podnoszeniu cen poprzez zakupy rządowe, kontrolę podaży, restrykcje importowe i promocję eksportu. Po wejściu w życie *Food and Agriculture Act* w 1965 r., wraz z obniżeniem poziomu wsparcia cenowego, skoncentrowano się na wspieraniu dochodów rolników za pomocą płatności bezpośrednich oraz utrzymaniu programów magazynowania i rozdysponowywania nadwyżek żywności (krajowa i zagraniczna pomoc żywnościowa). *Food and Security Act* z 1985 r. wprowadził z kolei agresywną politykę proeksportową, która była odpowiedzią na rozszerzenie programów subsydiów rolnych przez EWG. Ustawa ta podtrzymała także dotychczasowe mechanizmy wewnętrznej polityki rolnej. Zostały one również utrzymane w kolejnej ustawie rolnej z 1990 r. (*Food, Agriculture, Conservation and Trade Act*)³⁷. W celu dostosowania polityki rolnej USA do zobowiązań przyjętych w Rundzie Urugwajskiej przyjęto tzw. *FAIR Act (Federal Agriculture Improvement and Reform Act)*. Ustawa weszła w życie w 1996 r. Celem reformy było odejście od wsparcia producentów rolnych w zależności od bieżącego wolumenu produkcji. Częściowo zastąpiono zatem wsparcie cen rynkowych oraz dopłaty wyrównawcze nowym programem dopłat bezpośrednich (Production Flexibility Contract, PFC) przyznawanych do obszaru uprawy, niezależnie od jej rodzaju³⁸. Programy wprowadzone w 1996 r. były kontynuowane również na mocy kolejnej ustawy rolnej – *Farm Bill 2002*. Z nowych rozwiązań wprowadzonych w tym dokumencie należy zwrócić uwagę na płatności antycykliczne wypłacane producentom w przypadku spadku ceny rynkowej powiększonej o dopłaty bezpośrednie. Na mocy tej ustawy wprowadzono również program pomocy rolnikom, którzy ponieśli straty w wyniku konkurencji ze strony importu (Trade Adjustment Assistance, TAA). *Farm Bill* z 2008 r. rozszerzył z kolei zakres uregulowań o kwestie ogrodnictwa i rolnictwa ekologicznego, ubezpieczeń i rynków terminowych. Oprócz dotychczasowych form płatności wprowadzono

³⁶ A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa 2011, s. 61.

³⁷ Por. G.W. Bird, J. Ikerd, *Sustainable Agriculture. A Twenty-First-Century System*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1993, Vol. 529, s. 92–102.

³⁸ A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, op.cit., s. 175.

system płatności do produkcji roślinnej (Average Crop Revenue Election Payments, ACRE)³⁹.

Znaczące zmiany w systemie wsparcia amerykańskiego rolnictwa wprowadziła ostatnia ustawa z 2014 r. (*Farm Act 2014*). Najważniejszą z nich jest wyeliminowanie z programu wspierania dochodów z produkcji rolniczej płatności bezpośrednich, płatności antycyklicznych oraz wprowadzonych w ustawie z 2008 r. nowych płatności z tytułu produkcji roślinnej (ACRE). Punkt ciężkości w przypadku programów wsparcia produkcji rolnej został położony na ubezpieczenia upraw (nowe formy świadczeń) oraz mechanizmy zarządzania ryzykiem⁴⁰. Usprawniono również programy ochrony środowiska naturalnego, zmodyfikowano programy dożywiania ludności, a także rozszerzono programy dotyczące upraw specjalnych, rolników ekologicznych, bioenergii, rozwoju obszarów wiejskich i rolników rozpoczynających działalność⁴¹. Analizując zaplanowaną strukturę wydatków na rolnictwo, należy zwrócić uwagę na wzrost udziału wydatków na pomoc żywnościową. Osiemdziesiąt procent wydatków szacowanych na cały okres obowiązywania *Farm Bill 2014* przeznaczono bowiem na programy dożywiania ludności, a jedynie 5% na dopłaty do wytwarzania produktów rolnych⁴². W przypadku *Farm Bill 2008* wskaźniki te wynosiły odpowiednio prawie 75% i około 10%.

Pozytywny trend dotyczący zmniejszenia wsparcia sektora rolnego w UE i USA dostrzegalny jest w mniejszym lub większym stopniu w każdym z analizowanych wskaźników. W celu ukazania zmian strukturalnych dotyczących stosowanych instrumentów wsparcia należałoby dokonać analizy wskaźnika PSE z wyszczególnieniem poszczególnych form wsparcia składających się na ten miernik. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania analizę zawężono do danych zagregowanych. Na podstawie przywołanej struktury TSE dostrzegalna jest jednak wyraźna zmiana na rzecz transferów od podatników kosztem transferów od konsumentów. W badanym okresie doszło również do zmniejszenia udziału narzędzi w największym stopniu zniekształcających strumień handlu, co w dużej mierze jest związane z liberalizacją handlu rolnego w wyniku zobowiązań przyjętych w ramach Rundy Urugwajskiej i ograniczeniem stosowania narzędzi zaliczanych do tzw. środków *Amber Box* na rzecz środków z grupy *Green Box*⁴³.

³⁹ Por. szerzej H.M. Bahn, *Instrumentarium i struktura planowanych wydatków w ramach Farm Bill 2008*, tłum. S. Wesołowska-Betkier, w: M. Drygas (red.), *Amerykański Farm Bill 2008 i WPR Unii Europejskiej po 2013 r.*, Warszawa 2009, s. 11–80; Z. Baker i in., *The Sustainable Agriculture Coalition's Grassroots Guide to the 2008 Farm Bill*, Washington 2008.

⁴⁰ *Agricultural Act of 2014*, http://agriculture.house.gov/sites/republicans.agriculture.house.gov/files/pdf/legislation/Final_AgAct2014.pdf (data dostępu: 16.11.2014).

⁴¹ <http://www.ers.usda.gov/agricultural-act-of-2014-highlights-and-implications.aspx> (data dostępu: 16.11.2014).

⁴² H.M. Bahn, op.cit., s. 11.

⁴³ Formy wsparcia podlegające *Porozumieniu w sprawie rolnictwa* określa się obrazowo za pomocą skrzynek o trzech kolorach: ciemnożółtym (ang. *Amber Box*), niebieskim (ang. *Blue Box*), zielonym (ang. *Green Box*). *Amber Box* obejmuje wszelkie środki wsparcia wewnętrznego, które uważa się za zakłócające

Przywołane dane wskazują również na różnice w skali protekcjonizmu rolnego w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych. Poziom wsparcia jest większy w Unii niż w USA nie tylko w ujęciu pieniężnym⁴⁴, ale również pod względem większych zakłóceń rynkowych, co potwierdzają wyższe wskaźniki NACp oraz NACc. Różnice w systemach wsparcia rolnictwa w UE i USA dostrzegalne są również w przypadku wydatków konsumpcyjnych. Wskaźnik CSE w ujęciu procentowym w Stanach Zjednoczonych przyjmuje bowiem wartości dodatnie, co oznacza, że wydatki konsumentów w tym kraju są wspierane przez państwo. Potwierdza to znaczący udział wydatków na programy pomocy żywnościowej w systemie wspierania rolnictwa w tym kraju. W USA konsumenci są jednym z beneficjentów prowadzonych działań w ramach polityki rolnej. Przejawia się to we wzroście transferów od podatników do konsumentów, co pozwala na wzrost popytu na produkty rolne poprzez dopłaty kierowane do konsumentów o niższym statusie ekonomicznym, a tym samym niższym poziomie elastyczności dochodowej w stosunku do dóbr pierwszej potrzeby. W Unii Europejskiej wskaźnik CSE% przyjmuje wartość ujemną, co oznacza, że konsumenci w związku z utrzymywaniem się wysokich cen żywności na rynku wewnętrznym w stosunku do cen światowych ponoszą koszty systemu wsparcia rolnictwa.

Podsumowując powyższe rozważania, warto się również odnieść do toczących się negocjacji, których przedmiotem jest m.in. liberalizacja handlu rolnego. Istotny wpływ na przyszły kształt systemów wspierania sektora rolnego w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych mogą mieć bowiem negocjacje wielostronne Rundy Doha oraz bilateralne rokowania między tymi gospodarkami, prowadzące do ustanowienia Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego (TTIP). W obu przypadkach negocjacje rolne nie należą do łatwych. Obecnie stanowią one jedną z podstawowych przeszkód utrudniających zakończenie rokowań na forum WTO. Biorąc pod uwagę dotychczasowe defensywne stanowisko Unii Europejskiej w negocjacjach rolnych w ramach Rundy Doha, a także różnice dotyczące poziomu ceł, systemów

konkurencję i handel, zdefiniowane w art. 6 *Porozumienia w sprawie rolnictwa* jako wsparcie wewnętrzne inne niż należące do *Blue Box* i *Green Box*. Zalicza się do nich wsparcie cen rynkowych i bezpośrednie płatności na rzecz producentów. Dozwolone jest wsparcie minimalne – *de minimis* – w wysokości nieprzekraczającej 5% produkcji dla krajów rozwiniętych i 10% dla krajów rozwijających się. *Blue Box* to wsparcie wewnętrzne, które nie kwalifikuje się do *Amber Box*, tylko dlatego że wiąże się z ograniczeniem produkcji rolnej lub – innymi słowy – jest przypisane do wielkości gospodarstwa, a nie wielkości produkcji (art. 5 *Porozumienia w sprawie rolnictwa*). *Green Box* to z kolei kategoria obejmująca środki, które w niewielkim stopniu zakłócają handel, nawet jeśli dotyczą bezpośrednio produkcji. W załączniku 2 dołączonym do *Porozumienia w sprawie rolnictwa* zdefiniowano je jako wsparcie udzielane w ramach programów rządowych finansowanych ze środków publicznych, nieobejmujących transferów od konsumentów, oraz wsparcie, które nie powoduje podtrzymania cen producentów. Do przykładowych środków należących do tej grupy zalicza się m.in. rządowe wsparcie wydatków na badania i rozwój, na zwalczanie epidemii, promocję i marketing, rządowe finansowanie zakupów żywności ze względów bezpieczeństwa, pomoc na dostosowania o charakterze strukturalnym – A. Dydoń, J. Niemczyk, *Negocjacje rolne w WTO – nowe impulsy*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 7, s. 37.

⁴⁴ W 2013 r. całkowity poziom wsparcia (TSE) w UE osiągnął wartość 98 811 mln USD. W Stanach Zjednoczonych było to 83 084 mln USD – OECD, *Agricultural...*, op.cit., s. 101, 191.

sanitarnych i fitosanitarnych, w tym dopuszczenia do obrotu i uprawy odmian GMO w UE i USA, należy się spodziewać, że także w przypadku TTIP rokowania w tym sektorze mogą stać się poważnym wyzwaniem dla negocjatorów.

EU and US Agricultural Policy in the Light of OECD Indicators

The article presents the changes in agricultural policies of the European Union and the United States seen from the angle of agricultural support indicators calculated in the OECD countries. The article is divided into three parts. The first part presents the research methodology. The second part examines the changes in agricultural support indicators calculated for the European Union and the United States. The third part presents the conclusions from the analysis.

Keywords: agricultural policy, European Union, United States, protectionism, OECD