

**Agnieszka Poczta**

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

## **WSPARCIE FINANSOWE W ŚWIATOWYM ROLNICTWIE – DOŚWIADCZENIA KRAJÓW OECD DZIESIĘĆ LAT PO RUNDZIE URUGWAJSKIEJ GATT/WTO**

### **1. Wstęp**

Od podpisania w dniu 15 kwietnia 1994 r. Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT/WTO w Marakeszu i Porozumienia w sprawie rolnictwa minęło już przeszło jedenaście lat. Jest to, z dwóch powodów, odpowiedni moment, aby podjąć próbę oceny efektów Porozumienia i stopnia realizacji celów wyznaczonych przez GATT w sektorze rolnym. Po pierwsze, okres implementacji Porozumienia w krajach rozwiniętych wyniósł sześć lat (1995-2001), natomiast w krajach rozwijających się właśnie lat dziesięć (1995-2005). Po drugie, należy pamiętać, iż nawet w krajach rozwiniętych, a więc o krótszym okresie implementacji, dostosowania rynkowe (zwłaszcza podażowe) następują z pewnym opóźnieniem w stosunku do wprowadzanych instrumentów polityki rolnej. Porozumienie w sprawie rolnictwa dotyczyło w zasadzie dwóch istotnych kwestii: protekcji w handlu rolnym oraz wewnętrznego wsparcia finansowego w rolnictwie. W artykule tym uwaga zostanie skupiona głównie na drugim z tych zagadnień.

### **2. Cele i założenia Porozumienia w sprawie rolnictwa GATT/WTO**

Rokowania w sprawie handlu produktami rolnymi zainicjowano na forum GATT w 1986 r. na skutek żądań USA i krajów grupy Cairns<sup>1</sup>. Głównym celem

---

<sup>1</sup> Kraje Cairns były grupą kilku rozwiniętych (m.in. Australii i Kanady) oraz rozwijających się krajów, eksporterów produktów rolnych, której celem było wyeliminowanie wszystkich form wsparcia eksportu rolnego i uzyskanie dostępu do rynków Wspólnoty i Japonii. Nazwa grupy pochodzi od miejscowości w Australii, gdzie po raz pierwszy doszło do spotkania jej członków.

Porozumienia, ustalonym jeszcze w 1986 r. w Deklaracji z Punta del Este, było osiągnięcie większej liberalizacji w handlu produktami rolnymi (WTO 1994). Dnia 15 kwietnia 1994 r. podpisano akt końcowy RU, a wraz z nim Porozumienie w sprawie rolnictwa i Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (Kaczurba, Kawecka-Wyrzykowska 2002). Porozumienie w sprawie rolnictwa podzielono na trzy główne postanowienia dotyczące dostępu do rynku, subsydiów eksportowych oraz wsparcia wewnętrznego:

- Dostęp do rynku. Postanowienie w sprawie dostępu rynku obejmowało kwestie: taryfikacji, związania wszystkich cel na produkty rolne i ich stopniowej redukcji oraz kwot minimalnego i bieżącego dostępu do rynku. Taryfikacja oznaczała zastąpienie środków pozataryfowych ekwiwalentem celnym bez możliwości ponownego wprowadzenia instrumentu pozataryfowego. Stawki celne w okresie implementacji w krajach rozwiniętych zostały zgodnie z Porozumieniem obniżone średnio o 36%, ale nie mniej niż 15% dla każdej pozycji taryfowej<sup>2</sup>. Bardzo istotnym posunięciem w kierunku uregulowania światowego handlu rolnego było związanie wszystkich cel na artykuły rolne, co oznaczało, iż cła raz ustalone na danym poziomie musiały na nim pozostać i nie mogły być zmieniane jednostronnie przez importera. Wyjątkiem od zasady taryfikacji i związania cel była specjalna klauzula ochronna<sup>3</sup> (WTO 1994). Istotnym elementem Porozumienia było także ustalenie kwot minimalnego i bieżącego dostępu do rynku, nazywanych kontyngentami<sup>4</sup>.
- Subsidia eksportowe. Postanowienie w sprawie subsydiów eksportowych zobowiązało państwa członkowskie WTO do ich redukcji o 36% w stosunku do okresu bazowego 1986-1990 oraz do niewprowadzania nowych subsydiów na towary, które nie były nimi objęte w okresie bazowym. Kraje rozwinięte musiały też w ciągu sześciu lat od podpisania Porozumienia ograniczyć wolumen subsydiowanego eksportu rolnego o 21% (dla krajów rozwijających się było to odpowiednio 24 i 14%). Dodatkowo w art. 13 Porozumienia zwarto tzw. klauzulę pokoju<sup>5</sup>.
- Wsparcie wewnętrzne. W celu obliczania poziomu wsparcia wewnętrznego produkcji rolnej przez kraje członkowskie utworzono zagregowany wskaźnik wsparcia<sup>6</sup> (AMS), który jednak nie obejmował wszystkich środków wspierania

<sup>2</sup> W krajach rozwijających się cła obniżono średnio o 24%, ale nie mniej niż 10% dla każdej pozycji taryfowej.

<sup>3</sup> SSG – *special safeguard*, która umożliwia nałożenie dodatkowych opłat celnych na towary importowane w przypadku, gdy przekroczona zostanie wartość progowa importu ustalana na podstawie średniej wielkości importu w ciągu ostatnich trzech lat lub gdy cena importowa cifa jest niższa od ceny progowej równej średniej cenie danego dobra w latach 1986-1988.

<sup>4</sup> Kontyngenty były ustalane na podstawie wielkości importu z okresu bazowego, czyli z lat 1986-1998, a następnie rozdzielane przez importerów pomiędzy kraje eksportujące określone w listach koncesyjnych uzgodnionych w II RU GATT/WTO. Kwoty bieżącego dostępu do rynku były uzupełniane przez kwoty minimalnego dostępu do rynku w przypadku, gdy kontyngent bieżący był mniejszy niż 5% konsumpcji z okresu bazowego. Wtedy kwoty bieżącego dostępu do rynku były uzupełniane do wysokości 3% konsumpcji, a następnie sukcesywnie zwiększane, aż do poziomu 5% w roku 2000. Dla krajów rozwijających się wielkości te kształtowały się odpowiednio na poziomie 1 i 4%, natomiast okres implementacji przedłużono do 2005 roku.

<sup>5</sup> „Klauzula pokoju” nakazywała powstrzymanie się do końca 2003 r. przed skarżeniem na forum WTO przeciwko skutkom subsydiów dozwolonych na mocy Porozumienia.

<sup>6</sup> AMS (*aggregate measurement of support*) – oznacza roczny poziom wsparcia, wyrażonego w kategoriach pieniężnych, udzielanego producentowi rolnemu na konkretny produkt rolny lub udzielanego ogółowi producentów

rodzimej produkcji. Instrumenty wewnętrznej polityki wspierania rolnictwa podzielono na trzy grupy zwane trzema „pudłami” (Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2004). **Pudło żółte** (*amber box*) obejmowało środki bezpośredniego oddziaływania na produkcję, zniekształcające procesy rynkowe<sup>7</sup>. Poziom wsparcia, będący wynikiem działania instrumentów zawartych w pudle żółtym, mierzony właśnie AMS, miał zostać zredukowany o 20% w ciągu sześciu lat w stosunku do wielkości bazowej z lat 1986-1988 (Czyżewski, Sapa 2003). Z kolei do **pudła niebieskiego** (*blue box*) zakwalifikowano środki powodujące minimalne zakłócenia w handlu i mechanizmach rynkowych<sup>8</sup>. Założono, iż poziom wsparcia, będący wynikiem tych instrumentów, nie będzie obniżany, chyba że przekroczy poziom z 1992 r. Do **pudła zielonego** (*green box*) zaliczono instrumenty nieposiadające bezpośredniego negatywnego wpływu na wolny handel i procesy rynkowe<sup>9</sup>. Instrumenty wsparcia w ramach tego pudła nie podlegały redukcji.

### 3. Poziom i mierniki finansowego wsparcia producentów rolnych w odniesieniu do wybranych krajów i instrumentów

Jednym z głównych celów Porozumienia było doprowadzenie do obniżenia poziomu wsparcia wewnętrznego rolnictwa. Za pomocą wskaźnika wsparcia producentów (PSE)<sup>10</sup> dokonać można pierwszej próby ogólnej oceny, czy cel ten został zrealizowany i w jakim stopniu? Na rys. 1 widać, iż w przypadku wskaźnika PSE w % dla krajów OECD i krajów UE nie nastąpiło żadne wyraźne obniżenie jego poziomu. Pewien spadek poziomu wskaźnika przypadł na lata 1986-1989, czyli na pierwszą połowę RU, później jednak nastąpił ponowny jego wzrost. Co ciekawe, w roku 2003 wskaźnik PSE w % dla krajów OECD znajdował się na takim samym poziomie jak w roku 1989. Po wprowadzeniu Porozumienia w 1994 r. dochodziło wprawdzie do fluktuacji w poziomie zagregowanego % PSE, nie można jednak mówić o żadnych tendencjach spadkowych.

Bardzo istotną kwestią poruszaną podczas negocjacji II RU GATT/WTO było też założenie, aby wszystkie kraje członkowskie w tym samym stopniu uczestniczyły w procesie liberalizacji handlu i ograniczenia wsparcia dla rolnictwa (Tangermann 2003). Stopień realizacji tego założenia można ocenić, badając procentowy udział poszczególnych krajów w zagregowanym wskaźniku PSE. Należy zwró-

---

rolnych, inne niż wsparcie wyłączone ze zobowiązań redukcyjnych zgodnie z Porozumieniem. Obliczane jest jako różnica między wyższą ceną światową a ceną krajową, następnie mnożoną przez wielkość produkcji.

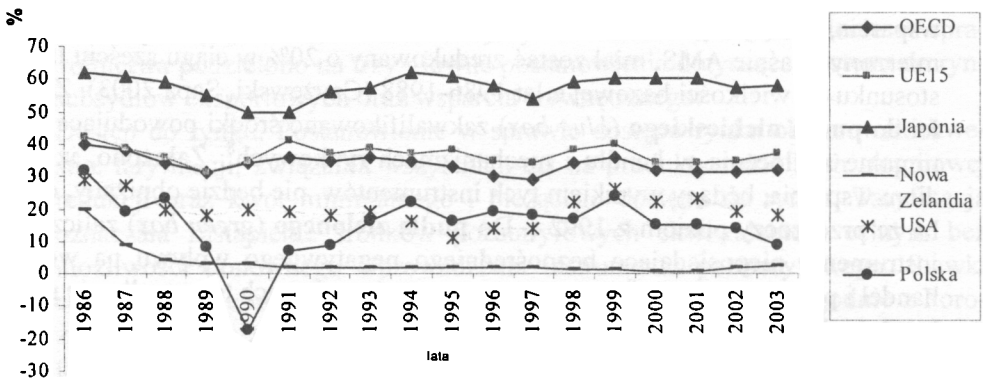
<sup>7</sup> Do pudła żółtego zaliczono np. ceny interwencyjne, dopłaty do środków produkcji.

<sup>8</sup> Do pudła niebieskiego zaliczono wsparcie bezpośrednie dla rolników związanych z programami ograniczania produkcji, np.: płatności od arealu i plonu bazowego, płatności z tytułu wyłączenia gruntów z uprawy.

<sup>9</sup> Do pudła zielonego zaliczono np. środki na infrastrukturę, programy rolno-środowiskowe, badania i rozwój, promocję i marketing, bezpośrednie płatności dla producentów wspierające dochody. Pełna lista instrumentów zaliczanych do pudła zielonego zawarta jest w Aneksie 2 Porozumienia w sprawie rolnictwa.

<sup>10</sup> PSE (*producer suport estimate*) – wskaźnik służący do pomiaru rocznej wielkości transferu środków pieniężnych od konsumentów i podatników do producentów rolnych. W jego skład wchodzi m.in. wsparcie cen rynkowych i płatności budżetowe. PSE w % mierzy transfer środków pieniężnych jako udział we wpływach brutto gospodarstwa.

cić uwagę na to, iż łączny udział trzech „państw” (USA, UE15 i Japonia), stanowiący ok. 80% zagregowanego PSE, nie zmienił się istotnie i oscylował wokół początkowej wartości.

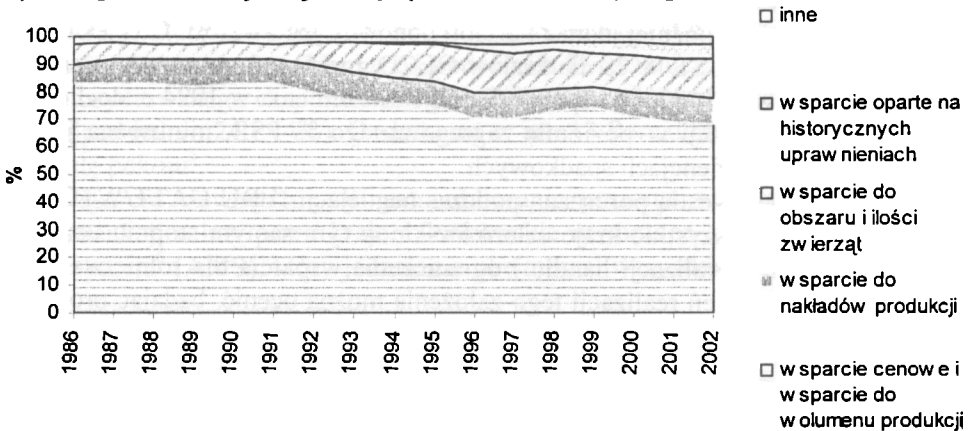


Rys. 1. Poziom wsparcia rolnictwa w wybranych krajach w latach 1986-2003 (w % PSE)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych OECD:

[http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en\\_2825\\_494504\\_32264698\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2825_494504_32264698_1_1_1_1,00.html)

Doszło natomiast do bardzo istotnych zmian w strukturze wskaźnika PSE, jeżeli chodzi o instrumenty wsparcia producentów rolnych, co widać na rys. 2. Przede wszystkim znacznie spadł udział wsparcia cenowego i płatności opartych na wolumenie produkcji, które to są uznawane za instrumenty polityki rolnej w największym stopniu zakłócające procesy rynkowe i handel (Tangermann 2003).



Rys. 2. Udział poszczególnych instrumentów wsparcia wewnętrznego w zagregowanym wskaźniku PSE

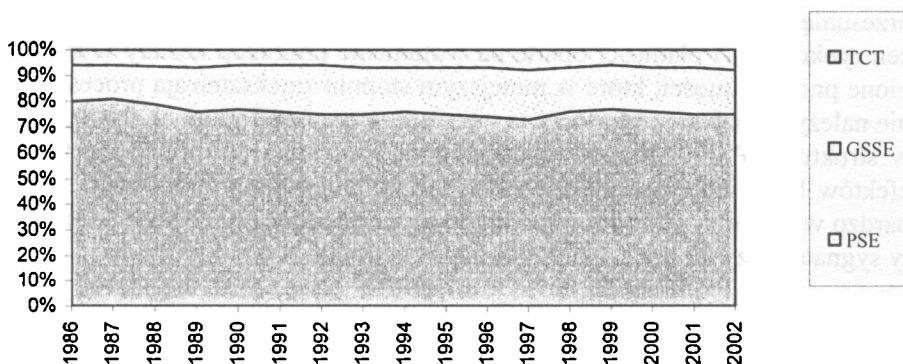
Źródło: zob. rys. 1.

Należy zauważyć, że kulminacja tego spadku przypada na okres zaraz po podpisaniu Porozumienia w sprawie rolnictwa. Wzrosło natomiast użycie instrumentów polityki rolnej zależnych od obszaru zasiewu i ilości posiadanych zwierząt. Płatności te wpływają także na produkcję i handel, przyjmuje się jednak, iż nie są

one tak szkodliwe jak wsparcie cenowe. Od roku 1994 systematycznie wzrasta również udział płatności opartych na historycznych uprawnieniach, które to w najmniejszym stopniu zakłócają procesy rynkowe.

#### 4. Struktura finansowego wsparcia producentów i konsumentów w świetle całkowitego i zagregowanego współczynnika wsparcia (TSE i AMS)

Oprócz wskaźnika PSE do pomiaru wysokości wsparcia producentów rolnych stosuje się także wskaźnik całkowitego wsparcia (TSE),<sup>11</sup> w którego skład wchodzi wskaźniki PSE, GSSE oraz TCT. Jednym z dowodów na oddziaływanie Porozumienia w sprawie rolnictwa na politykę rolną krajów WTO byłaby zmiana struktury TSE w kierunku obniżania się udziału wskaźnika PSE na rzecz najpierw GSSE, a następnie TCT (Tangermann 2003). Na rys. 3 widać, iż nastąpiły pewne zmiany w strukturze TSE, jednak są one stosunkowo niewielkie i nastąpiły jeszcze w czasie trwania negocjacji II RU GATT/WTO. Po podpisaniu Porozumienia w 1994 r. nie zaobserwowano właściwie żadnych istotnych zmian w udziale wskaźnika PSE w strukturze wskaźnika TSE.



Rys. 3. Struktura wskaźnika TSE

Źródło: opracowanie własne na podstawie (OECD 2004).

Jeszcze inną metodą pomiaru poziomu wsparcia wewnętrznego rolnictwa jest zagregowany wskaźnik wsparcia AMS<sup>12</sup>, używany oficjalnie przez WTO w tym celu. W latach 1986-1988 wynosił on 170 mld dolarów i zmniejszał się stopniowo aż do poziomu 75 mld dolarów w roku 1999. Ta spadkowa tendencja wskazywała-

<sup>11</sup> TSE (*total support estimate*) – wskaźnik służący do pomiaru rocznej wielkości wszystkich transferów środków pieniężnych brutto od konsumentów i podatników do producentów rolnych. TSE w % PKB mierzy, w jakim stopniu wspieranie producentów rolnych obciąża gospodarkę. GSSE (*general service support estimate*) – wskaźnik służący do pomiaru rocznej wielkości transferu środków pieniężnych brutto od konsumentów i podatników na usługi dla rolnictwa, takie jak badania, marketing, promocja, infrastruktura. TCT (*transfer to consumers from taxpayers*) – wskaźnik służący do pomiaru rocznej wielkości transferu środków pieniężnych brutto od podatników do konsumentów, np. w postaci dostępu do tańszej żywności.

<sup>12</sup> Zob. przypis 3.

by na efektywne oddziaływanie Porozumienia. Jednak dla wielu krajów konieczność zastosowania ograniczeń związanych z nową dyscypliną wsparcia wewnętrznego po podpisaniu Porozumienia w sprawie rolnictwa była prawie niezauważalna (Tangermann 2001). Reformy dokonane często jeszcze między okresem bazowym (1986-1988) a okresem implementacji (1995-2001) oraz fakt, iż instrumenty pudła niebieskiego w okresie bazowym były wliczane do AMS, a następnie z niego usunięte, spowodowały, że kraje obniżyły swój poziom AMS znacznie bardziej, niż wymagało tego Porozumienie. Ale mimo niskiego poziomu AMS wskaźnik PSE ciągle utrzymuje się na wysokim poziomie i nie wykazuje tendencji spadkowych, a różnica w poziomie AMS i PSE wręcz regularnie się powiększa. Wynika to z tego, że 60% instrumentów wsparcia wewnętrznego zostało włączonych do zielonego lub niebieskiego pudła i nie podlega redukcji (OECD 2004).

## 5. Podsumowanie

Efekty podpisanego w 1994 r. Porozumienia w sprawie rolnictwa II RU GATT/WTO są w przypadku wsparcia wewnętrznego rolnictwa mało widoczne. Mimo początkowych tendencji spadkowych, poziom wsparcia w ostatnich 10 latach nie uległ znacznym zmianom. Nastąpiły natomiast pewne bardzo pozytywne przesunięcia w instrumentach wsparcia stosowanych w polityce rolnej. Wsparcie cen rynkowych i płatności oparte na wolumenie produkcji zostały w części zastąpione przez płatności, które w mniejszym stopniu zniekształcają procesy rynkowe; nie należy jednak zapominać, iż ta pierwsza grupa nadal stanowi największy udział w strukturze PSE. Analiza wskaźnika AMS dowodzi, że przyczyną tak słabych efektów Porozumienia były zbyt łagodne ograniczenia, które z kolei wynikały z bardzo wysokiego poziomu wsparcia w okresie bazowym (1986-1988) i nie zmusiły sygnatariuszy do drastycznych zmian w prowadzonej polityce rolnej.

## Literatura

- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, AE, Poznań 2004.
- Czyżewski A., Sapa A., *Mechanizm wymiany rolno-żywnościowej polski z krajami Unii Europejskiej*, AE Poznań 2003.
- Kaczurba J., Kawecka-Wyrzykowska E., *Polska w WTO, IKC*, Warszawa 2002.
- OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance*, 2004.
- Tangermann S., *Has the Uruguay Round Agreement on Agriculture Worked Well?*, IATRC Working Paper, 2001.
- Tangermann S., *Agricultural Policies in OECD Countries 10 Years After the Uruguay Round: How Much Progress?* Materiały konferencyjne, Capri, Włochy 2003.
- WTO, *Agreement on Agriculture*, 1994.

---

## **DOMESTIC SUPPORT IN AGRICULTURE – EXPERINCES OF OECD COUNTRIES 10 YEARS AFTER URUGUAY ROUND GATT/WTO**

### **Summary**

The aim of this article is to analyze the level of domestic support in OECD countries and how it has been developing since the introduction of Uruguay Round Agreement on Agriculture. Firstly, the main decisions of URAA have been presented, but special attention has been focused on these concerning domestic support. The main survey has been conducted with the use of PSE, TSE and AMS indices. The conclusion is that domestic support in OECD countries 10 years after URAA is more or less at the same level as it was in the day URAA was signed. However, there are some important developments as far as the measures of support are concerned.