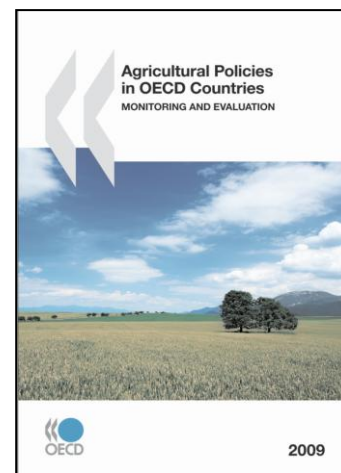


Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation

Summary in Polish

Polityka rolna w krajach OECD, edycja 2009: monitoring i ocena

Podsumowanie w języku polskim



Streszczenie

*Pomoc dla producentów
w krajach OECD jest na poziomie
najniższym od 1986 r. ...*

W 2008 r. wartość pomocy dla producentów rolnych w krajach OECD szacowano na 265 mld USD lub 182 mld EUR. Kwota ta została obliczona za pomocą wskaźnika PSE (*Producer Support Estimate* — szacunkowa wartość pomocy dla producentów). Jest to odpowiednik 21% łącznych przychodów brutto producentów rolnych z krajów OECD, co oznacza spadek w porównaniu z 22% w 2007 r. i 26% w 2006 r. Obserwowany obecnie poziom pomocy dla producentów jest najniższy od połowy lat 80. XX w.

... co w dużej części odzwierciedla gwałtowne zmiany cen światowych.

Obniżenie poziomu pomocy w 2008 r., podobnie jak w roku poprzednim, wynikało raczej z wyjątkowo wysokich światowych cen wyrobów rolnych niż z jasno sprecyzowanych reform polityki wprowadzanych przez rządy. Mimo spadku w drugiej połowie 2008 r., ceny światowe w ujęciu łącznym utrzymały się na poziomie przewyższającym długoterminowe średnie. Przy wysokich cenach światowych polityka wspierania cen krajowych i pomocy o charakterze antycyklicznym skutkowałą mniejszymi dopłatami, co spowodowało ogólne zmniejszenie pomocy dla producentów rolnych. Jak jednak wskazują przeszłe i niedawne doświadczenia, gdy ceny światowe zaczynają spadać ze skrajnie wysokich poziomów, środki związane z ochroną graniczną i pomocą krajową odnoszącą się do cen ponownie stają się aktywne.

W 2008 r. gospodarka światowa doświadczyła poważnego kryzysu...

W analizowanym okresie nastąpiły wyjątkowe zmiany w gospodarce światowej. Od drugiej połowy 2008 r. sytuacja na rynkach finansowych dramatycznie się pogarszała. Na całym świecie nastąpiło załamanie działalności gospodarczej oraz znaczny spadek poziomu zaufania konsumentów i cen akcji; wartość produkcji i wymiany handlowej obniżyła się, a bezrobocie gwałtownie wzrosło. W 2008 r. tempo wzrostu gospodarczego w obszarze OECD znacznie spadło, a w drugiej połowie roku obniżył się realny PKB w wielu krajach. Zakres i waga trudności gospodarczych są największe w ciągu ostatnich 60 lat.

... gdy ceny produktów rolnych zaczęły spadać z poprzednio wysokich poziomów.

Kryzys finansowy wybuchł w czasie, kiedy nominalne ceny produktów rolnych osiągały poziomy najwyższe w historii. W 2007 r. ceny te gwałtownie rosły, a w połowie 2008 r. znalazły się na skrajnie wysokim poziomie. Podwyżka cen mocno zaakcentowała społeczne konsekwencje niestabilności rynku produktów rolnych. Istotnie nasiliły się obawy dotyczące negatywnego wpływu wysokich cen żywności na poziom głodu i ubóstwa na świecie. Tendencje cenowe odwróciły się gwałtownie w połowie 2008 r., gdy ceny towarów rolnych spadły z powrotem do poziomów z początku 2007 r.

*Rolnictwo może lepiej radzić
sobie z kryzysem niż inne
sektory.*

Skutki kryzysu finansowo-gospodarczego dla sektora rolniczego nadal ulegają zmianom. Wpływ kryzysu na poszczególne sektory gospodarki w dużym stopniu będzie zależeć od ich narażenia na zaostrzenie warunków udzielania kredytów i spadek popytu. Pod tym względem sytuacja w rolnictwie w większości krajów OECD powinna być lepsza niż w innych sektorach. Wynika to ze względnie niewielkiego narażenia na czynniki finansowe, mniejszej wrażliwości popytu na spadek dochodów, obecności działań pomocowych, a w niektórych przypadkach także z kumulacji przychodów w okresie wysokich cen. W rolnictwie, mimo jego przypuszczalnie wyższej odporności na oddziaływanie kryzysu, zajdzie jednak prawdopodobnie proces przystosowawczy, wiążący się z podobnymi procesami mającymi miejsce w całej gospodarce i zwiększoną zmiennością cen towarów rolnych. Duży wpływ na gospodarę wiejską będzie miała zapewne utrata miejsc pracy w sektorach pozarolniczych, co zmniejszy zatrudnienie w tych obszarach i możliwości zarobkowania członków gospodarstw rolnych i innych wiejskich gospodarstw domowych.

*Niestabilność rynku i kryzys
gospodarczy skłoniły do
podejmowania doraźnych
działań politycznych.*

Rządy krajów OECD różnie reagowały na zmienność cen towarów rolnych i problemy finansowe spowodowane kryzysem. Niektóre kraje, starając się zmniejszyć oddziaływanie wysokich cen światowych na konsumentów, zredukowały taryfy celne i wprowadziły bariery eksportowe dotyczące produktów rolno-spożywczych. Część rządów obniżyła także cła importowe na produkty rolne i wprowadziła subsydia produkcyjne lub pomoc bezpośrednią dla określonych sektorów rolnictwa. Podobne działania podjęto w wielu krajach wschodzących i rozwijających się. Faktyczne skutki tych działań nie są oczywiste; środki podejmowane w wielu krajach nie były ukierunkowane konkretnie na ubogich konsumentów i można właściwie oczekiwać, że przyczyniły się raczej do niestabilności na rynkach globalnych. Pod koniec 2008 r., gdy dotkliwość kryzysu finansowo-gospodarczego stała się ewidentna, niektóre kraje OECD zapowiedziały lub wdrożyły specjalne środki służące zmniejszeniu problemów finansowych w sektorze, takie jak preferencje kredytowe, ulgi podatkowe i dodatkową pomoc bezpośrednią.

*Kilka krajów OECD uzgodniło
ważne zmiany w polityce...*

W niektórych krajach nastąpiły także ważne zmiany dotyczące polityki rolnej. W Unii Europejskiej zakończono ocenę (tzw. *Health Check*) Wspólnej Polityki Rolnej i poczyniono postępy w zakresie reformowania pewnej liczby systemów sektorowych. W Stanach Zjednoczonych zatwierdzono nową ustawę o żywności, ochronie zasobów naturalnych i sektorze energetyki na lata 2008–12 (tzw. *Farm Bill Act* lub *Food, Conservation and Energy Act*). W Kanadzie osiągnięto porozumienie dotyczące elementów zarządzania ryzykiem platformy rozwojowej *Growing Forward* na lata 2008–13.

*... przy zróżnicowanych
postępach w zakresie reformy
polityki.*

Skutkiem zmian w Unii Europejskiej jest kolejny krok na drodze uniezależnienia pomocy od produkcji, dokonywany przez rozszerzenie systemu płatności jednolitych. Krajom członkowskim UE przyznano większe możliwości działania w dziedzinie wydatkowania części środków przesuniętych z tego systemu. Może to poprawić ukierunkowanie polityki, ale także stawia przed państwami członkowskimi nowe wyzwania związane z opracowywaniem i wdrażaniem środków lepiej ukierunkowanych na określone kwestie. Nowa ustawa rolna w Stanach Zjednoczonych (*Farm Bill Act*) nie wiąże się z radykalną zmianą polityki, ale zwiększa liczbę produktów rolnych objętych pomocą, zwiększa kilka wskaźników kredytowych i cen docelowych, a także wprowadza opcjonalny antycykliczny program ACRE, oparty na przychodach. Wziąwszy pod uwagę niepewność co do przyszłego poziomu cen i funkcjonowania programu ACRE, jego skutki rynkowe na tym etapie nie są jasne.

*Zarządzanie ryzykiem jest
przedmiotem szczególnej uwagi
polityki...*

Unia Europejska umożliwiła korzystanie ze współfinansowanych subsydiów przeznaczonych dla funduszy ubezpieczeniowych i inwestycyjnych, a niektóre nowe kraje członkowskie UE wprowadziły dotowane programy ubezpieczeniowe finansowane na szczeblu krajowym. W innych krajach także wzmocniono środki związane z ryzykiem, obejmujące np. poprawki i uzupełnienia programów antycyklicznych w nowej ustawie rolnej w Stanach Zjednoczonych oraz zwiększenie zakresu ubezpieczeń od klęsk żywiołowych w Korei. Wiele krajów OECD, w szczególności Kanada, opracowuje stabilniejsze ramy

pomocy w przypadku klęsk żywiołowych, choć niektóre doraźne środki łagodzące są nadal stosowane. Skuteczność nowych polityk zarządzania ryzykiem pod względem częstotliwości, skali udzielonej pomocy, zakłóceń produkcji i potencjalnej rezygnacji z innych strategii zarządzania ryzykiem wymaga systematycznej, pogłębionej oceny.

*... podobnie jak zmiany klimatu
i zrównoważony rozwój
środowiska rolnego.*

Zmiany klimatu i dostępność wody to w krajach OECD przedmiot coraz poważniejszych obaw. Niektóre kraje zwiększyły fundusze publiczne przeznaczone na badania i monitorowanie zmian klimatu lub wprowadziły strategie i działania służące przystosowaniu rolnictwa do tych zmian. W wielu krajach — mimo niepewności dotyczącej wpływu na popyt na produkty rolne, zużycie wody i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych — nadal prowadzi się wiele działań stymulujących zwiększanie wykorzystania energii odnawialnej z produktów rolnych. Priorytetem polityki pozostaje też ochrona terenów rolnych. Niektóre nowe środki w dziedzinie ochrony środowiska rolnego dotyczą także lepszego zarządzania zasobami wodnymi, redukcji zanieczyszczeń, różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu.

*Wiele krajów zawiera
porozumienia dwustronne
i regionalne.*

W 2008 r. kontynuowano intensywne prace nad sposobami dalszych działań w sektorze rolniczym w ramach negocjacji należących do Rundy Rozwojowej Doha Światowej Organizacji Handlu. Do chwili obecnej nie zawarto jeszcze żadnego porozumienia wielostronnego. Na szczycie G20 w marcu 2009 r. przywódcy państw potwierdzili jednak swoje zaangażowanie na rzecz ambitnego i zrównoważonego zakończenia Rundy Rozwojowej Doha. Z powodu wolno postępującego procesu wielostronnego wiele krajów OECD dąży do zawierania nowych dwustronnych i regionalnych porozumień handlowych.

*Ogólne obciążenie związane
z pomocą dla rolnictwa
zmniejszyło się we wszystkich
krajach OECD...*

Całkowita pomoc dla sektora rolnego, obejmująca pomoc dla producentów (wskaźnik PSE), wspieranie usług ogólnych dla rolnictwa, takich jak badania, infrastruktura, kontrole, wprowadzanie do obrotu oraz promocja, a także dopłaty dla

konsumentów, wyniosła w latach 2006–2008 ok. 368 mld USD (271 mld EUR) i odpowiadała 0,9% PKB krajów OECD (spadek z poziomu 2,5% w latach 1986–88). Zmniejszenie obciążenia całości gospodarki pomocą dla rolnictwa jest typowe dla wszystkich krajów OECD i odzwierciedla przede wszystkim zmniejszający się udział rolnictwa w PKB tych krajów.

... skala pomocy powiązanej z bieżącą produkcją jest mniejsza...

Wraz ze spadkiem względnego poziomu pomocy zmieniają się także sposoby jej świadczenia. Pomoc jest w mniejszym stopniu uzależniona od wielkości produkcji rolnej lub zmiennych danych, w większym zaś — od innych parametrów (takich jak wielkość obszaru lub liczba zwierząt) a także od ich poziomów historycznych lub ustalonych. Redukcja wsparcia uzależnionego od wielkości produkcji jest wyraźnie widoczna w zmniejszeniu różnicy między cenami krajowymi i granicznymi: zmniejszyła się ona z 50% w latach 1986–88 (średnia w obszarze OECD) do 16% w latach 2006–2008; dużą rolę odegrały tu jednak także wysokie ceny światowe w ostatnich latach.

... a więcej dopłat daje rolnikom większe możliwości działania, także bez obowiązku produkcji

Niektóre wprowadzone ostatnio programy posuwają się jeszcze dalej w kwestii uniezależnienia pomocy od produkcji. Dopłaty dla rolników są w mniejszym stopniu powiązane z wytwarzaniem konkretnych produktów rolnych. Odbywa się to przez objęcie uprawnieniami do dopłat grup towarów lub dowolnych towarów. Ponadto, w latach 2006–2008 mniej więcej jedna czwarta łącznej pomocy dla producentów rolnych w regionie OECD została udzielona na podstawie polityk, które nie zobowiązują rolników do wytwarzania żadnych produktów rolnych. W szczególności dotyczy to dopłat bezpośrednich w Stanach Zjednoczonych i płatności zryczałtowanych w Unii Europejskiej. Pomoc dotycząca określonych produktów rolnych ma jednak nadal duże znaczenie w przypadku produkcji ryżu, cukru i części inwentarza żywego. W przypadku produkcji ryżu w latach 2006–2008 taka pomoc stanowiła 60% łącznych przychodów producentów.

Polityka pomocy w coraz większym stopniu wymaga od rolników stosowania określonych sposobów produkcji.

Pomoc jest w coraz większym stopniu uwarunkowana przez nakładane na producentów wymogi zachowania określonych sposobów produkcji, służących realizacji ogólniejszych celów, takich jak ochrona środowiska, dobrostan zwierząt lub bezpieczeństwo żywności. W latach 1986–88 dopłaty wiążące się ze spełnieniem takich wymogów stanowiły 4% łącznego wskaźnika PSE w regionie OECD. W latach 2006–2008 ich udział wzrósł do 32%, przy czym większość takich dopłat jest obecnie oferowana w Unii Europejskiej. W krajach OECD dopłaty objęte pewnym rodzajem ograniczeń stanowią największą (prawie 50%) część łącznej pomocy dla producentów w regionie Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Szwajcarii.

Mimo redukcji, nadal dominują formy pomocy najbardziej zakłócające mechanizmy rynkowe, a postęp reformy w poszczególnych krajach jest nierówny.

Mimo widocznego zmniejszenia zarówno poziomu pomocy, jak i udziału form pomocy najbardziej zniekształcających mechanizmy rynkowe, w polityce rolnej większości krajów OECD nadal dominują metody pomocy najbardziej zakłócające produkcję i wymianę handlową. W latach 2006–2008 pomoc uzależniona od wielkości produkcji (obejmująca także ochronę graniczną) i oparta na nieograniczonym wykorzystaniu zmiennych danych stanowiła 56% łącznego wskaźnika PSE w regionie OECD. Postęp reformy jest zróżnicowany: w niektórych krajach wdrażanie pomocy w większym stopniu uniezależniającej dopłaty od wielkości produkcji jest już na dość zaawansowanym etapie, w innych zaś proces ten dopiero się rozpoczyna. Poziom pomocy dla producentów w krajach OECD w latach 2006–2008 był bardzo zróżnicowany: wyniósł 1% w Nowej Zelandii, 6% w Australii, 10% w Stanach Zjednoczonych, 13% w Meksyku, 18% w Kanadzie, 21% w Turcji, 27% w Unii Europejskiej, 49% w Japonii, 58% w Islandii, 60% w Szwajcarii, 61% w Korei i 62% w Norwegii.

*Obecne warunki ekonomiczno-
rynkowe stwarzają nowe
wyzwania...*

Globalny kryzys gospodarczy, silniejsza konkurencja o niewielką ilość zasobów, większa zmienność cen i rosnące obawy o bezpieczeństwo żywności na całym świecie stanowią nowe wyzwania dla twórców polityki. Obecne działania rządów, ukierunkowane na stymulację aktywności gospodarczej, stanowią także duże obciążenie dla możliwości fiskalnych wielu krajów. W miarę wychodzenia krajów z recesji rządy będą stawać przed trudniejszymi sytuacjami fiskalnymi, co prawdopodobnie będzie bodźcem do dalszych zmian polityk sektorowych w wielu obszarach, w tym także w rolnictwie.

*... i nowe szanse reformy
polityki.*

Patrząc przyszłościowo, warunki te mogą stanowić dla rządów szansę zapewnienia, że ich działania polityczne są dostosowywane do zmieniających się celów polityki gospodarczej, społecznej i środowiskowej.

© OECD 2009

Niniejsze podsumowanie nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.

Kopiowanie niniejszego podsumowania jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.

Wielojęzyczne podsumowania są tłumaczeniami fragmentów dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych w językach angielskim i francuskim.

Są one dostępne bezpłatnie w internetowej księgarni OECD: www.oecd.org/bookshop/

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoracie do Spraw Publicznych i Komunikacji: rights@oecd.org, faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: www.oecd.org/rights/

