

JOANNA SKRZYPCZYŃSKA

Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Liberalizacja handlu artykułami rolnymi należy do najbardziej kontrowersyjnych problemów negocjacyjnych poruszanych na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO), a wcześniej Układu Ogólnego w sprawie Cel i Handlu (GATT). Sukcesem GATT było zapoczątkowanie rokowań handlowych w tej newralgicznej kwestii podczas Rundy Urugwajskiej. Objęcie europejskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną wywołało wśród członków GATT spore zaniepokojenie i naciski na zliberalizowanie polityki rolnej WE. Partnerzy handlowi Wspólnoty krytykowali zwłaszcza instrumenty poprawiające konkurencyjność europejskiego rolnictwa na światowym rynku i wsparcie cenowe udzielane producentom rolnym. Fala krytyki polityki rolnej WE osiągnęła największe natężenie w trakcie rokowań urugwajskich, kiedy to spory pomiędzy państwami członkowskimi WE a Stanami Zjednoczonymi na temat liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi nieomal doprowadziły do przerwania obrad i opóźniły zakończenie negocjacji.

Liberalizacja handlu międzynarodowego artykułami rolno-spożywczymi jest także najbardziej kontrowersyjnym problemem negocjacyjnym trwającej od listopada 2001 r. Rundy Rozwoju WTO. Spór pomiędzy państwami rozwijającymi się a rozwiniętymi doprowadził do kilku patowych sytuacji w trakcie rokowań. Stanowisko WE wobec stosowania różnych form wsparcia dla rolnictwa ewoluowało od odrzucenia możliwości objęcia WPR wielostronnymi regułami handlu, poprzez wprowadzenie

w życie postanowień rokowań urugwajskich dotyczących rolnictwa, aż po wstępną zgodę na likwidację subsydiów eksportowych.

Celem prezentowanego artykułu jest ukazanie wpływu reguł Światowej Organizacji Handlu na kształt polityki rolnej Unii Europejskiej. Pierwsza część opracowania wprowadza w problematykę rolną poruszaną na forum GATT i WTO oraz zmian w polityce rolnej WE związanych z prowadzonymi wówczas rokowaniami. Druga część artykułu dotyczy negocjacji rolnych prowadzonych w ramach Rundy Rozwoju WTO oraz potencjalnych zmian polityki rolnej UE po 2013 r.

2. Wspólna Polityka Rolna a GATT/WTO

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej od lat jest przedmiotem sporów i kontrowersji nie tylko wśród partnerów handlowych Unii Europejskiej, ale także pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Uzgodnienie w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia zasad rządzących polityką rolną było wielkim sukcesem państw EWG. Uruchomienie WPR doprowadziło szybko do samowystarczalności żywnościowej Wspólnoty – nastąpiły zasadnicze zmiany strukturalne i wyrównanie warunków gospodarowania w rolnictwie krajów członkowskich oraz zmiana pozycji rolnictwa EWG na rynku światowym¹. System dopłat i stymulowania produkcji sprawił, że praca w rolnictwie stała się opłacalna. Skuteczność WPR doprowadziła jednak do kryzysu nadprodukcji we Wspólnocie, a jej sprawne funkcjonowanie wiązało się z coraz większymi kosztami budżetowymi. Skłoniło to państwa Wspólnoty do podjęcia decyzji o reformie polityki wobec rolnictwa.

Aktualna krytyka WPR wiąże się ze wzrostem znaczenia na arenie międzynarodowej państw rozwijających się. Państwa te domagają się łatwiejszego dostępu swoich produktów na rynek Unii Europejskiej i innych państw rozwiniętych, krytykując UE za stosowanie taryf szczytowych (*tariff peaks*) przybierających postać bardzo wysokich stawek celnych na niektóre „wrażliwe dla UE” produkty oraz zjawisko eskalacji celnej (*tariff escalation*), oznaczające wzrost wysokości cła wraz ze stopniem przetworzenia towaru, a także tzw. ceł rozwodnionych (*watery tariffs*), czyli stosowanie wyższego cła niż konieczne do pobrania różnicy między ceną na

¹ M. Adamowicz., *Wspólna polityka rolna jako wyraz interwencjonizmu i protekcjonizmu rolnego państw EWG*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1991, nr 4-5, s. 38.

rynku wewnętrznym a ceną światową². W związku z tym kwestia liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi stała się ponownie głównym problemem negocjacyjnym w ramach nowej rundy rokowań handlowych WTO.

Zasadnicza reforma polityki rolnej Wspólnoty (tzw. reforma MacSharry'ego) rozpoczęła się w 1992 r.³ Skuteczna polityka rolna prowadzona od lat sześćdziesiątych doprowadziła przede wszystkim do nadwyżek w produkcji, a wspieranie rolnictwa pochłaniało znaczną część budżetu Wspólnoty. Poza tym na państwa Wspólnoty wywierana była silna presja ze strony partnerów handlowych domagających się zliberalizowania dostępu do rynku europejskiego produktów rolno-spożywczych z państw trzecich. Głównym celem reformy było obniżenie poziomu cen rolnych, połączone z wprowadzaniem niestosowanych do tej pory na większą skalę płatności bezpośrednich w celu podtrzymania dochodów rolniczych⁴.

Z międzynarodowego punktu widzenia program zmian wprowadzony wraz z reformą MacSharry'ego musiał być spójny z porozumieniem rolnym wynegocjowanym w ramach rokowań urugwajskich GATT. Negocjacje w ramach Rundy Urugwajskiej rozpoczęły się w 1986 r. w Punta del Este. Od początku jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów negocjacyjnych była kwestia liberalizacji handlu rolno-spożywczego. Główna oś konfliktu powstała między Stanami Zjednoczonymi (wspieranymi przez państwa z grupy Cairns) a WE oraz innymi państwami intensywnie dotującymi rolnictwo (Norwegią, Japonią i Szwajcarią). Konflikt był bardzo złożony i wywarł decydujący wpływ na atmosferę i przebieg rokowań⁵.

Przełomem w negocjacjach rolnych było porozumienie zawarte pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a WE w Blair House w listopadzie 1992 r., które kończyło spór o rośliny oleiste i tworzyło podstawę do przyjęcia

² Zob. A. Aleksy, *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność współczesnego systemu handlowego względem potrzeb rozwojowych państw*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 83-87.

³ Ray MacSharry, polityk irlandzki, który pełnił w latach 1989-1993 funkcję komisarza ds. rolnictwa w Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques'a Delors.

⁴ A. Jarosz-Angowska, *Protekcjonistyczne aspekty polityki handlowej Unii Europejskiej w dziedzinie artykułów rolno-spożywczych*, „Biuletyn Europejski” 1999-2000, nr 5-6, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 312.

⁵ Zob. I. Jędrzejewski, *Reforma agrarna w UE a ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT*, „Wspólnoty Europejskie” 1996, nr 3, s. 23.

końcowego porozumienia rolnego (6 grudnia 1993 r.)⁶. Wynegocjowane porozumienie dotyczyło trzech kluczowych dla handlu rolno-spożywczego kwestii: subsydiowania eksportu, wsparcia wewnętrznego oraz dostępu do rynku.

Porozumienie rolne wymagało od Unii Europejskiej redukcji w ciągu 6 lat wewnętrznego subwencjonowania produkcji rolnej we Wspólnocie o 20%, w porównaniu ze średnim wsparciem z lat 1986-1988. Kluczowy dla Wspólnoty był fakt, że z redukcji uzgodnionej w ramach Porozumienia Rolnego wyłączono subwencjonowanie wprowadzone reformą MacSharry'ego. Kolejną zmianą wprowadzoną w ramach rokowań urugwajskich było zastąpienie przez Wspólnotę barier pozataryfowych w imporcie rolnym cłami w ramach tzw. taryfikacji, a następnie ich redukcja o 36 % w ciągu 6 lat. Wyznaczono również minimalny stopień redukcji na 15%⁷. Jeżeli chodzi o wsparcie eksportu, to Wspólnota zobowiązała się do redukcji bezpośrednich subwencji eksportowych o 36 % w ciągu 6 lat od wejścia w życie porozumienia rolnego, biorąc za podstawę średnią wysokość subwencji eksportowych w latach 1986-1990. Wolumen subsydiowanego eksportu miał ulec zmniejszeniu o 21%, przy wzięciu za podstawę wielkość średniego wolumenu subwencjonowanego eksportu z okresu bazowego, tzn. z lat 1986-1990. Wraz z porozumieniem rolnym wprowadzono również możliwość stosowania tzw. specjalnej klauzuli ochronnej w sytuacji, gdy cena wejścia na rynek UE spadnie o więcej niż 10% w porównaniu ze średnią ceną wejścia z lat 1986-1988.

⁶ Konflikt o rośliny oleiste, zwany wojną tłuszczową, rozpoczął się pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i WE w momencie przyjęcia do Wspólnoty Hiszpanii i Portugalii i ustalenia nowych zasad dotowania producentów roślin oleistych we Wspólnocie. Państwa EWG podjęły decyzję o przesunięciu dotacji dla producentów roślin oleistych ze sfery przetwórstwa do bezpośrednich producentów rolnych. Wywołało to zaniepokojenie w Stanach Zjednoczonych, będących największym eksporterem roślin oleistych na rynek WE. Rząd USA stwierdził, że decyzja ta spowodowała straty u producentów amerykańskich i pogorszyła warunki handlu ze Wspólnotą Europejską. Panel GATT, do którego USA skierowały tę sprawę, przyznał rację Stanom Zjednoczonym. W ten sposób rozpoczął się jeden z większych konfliktów handlowych pomiędzy WE a USA, który skutecznie uniemożliwił zakończenie rokowań urugwajskich. Spór wielokrotnie oscylował na krawędzi wojny handlowej i dopiero groźba wprowadzenia przez USA zaporowych 200-procentowych ceł na luksusowe produkty ze Wspólnoty doprowadziła do podjęcia rozmów i osiągnięcia kompromisu w ramach tzw. Porozumienia z Blair House. Zob. Z. W. Puślecki, *System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 193-202.

⁷ Państwa rozwijające się musiały dokonać redukcji ceł o 24% w ciągu 10 lat z minimalną redukcją wynoszącą 10%.

Poza tym Wspólnota zobowiązała się do zastosowania tzw. kwot minimalnego dostępu dla produktów rolnych z krajów trzecich po obniżonych stawkach celnych. W pierwszych 6 latach obowiązywania porozumienia miały one dotyczyć 3% średniego wolumenu konsumpcji wewnątrz Wspólnoty w latach 1986-1988, a od przełomu 2000 i 2001 r. – kwoty zwiększono do 5%. Wspólnota wynegocjowała również tzw. klauzulę pokoju, która zobowiązywała członków WTO do niestosowania w ciągu 9 lat od wejścia w życie Porozumienia o WTO autonomicznych środków restrykcyjnych przeciw UE, jeśli będzie ona wypełniała podjęte zobowiązania co do redukcji subsydiowania rolnictwa. Wspólnota została także zobligowana do wprowadzenia podstawowej gwarantowanej powierzchni upraw roślin oleistych w wielkości 5128 mln ha, będących średnią powierzchnią upraw tych roślin z lat 1989-1991⁸.

Zgodnie z postanowieniami porozumienia rolnego, zasady handlu artykułami rolno-spożywczymi uległy zasadniczej zmianie. Mimo to wprowadzenie taryfikacji i zniesienie cen progu tylko w niewielkim stopniu poprawiło rzeczywisty dostęp do rynku Wspólnoty, ponieważ nowe stawki celne zostały związane i zredukowane z wysokiego bazowego pułapu, stąd też większość z nich przyjęła charakter ceł protekcyjnych⁹.

Perspektywa kolejnego rozszerzenia oraz plany dotyczące rozpoczęcia nowej rundy negocjacji handlowych nie mogły pozostać bez odpowiedzi ze strony państw członkowskich UE. Konieczne były zmiany, które miały przystosować Wspólną Politykę Rolną do funkcjonowania w nowej powiększonej Unii Europejskiej i przygotować niezbędne reformy związane z dalszymi negocjacjami w ramach WTO. W związku z tym na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie Komisja Europejska przedstawiła dokument „Agenda 2000”, który zawierał propozycje zmian WPR po 1999 r.

Reformy z 1992 i 1999 r. całkowicie zmieniły politykę rolną UE w porównaniu z latami osiemdziesiątymi XX w., kiedy to wsparcie zakłócające handel międzynarodowy stanowiło ponad 90% wydatków budżet-

⁸ I. Jędrzejewski, op. cit., s. 24-25; M. Ciepielewska, *Umowa rolnicza rundy Urugwajskiej GATT*, „Wspólnoty Europejskie” 1994, nr 2, s. 23-26; por. Porozumienie w sprawie rolnictwa, załącznik do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), Dz. U. 1995, Nr 98, poz 483, oraz Oświadczenie w sprawie publikacji załączników do Porozumienia o WTO, Dz. U. 1996, Nr 9, poz. 54.

⁹ Było to tzw. zjawisko brudnej taryfikacji (*dirty tariffication*), czyli obliczania nowych stawek celnych na podstawie najniższych, a nie przeciętnych cen importowych; zob. *Facts and Figures on EU Trade in Agricultural Products: Open to Trade, Open to Developing Countries*, Memo/02/296, Brussels, 16 December 2002, s. 10; P. Bryła, *Wspólna polityka rolna a liberalizacja handlu światowego*, „Wiś i Rolnictwo” 2003, nr 2, s. 139.

towych, a dopłaty bezpośrednie – ok. 10%. Po wprowadzeniu reform proporcje te całkowicie się zmieniły i do końca 2006 r. wsparcie zakłócające handel stanowiło tylko ok. 20% budżetu rolniczego UE, natomiast dopłaty bezpośrednie objęły prawie 70% wydatków. W wyniku wprowadzenia w życie postanowień Rundy Urugwajskiej subsydia eksportowe zostały w Unii Europejskiej zmniejszone z 25% wartości eksportowanego towaru w 1992 r. do 5,2% w 2001 r.¹⁰

3. Runda Rozwoju a Wspólna Polityka Rolna UE

Rozpoczęcie wielostronnych negocjacji handlowych WTO w Dausze w listopadzie 2001 r. stało się okazją do zintensyfikowania prac nad nową reformą i głębszymi zmianami Wspólnej Polityki Rolnej UE¹¹.

Unii Europejskiej zależało na zwróceniu uwagi członków WTO na pozahandlowe aspekty rolnictwa wyrażone w idei wielofunkcyjności europejskiego modelu rolnictwa i odejściu od ściśle handlowego traktowania kwestii związanych z negocjacjami rolnymi. Wielofunkcyjność rolnictwa rozumiana jest jako połączenie zrównoważonego rolnictwa, bezpieczeństwa żywności, równowagi terytorialnej ochrony środowiska i krajobrazu oraz możliwości zapewnienia pomocy żywnościowej państwom rozwijającym się¹². Te pozahandlowe aspekty rolnictwa zostały zgodnie z propozycją UE włączone do negocjacji w art. 13 Agendy dahuńskiej¹³.

Unia Europejska zadeklarowała, że jest skłonna obniżyć wsparcie dla rolnictwa, które zakłóca handel międzynarodowy i subsydia eksportowe, ale pod warunkiem, że podobną decyzję podejmą inne państwa rozwinięte. UE zapowiedziała również dalsze cięcia w wewnętrznym wsparciu dla rolnictwa pod warunkiem utrzymania tych instrumentów, które wspierają pozahandlowe dotacje przeznaczone np. na ochronę środowiska, bezpieczeństwo i jakość żywności.

21 listopada 2000 r. Rada UE zaakceptowała ogólne stanowisko Wspólnoty w negocjacjach rolnych. Bazowało ono na art. 20 porozumienia

¹⁰ *Facts and Figures...*, s. 5; *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005* (summary in Polish: *Polityka rolna w krajach OECD: monitoring i ocena – wydanie 2005*, podsumowanie w języku polskim), OECD 2005.

¹¹ Szerzej zob. J. Skrzypczyńska, *GATT/WTO a polityka rolna Unii Europejskiej*, Poznań 2010.

¹² P. Bryła, op. cit., s. 132.

¹³ *The Doha Mandate from the Doha Ministerial Declaration*, November 2001, Agriculture, art. 13 i 14.

o rolnictwie, który zakładał dalszą redukcję wsparcia eksportu, uwzględnienie pozahandlowych aspektów rolnictwa oraz specjalne i zróżnicowane traktowanie państw rozwijających się¹⁴. Jeżeli chodzi o dostęp do rynku, to celem UE było zliberalizowanie dostępu do rynku, w czym państwa Wspólnoty upatrywały szansę również dla swoich rolników, będąc jednym z największych eksporterów produktów rolnych na świecie. Unia Europejska wyraziła zainteresowanie utrzymaniem wsparcia wewnętrznego bazującego na modelu „niebieskiej i zielonej skrzynki”, podkreślając, że te formy pomocy odegrały istotną rolę w przechodzeniu od dotowania cenowego do płatności bezpośrednich. Unia Europejska poparła również ograniczenie wszystkich form wsparcia eksportu, sprzeciwiając się skupianiu tylko na subsydiach eksportowych¹⁵.

Stanowisko Unii Europejskiej ewoluowało, a zbliżająca się konferencja ministerialna w Cancun spowodowała konieczność przygotowania pakietu negocjacyjnego, który byłby możliwy do zaakceptowania przez państwa rozwijające się na spotkaniu we wrześniu 2003 r. W związku z tym w lipcu 2003 r. Komisja Europejska opublikowała dokument, w którym przeanalizowano funkcjonowanie WPR w latach 2000-2006 i zaproponowano zmiany jej działania w latach 2007-2013. Jego elementem była propozycja zmian w sposobie wypłacania płatności bezpośrednich, ponieważ dotychczasowa reguła była sprzeczna z Porozumieniem WTO w sprawie rolnictwa i została zaakceptowana jedynie przejściowo – do czasu wygaśnięcia tzw. klauzuli pokoju¹⁶. Szczegółowy dokument na temat zmian w funkcjonowaniu Wspólnej Polityki Rolnej został przyjęty przez Radę UE w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r.¹⁷

Nowa Wspólna Polityka Rolna ma w większym stopniu uwzględniać oczekiwania konsumentów i podatników, pozwalając rolnikom wybierać kierunki produkcji zgodnie z wymaganiami rynku, tak że w przyszłości większość dotacji będzie wypłacana niezależnie od profilu i wielkości produkcji¹⁸. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej zaproponowana przez Komisję Europejską wprowadzała przede wszystkim uproszczony system

¹⁴ Ibidem oraz art. 20 of the Agriculture Agreement.

¹⁵ Zob. *EU Agriculture and the WTO*.

¹⁶ J. Rowiński, *Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej proponowane przez Komisję Europejską*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 7-8, s. 58.

¹⁷ J. Rowiński, *Wspólna Polityka Rolna w latach 2004-2013*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 9, s. 21-22.

¹⁸ *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa, październik 2003 r., s. 4.

dopłat bezpośrednich. Zakłada się, że dopłaty będą stopniowo obniżane, a wsparcie kierowane będzie na rozwój obszarów wiejskich. Propozycja luksemburska przewidywała także zamrożenie budżetu dla rolnictwa w wysokości 43 mld euro, a następnie stopniowe zwiększenie go do 48,5 mld euro w 2013 r. Dzięki tej reformie zostanie zerwane połączenie pomiędzy dopłatami i produkcją rolną, a rolnicy będą mogli dostosować produkcję do popytu. Zasadniczym walorem proponowanych zmian jest to, że 80% środków przeznaczonych w budżecie UE na funkcjonowanie WPR trafi do instrumentów zakwalifikowanych przez WTO jako niezakłócające handlu międzynarodowego, czyli do tzw. zielonej skrzynki (*green box*)¹⁹.

Kwestią sporną jest dalsza obniżka przez Unię Europejską subsydiów eksportowych. Należy podkreślić, że w wyniku negocjacji handlowych na forum GATT/WTO Unia Europejska znacznie obniżyła poziom subsydiów (spadek subsydiowania eksportu z 10 mld dolarów w 1992 r. do 2,8 mld dolarów w 2001 r.). Komisja Europejska zwracała także uwagę na fakt, że nie jest to tylko problem Europy, ponieważ Stany Zjednoczone przeznaczają na kredyty eksportowe (podobne w działaniu do subsydiów eksportowych) wsparcie w wysokości 3,2 mld dolarów rocznie²⁰. Należy również podkreślić, że import artykułów rolno-spożywczych z państw rozwijających się do Unii Europejskiej od zakończenia Rundy Urugwajskiej GATT wykazuje tendencję wzrostową rzędu 5% rocznie w latach 1996-2001 w stosunku do poziomu 3% z lat 1990-1995. Unia Europejska jest przy tym największym importerem żywności na świecie i drugim co do wielkości eksporterem artykułów rolno-spożywczych. Do państw Unii Europejskiej trafia ok. 85% eksportu artykułów rolno-spożywczych z Afryki oraz ok. 45% z Ameryki Łacińskiej²¹.

Po wielomiesięcznych negocjacjach, a zwłaszcza po fiasku spotkania w Cancun, członkom WTO udało się ustalić zarys dalszej liberalizacji światowego handlu, w tym także handlu artykułami rolno-spożywczymi. Wydawało się, że porozumienie zawarte 31 lipca 2004 r. w Genewie – dotyczące poszczególnych obszarów handlu rolnego, tzn. dostępu do rynku, wsparcia wewnętrznego oraz wsparcia eksportu – będzie podstawą zobowiązań członków WTO. Porozumienie zakładało m.in. likwidację

¹⁹ *Fundamentalne zmiany*, „Rynki Zagraniczne” z 1-4 lipca 2003 r.; *Ocena reformy...*; J. Rowiński, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 21- 29; idem, *Zmiany...*, s. 58-62.

²⁰ *The EU and the WTO*, Trade Issues, European Commission, s. 3.

²¹ *Trade in Agricultural Goods and Fishery Products*, Trade Issues, European Commission, s. 1; *Facts and Figures...*, s. 1-2.

wszelkich form wspierania eksportu. Jeśli chodzi o wsparcie wewnętrzne, obniżka miała przebiegać dwutorowo: w mniejszym stopniu w państwach rozwijających się, natomiast silniejsze redukcje miały nastąpić w państwach rozwiniętych²². Zgodnie z porozumieniem lipcowym, ostateczne decyzje w sprawie dalszej liberalizacji handlu (w tym handlu rolnego) miały zostać podjęte podczas konferencji ministerialnej w Hongkongu w grudniu 2005 r.

Jeszcze przed konferencją swoje zrewidowane w porównaniu z wcześniejszymi postulatami stanowiska negocjacyjne przedstawili główni uczestnicy rokowań. 28 października 2005 r. swoje stanowisko negocjacyjne ujawniła Unia Europejska²³. W kwestii redukcji wsparcia wewnętrznego UE zadeklarowała możliwość redukcji wsparcia mierzonego AMS o 70%, pod warunkiem że nie zakłóci to reformy WPR. Stany Zjednoczone miały dokonać redukcji wsparcia o 60%, pozostałe państwa minimalnie – o 50%. Jeżeli chodzi o wsparcie wewnętrzne, to wsparcie ze „skrzynki niebieskiej” powinno być ograniczone do poziomu 5%, ze szczegółowym zdefiniowaniem kryteriów jego udzielania. Dodatkowo UE domagała się możliwości szerszego stosowania środków ze „skrzynki zielonej” (niezakłócających handlu)²⁴. W kwestii dostępu do rynku UE zadeklarowała redukcję najwyższych taryf o 60%. Pozostałe cła miały zostać zredukowane w przedziale od 35 do 60%. Dodatkowo UE uznała, że cła na towary „wrażliwe” nie powinny przekraczać 100% w państwach rozwiniętych i 150% w krajach rozwijających się. Unia Europejska zaproponowała zmniejszenie ilości towarów rolnych traktowanych jako „wrażliwe” i w związku z tym obciążonych wysokim cłami, należała jednak na zachowanie specjalnych klauzul ochronnych na wołowinę, drób, masło, owoce, warzywa i cukier²⁵. UE wyraziła również gotowość likwidacji subsydiów eksportowych w ustalonym w trakcie rokowania czasie pod warunkiem likwidacji przez pozostałe kraje innych form wspierania eksportu²⁶.

²² Szerzej zob. *Doha Work Programme*, decision adopted by the General Council on 1 August 2004 (WT/L/579); J. Niemczyk, *Światowy handel rolny – ogólne porozumienie osiągnięte*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 8, s. 17-20.

²³ Zob. *Making Hong Kong a Success: Europe's Contribution* (<http://trade-info.cec.eu.int/>) oraz *Doha Round: EU Offer in Agricultural Negotiations*, Memo/05/400, Brussels, 28 October 2005.

²⁴ J. Hagemejer, J. J. Michalek, *Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach rundy z Doha (WTO) dla Polski*, UKIE, Warszawa 2006, s. 11.

²⁵ Ibidem; por. też A. Gradziuk, *Propozycje Unii Europejskiej w negocjacjach WTO w sprawie liberalizacji handlu światowego*, „Biuletyn PISM” nr 83 (328) z 17 listopada 2005 r.

²⁶ *EU Offer in Agricultural Negotiations...*

Pomimo przyjęcia na Konferencji Ministerialnej WTO w Hongkongu²⁷ wspólnej deklaracji, postępy w poszczególnych grupach negocjacyjnych były znikome²⁸. Uczestnicy konferencji ogłosili ambitny plan zakończenia rokowań do końca 2006 r., ale w obliczu szeregu problemów, które nadal dzieliły strony rokowań, termin ten z góry wydawał się niemożliwy do dotrzymania²⁹.

W lipcu 2006 r. w Genewie odbyło się posiedzenie Komitetu ds. Negocjacji Handlowych (KNH), na którym przedstawiono propozycje szczegółowych zobowiązań w grupie rolnej³⁰. Wspomniane propozycje zobowiązań w kwestii liberalizacji handlu rolnego zawarto w dokumencie *Draft Possible Modalities on Agriculture* w lipcu 2006 r.³¹ Propozycje te były kompromisem wynikającym z analizy ofert negocjacyjnych poszczególnych uczestników rokowań. Wsparcie wewnętrzne miało być zredukowane w zależności od jego poziomu w okresie wyjściowym. Państwa rozwinięte zostały zobowiązane do likwidacji subsydiów eksportowych do końca 2013 r. W propozycji zapisano, że będą one eliminowane stopniowo w okresie od 2008 do 2013 r. W 2010 r. miała zostać osiągnięta znaczna część redukcji subsydiów. Wyeliminowane miały zostać również środki wspomagające eksport stosowane przez przedsiębiorstwa handlu państwowego³².

Do końca 2006 r. Komitetowi ds. Negocjacji Handlowych WTO nie udało się wypracować kompromisu³³. W tej sytuacji Dyrektor Generalny WTO, Pascal Lamy, na nieformalnym posiedzeniu KNH 24 lipca 2006 r.

²⁷ Zob. np. J. Dołęga, A. Gradziuk, *Konferencja Ministerialna w Hongkongu 13-18 grudnia 2005 r.*, „Biuletyn PISM” nr 92(339) z 20 grudnia 2005 r.

²⁸ Deklaracja Ministerialna z Hongkongu, *Doha Work Programme, Ministerial Declaration*, 18 grudnia 2005 r., WT/MIN(05)/DEC.

²⁹ Dyrektor Generalny WTO, Pascal Lamy, we wrześniu 2005 r. mówił: „[...] Hongkong to nie tylko kolejny punkt w trakcie rundy z Dauhy, to ostatnia i najlepsza szansa na zakończenie negocjacji do końca 2006 r.”, WTO News: *Hong Kong Ministerial is Last and Best Chance to Conclude the Round by Next Year-Lamy*, <http://www.wto.org> (12.02.2010).

³⁰ Pascal Lamy prowadził nieformalne konsultacje od 30 czerwca 2006 r. z szóstką głównych uczestników rokowań: UE, USA, Brazylią, Australią, Japonią oraz Indiami (tzw. grupa G6); zob. WTO News, *'We Are in Crisis'. Director-General to Try to Break Impasse*, <http://www.wto.org/english/news>.

³¹ Zob. *Draft Possible Modalities on Agriculture*, Committee on Agriculture Special Session, 29 June 2006, JOB(06)/1999/Corr.1, <http://www.wto.org>.

³² J. Hagemeyer, J. J. Michałek, op. cit., s. 17.

³³ Przyczyny zawieszenia rokowań katarskich szeroko omawia J. Piotrowski w artykule, *Zawieszenie wielostronnych negocjacji handlowych w ramach Rundy Rozwoju*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 7-8.

ogłosił zawieszenie negocjacji aż do odwołania³⁴. Decyzja ta została oficjalnie potwierdzona w czasie formalnego posiedzenia Komitetu, które odbyło się w dniach 27-28 lipca 2006 r.

Pomimo deklaracji o gotowości likwidacji subsydiów eksportowych, stronom rokowań nie udało się osiągnąć kompromisu co do zakresu i formy przyszłych redukcji w sektorze rolnym. Bezpośrednią przyczyną załamania się rokowań był amerykańsko-unijny spór o zakres redukcji wsparcia do rolnictwa. Stany Zjednoczone zaproponowały redukcję własnych subsydiów z „najbardziej szkodliwej skrzynki” (*amber box*) o 60%, nalegając jednocześnie na włączenie stosowanych przez nie dopłat w ramach tzw. płatności antycyklicznych do „skrzynki niebieskiej”, czyli zaliczenie ich do środków mniej zakłócających handel. Na taki postulat nie zgodziła się Unia Europejska, słusznie argumentując, że w ten sposób wsparcie sektora rolnego w USA *de facto* wzrośnie, a nie zostanie zredukowane. Stany Zjednoczone krytykowały UE za zbyt ostrożne propozycje, jeśli chodzi o redukcję wysokości ceł w sektorze rolno-spożywczym. USA zaproponowały bowiem redukcję najwyższych ceł importowych o 90%, maksymalnych o 75% oraz zaliczenie zaledwie 1% artykułów rolnych do towarów „wrażliwych”. Z kolei UE, której cła importowe na artykuły rolne są dwukrotnie wyższe niż amerykańskie i wynoszą średnio 23%, zaproponowała redukcję najwyższych taryf o 60%, obniżenie średniej stawki do 12%, a maksymalnej do 100% oraz zaliczenie do grupy towarów „wrażliwych” aż 8% artykułów rolno-spożywczych³⁵.

Do pewnego przełamania impasu w negocjacjach doszło w styczniu 2007 r. w trakcie Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, kiedy to 30 ministrów handlu wyraziło chęć kontynuowania rokowań. Apel ten spotkał się z zainteresowaniem dużej grupy uczestników oraz Dyrektora Generalnego WTO, który w lutym 2007 r. ogłosił, że „obecne warunki polityczne najbardziej sprzyjają zakończeniu rundy od dłuższego czasu”³⁶. W przemówieniu w trakcie nieformalnego posiedzenia KNH 31 stycznia 2007 r. P. Lamy stwierdził, że z wielu spotkań, jakie odbył od początku 2007 r. wynikało, że członkowie WTO chcą powrócić do

³⁴ WTO: 2006 News Items, Talks suspended „Today there are only losers”, <http://www.wto.org> (24.07.2010); WTO 2006 News Items, „It’s time for serious thinking on what’s at stake here” – Lamy, <http://www.wto.org> (28.07.2010).

³⁵ A. Gradziuk, *Przyczyny i konsekwencje zawieszenia negocjacji WTO w ramach Doha Development Agenda*, „Biuletyn PISM” nr 45(365) z 27 lipca 2006 r.

³⁶ WTO 2007 News Items, 7 February 2007, Lamy: „We have resumed negotiations fully across the board”, <http://www.wto.org> (7.02.2007).

rokowań i jego celem jest doprowadzenie do ich wznowienia w Genewie³⁷.

W celu osiągnięcia porozumienia najważniejsi uczestnicy rokowań (Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Brazylia i Indie) spotkali się na szczepku ministerialnym na początku marca 2007 r. w Londynie i Genewie. Pomimo tych konsultacji tempo rundy było nadal za wolne, a „upływ czasu działał na niekorzyść negocjatorów”, jak stwierdził szef WTO. Dodatkowo efekty spotkań nieformalnych były zbyt małe, aby zwoływać spotkanie wszystkich członków WTO³⁸.

Kolejną szansą na zakończenie rokowań były negocjacje w Genewie w lipcu 2008 r.³⁹ Dyskutowano wówczas o kolejnej wersji dokumentu opracowanego w lutym 2008 r. pod kierunkiem przewodniczącego Komitetu ds. Negocjacji Rolnych WTO, Crawforda Falconera⁴⁰. Propozycje te w wielu zasadniczych punktach były zgodne z dokumentem z lipca 2006 r., różniły się natomiast w wielu szczegółowych rozwiązaniach.

Dokument z lutego 2008 r. i jego kolejne wersje (np. z grudnia 2008 r.) dotyczyły potencjalnego zakresu redukcji w trzech tradycyjnych obszarach rolnych: wsparcia wewnętrznego, wsparcia eksportu oraz dostępu do rynku. W przypadku wsparcia eksportu potwierdzono datę 2013 r. jako moment likwidacji subsydiów przez państwa rozwinięte oraz 2016 r. dla państw rozwijających się. W zakresie dostępu do rynku kierowano się zharmonizowaną formułą szwajcarską, zgodnie z którą w krajach rozwiniętych cła miały podlegać zróżnicowanej redukcji w zależności od poziomu wyjściowego taryf; odpowiednio niższe poziomy cięć taryfowych przewidziano dla krajów rozwijających się. W ramach wsparcia wewnętrznego przewidziano redukcję dotacji zakłócających handel, do których zaliczono mechanizmy

³⁷ Deryktor Generalny WTO spotkał się m.in. z Afrykańską Unią Handlową w Addis Abebie, gościł także w Oslo, New Delhi, Brukseli, Londynie i Berlinie oraz na szczycie w Davos, Dokument WTO, JOB(07)12, *Informal TNC Meeting at the Level of Head of Delegations*, Chairman's Remarks, 31 January 2007.

³⁸ Rokowania musiały jednak ulec przyspieszeniu, zwłaszcza w obliczu wygaśnięcia wraz z końcem czerwca 2007 r. specjalnych uprawnień w dziedzinie handlu udzielonych prezydentowi USA przez Kongres w 2002 r., w ramach Trade Promotion Act; A. Gradziuk, *Przyczyny i konsekwencje...*; na temat *Fast Track* zob. C. Smith, *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes*, Washington, D.C. Congressional Research Service, 2006.

³⁹ Zob. *Report to the Trade Negotiations Committee by the Chairman of the Special Session of the Committee on Agriculture, Ambassador Crawford Falconer*, 11 August 2008, WTO, JOB(08)/95.

⁴⁰ Zob. *Revised Draft Modalities on Agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.3, 10 July 2008, oraz *Revised Draft Modalities on Agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.1, 8 February 2008.

wsparcia z grupy *amber box*” *de minimis* i *blue box*. Wprowadzono także zapis o objęciu większym nadzorem środków neutralnych dla handlu z grupy *green box*⁴¹. Dla państw rozwiniętych przewidziano 5 lat na realizację zobowiązań, a dla państw rozwijających się – 8 lat. Przedmiotem szczególnego sporu był zakres stosowania klauzul ochronnych w rolnictwie oraz wielkość linii taryfowych w zakresie produktów „wrażliwych”⁴². Kontrowersje dotyczyły także handlu bawełną – afrykańscy producenci tego towaru uznali, że ustępstwa Stanów Zjednoczonych w zakresie subsydiowania producentów bawełny były niewystarczające⁴³.

Spotkanie ministrów handlu w Genewie w lipcu 2008 r. zakończyło się jednak fiaskiem, a bezpośrednią przyczyną niepowodzenia był brak kompromisu w kwestii „specjalnego mechanizmu zabezpieczającego” pozwalającego państwom rozwijającym się podnieść cła w sytuacji wzrostu importu produktów rolnych lub znacznego spadku ich cen⁴⁴. Zwolennikami liberalizacji handlu rolnego byli najwięksi eksporterzy rolni grupy z Cairns⁴⁵. Jednak także wśród tych państw można było znaleźć kraje, które podchodziły do zaproponowanych rozwiązań z dużą nieufnością (np. RPA i Pakistan). Za liberalizacją opowiadały się również Stany Zjednoczone i oficjalnie Unia Europejska. Ta druga musi jednak we własnym gronie doprowadzić do kompromisu pomiędzy zwolennikami liberalizacji (np. Holandią i Wielką Brytanią) a państwami sceptycznie nastawionymi do propozycji zmian w rolnictwie (np. Francją i Polską). Umiarkowanymi zwolennikami zmian było kilka państw rozwijających się zjednoczonych w ramach G20. Przeciwno liberalizacji w proponowanej formule występowały Chiny i Indie, posiadające silnie rozbudowany sektor rolny i wielomilionowe rzesze ludzi pracujących w rolnictwie. W opozycji do liberalizacji tradycyjnie były też kraje wysoko rozwinięte w mocnym stopniu chroniące sektor rolny: Szwajcaria, Japonia, Norwegia i Korea Południowa⁴⁶.

⁴¹ Szczegółowo propozycje te opisują J. J. Michałek i J. Wilkin, *Wstępna ocena konsekwencji niepowodzenia sesji ministerialnej Doha (lipiec 2008) dla instrumentów stosowanych w ramach WPR*, w: *Polityka Unii Europejskiej po 2013 r.*, UKIE, Warszawa 2008.

⁴² *Ibidem*, s. 49.

⁴³ *Ibidem*, s. 49-54.

⁴⁴ E. Kaliszuk, *Negocjacje w Genewie – fiasko zamiast przełomu*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 4, s. 7.

⁴⁵ Do grupy należy 19 państw: Argentyna, Australia, Boliwia, Brazylia, Chile, Filipiny, Gwatemala, Indonezja, Kanada, Kolumbia, Kostaryka, Malezja, Nowa Zelandia, Pakistan, Paragwaj, Peru, RPA, Tajlandia, Urugwaj, <http://cairnsgroup.org/Pages> (3.06.2011).

⁴⁶ Zob. J. J. Michałek, J. Wilkin, *op. cit.*, s. 58-60.

W imieniu UE negocjacje prowadził komisarz ds. handlu, Peter Mendelson. Stanowisko UE opierało się na następujących propozycjach⁴⁷. Cła na artykuły rolne miały być obniżone średnio o 54%, najwyższe taryfy miały ulec redukcji o minimum 66%, subsydia zakłócające konkurencję zredukowane o co najmniej 75%, a subsydia eksportowe wyeliminowane do końca 2013 r., z zastrzeżeniem, że podobnych cięć dokonają pozostałe państwa wspierające eksport⁴⁸. Kompromisowe stanowisko Komisji Europejskiej rodziło spory wewnątrz Unii Europejskiej, gdzie zdecydowanymi przeciwnikami znacznych zmian w rolnictwie była Francja oraz inne państwa, w których istotną rolę odgrywa sektor rolny (m.in. Polska). Stanowisko Polski w rokowaniach w Dausze w zakresie rolnictwa miało w związku z tym charakter defensywny. Podstawowym celem Polski było zadbanie o to, aby zasady WTO nie naruszały preferencji dla produkcji UE i nie wymuszały kolejnych znaczących zmian we WPR. W zakresie dostępu do rynku głównym postulatem Polski było zapewnienie właściwej ochrony przed konkurencją dla „wrażliwych” sektorów, w tym przede wszystkim mięsa wołowego, drobiowego i wieprzowego, mleka i jego produktów, cukru, a także niektórych warzyw i owoców. Polska postulowała również utrzymanie specjalnej klauzuli ochronnej na mrożone truskawki, maliny, wiśnie oraz sok jabłkowy⁴⁹. W zakresie wsparcia eksportu Polska popierała unijne stanowisko zachowania równowagi zobowiązań wszystkich członków WTO. W kwestii wsparcia wewnętrznego Polska opowiadała się za redukcjami, które nie będą ingerowały w płatności bezpośrednie stosowane wobec polskiego rolnictwa⁵⁰. Polska wyraziła też zaniepokojenie wobec ewentualnych prób renacjonalizacji WPR, opowiadając się za zachowaniem tradycyjnego kształtu polityki rolnej Wspólnoty, tj. wspólnej organizacji rynków, systemu płatności bezpośrednich oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich⁵¹.

Na przełomie listopada i grudnia 2009 r. w Genewie odbyła się VII Konferencja Ministerialna WTO. Ministrowie handlu państw członkowskich WTO podkreślili, że ma ona istotne znaczenie zwłaszcza dla państw rozwijających się, wskazali też zadania dla WTO w kontekście światowego kry-

⁴⁷ E. Kaliszuk, op. cit., s. 11.

⁴⁸ Zob. *The WTO Doha Round*, Geneva Ministerial, July 2008, <http://trade.ec.europa.eu> (20.02.2009).

⁴⁹ Zob. odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na zapytanie nr 1237 w sprawie stanu negocjacji w ramach rundy Doha; <http://orka2.sejm.gov.pl> (22.02.2009).

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Zob. *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 r.* <http://www.mrr.gov.pl> (22.02.2009).

zysu. Ustalono, że do końca 2010 r. negocjacje w ramach agendy dauhańskiej powinny się zakończyć⁵². Przewodniczący Grupy ds. Negocjacji Rolnych, ambasador David Walker, zapowiedział przygotowanie do końca marca 2010 r. raportu, który zostanie przedstawiony na spotkaniu oceniającym i podsumowującym dotychczasowe negocjacje rolne. Jednocześnie w marcu 2010 r. członkowie grupy negocjacyjnej ds. rolnictwa odbyli nieformalne spotkanie, na którym poruszono kwestie techniczne negocjacji, zaznaczając, że rokowania nadal bazują na tekście z grudnia 2008 r.⁵³ Przez cały rok 2010 odbywały się konsultacje techniczne pomiędzy stronami rokowań, mające na celu ustalenie szczegółów zobowiązań. W kwietniu 2011 r. przewodniczący D. Walker opublikował sprawozdanie podsumowujące działalność Grupy ds. Negocjacji Rolnych od momentu objęcia przez niego fotela przewodniczącego, czyli od kwietnia 2009 r.⁵⁴ W raporcie zawarto tekst porozumienia z 2008 r. wraz z późniejszymi zmianami jako podstawę dalszych szczegółowych zobowiązań.

4. Polityka rolna UE po 2013 r. a WTO

Kształt polityki rolnej UE w nowej perspektywie budżetowej nie zależy tylko od kwestii wewnętrznych, ale również od wyników negocjacji prowadzonych w ramach WTO. W związku z tym, że dotychczas nie osiągnięto końcowego porozumienia w ramach Rundy Rozwoju WTO, jego przyszły wpływ na politykę rolną UE należy przewidywać z dużą ostrożnością.

Bez względu na negocjacje prowadzone w ramach WTO polityka rolna UE może w pewnym stopniu stracić swój wspólnotowy charakter i mimo sprzeciwu części państw ulec częściowej renacjonalizacji. Widoczne jest to zwłaszcza w propozycjach budżetowych UE, w których rolnictwo traci pierwszeństwo na rzecz innych sektorów gospodarki. Unia Europejska przypisuje coraz większe znaczenie bezpieczeństwu europejskiemu, wspólnej polityce zagranicznej czy inwestycjom w wiedzę oraz innowacje⁵⁵. W ciągu ostatnich lat nastąpił także znaczący spadek udziału

⁵² Zob. <http://www.wto.org> (15.03.2010).

⁵³ *At End of Latest Round of Farm talks, Chair Prepares 'Stock Take' Report*, <http://www.wto.org> (15.03.2010).

⁵⁴ *Report by the Chairman, H.E. Mr. David Walker, to the Trade Negotiations Committee*, TN/AG/26, 21 April 2011.

⁵⁵ W. Chmielewska-Gill, *Wspólna Polityka Rolna po roku 2013*, FAPA- SAEPR, Warszawa 2008, s. 3.

środków przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną (WPR) w unijnym budżecie – z ok. 87% w 1970 r., przez ok. 43% w obecnej perspektywie budżetowej, do prognozowanych ok. 36% udziału w 2013 r.⁵⁶ Udział ten maleje pomimo kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej. Mimo to nie ustają głosy wewnątrz Wspólnoty o konieczności kolejnych cięć wydatków na rolnictwo na rzecz nowych priorytetów rozwojowych Unii Europejskiej.

Celem państw korzystających w większym stopniu z WPR jest zatem zachowanie jej wspólnotowego charakteru, zwłaszcza jeśli chodzi o finansowanie⁵⁷. Dyskusja o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. została zainicjowana podczas zakończonego w 2008 r. przeglądu (*health check*), w ramach którego zmodyfikowano instrumenty obecnej WPR, nie naruszając przy tym jej struktury, w szczególności nie dokonując istotnych zmian w wysokości pułapów (kopert) krajowych i wysokości wsparcia w poszczególnych obszarach⁵⁸. Najważniejsze wnioski z przeglądu dotyczyły podtrzymania kierunku zmian WPR w zakresie oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji oraz powiązania płatności z wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt. Dodatkowo podjęto decyzje o upowszechnieniu i uproszczeniu systemu jednolitej płatności, a stosowanie jednolitej płatności obszarowej umożliwiono tylko do 2013 r. W dyskusji uwzględniono – oprócz wewnątrzunijnego – również światowy kontekst przyszłych zmian WPR, podkreślając znaczenie uzgodnień w ramach Rundy Rozwoju WTO⁵⁹. W wyniku dyskusji wokół WPR w ramach *health check* ujawniły się także wyzwania, jakie stoją przed polityką rolną UE po 2013 r. Są to m.in. uwarunkowania budżetowe związane z jego ograniczeniem, uproszczenie systemu dopłat bezpośrednich, ochrona środowiska, liberalizacja handlu międzynarodowego, presja konsumentów związana z jakością żywności oraz ewentualne przyszłe rozszerzenia UE⁶⁰.

⁵⁶ D. Stankiewicz, *Wspólna Polityka Rolna po roku 2013*, „Infos” 2010, nr 12, s. 2.

⁵⁷ Np. stanowisko Polski: „[...] Rząd RP podkreśla konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania wspólnotowego tej polityki po 2013 r. – co najmniej na obecnym poziomie. Jednocześnie Rząd RP wyraża przekonanie, iż istotnym zagrożeniem dla dostarczania europejskiej wartości dodanej przez WPR w przyszłości byłoby zwiększenie współfinansowania tej polityki z budżetów krajowych, a w szczególności wprowadzenie współfinansowania krajowego płatności bezpośrednich”, zob. *Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 3.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ J. J. Michałek, J. Wilkin, *Wstępna ocena konsekwencji niepowodzenia sesji ministerialnej Doha (lipiec 2008 r.) dla instrumentów stosowanych w ramach WPR*, w: *Polityka Unii Europejskiej po 2013 r.*, UKIE, Warszawa 2008, s. 64.

⁶⁰ D. Stankiewicz, op. cit., s. 2.

Na podstawie dotychczasowych wyników rokowań prowadzonych w ramach Rundy Rozwoju WTO Unia Europejska będzie zobowiązana do większej niż obecnie redukcji ceł, co ułatwi dostęp do wspólnego rynku towarom z państw trzecich. Największy wpływ redukcji ceł będzie widoczny na rynku mleka, zbóż, mięsa wołowego oraz owoców i warzyw⁶¹. Negatywną konsekwencją takich zmian może być zmniejszenie się popytu na unijne produkty i spadek produkcji. Najbardziej pewnym ustaleniem w ramach Rundy Rozwoju WTO jest zobowiązanie państw rozwiniętych, w tym UE, do likwidacji subsydiów eksportowych do 2013 r. Konsekwencją ich likwidacji może być pogorszenie się sytuacji unijnych produktów na rynku światowym oraz spadek ich sprzedaży i produkcji. WPR zmierza również w kierunku dalszego oddzielenia wsparcia wewnętrznego od produkcji, co jest zbieżne z rekomendacjami WTO. Zdaniem J. J. Michałka i J. Wiklina: „[...] nowe porozumienie byłoby jeszcze bardziej skomplikowane i mniej czytelne niż porozumienie rolne Rundy Urugwajskiej”⁶².

W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska opublikowała dokument „Wspólna polityka rolna (WPR) – w stronę 2020 r.: Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”⁶³, w którym przedstawiono trzy możliwe warianty reform WPR od najmniej do najbardziej radykalnego (tabela)⁶⁴. Wspomniany komunikat ma charakter polityczny i jest przedmiotem dyskusji pomiędzy państwami członkowskimi UE. W połowie 2011 r., po dyskusji nad propozycjami KE, zostaną przedstawione ostateczne wnioski ustawodawcze.

⁶¹ Aktualnie średni poziom ceł importowych na produkty rolne wynosi 20% (na produkty wrażliwe >83%). Średni poziom ceł importowych na produkty rolne po redukcji taryf celnych przewidziany w ramach WTO powinien wynieść -7,7%, w tym na produkty wrażliwe -27% (cięcia w wysokości prawie 70% do 2013 r.). Jeśli cięcia taryf na produkty wrażliwe będą niższe (do 50%), to średni poziom ceł importowych na produkty rolne po redukcji taryf celnych w 2013 r. wyniesie 11,2%. *Uwarunkowania zmian Wspólnej Polityki Rolnej po r. 2013*, SAEPR, FAPA, <http://www.fapa.com.pl> 202013.pdf (10.04.2011).

⁶² J. J. Michałek, J. Wilkin, op. cit., s. 53.

⁶³ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *WPR do 2020 r. Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM(2010) 672, wersja ostateczna.

⁶⁴ MEMO/10/587, Bruksela, 18 listopada 2010 r., Informacje ogólne: Komunikat Komisji w sprawie przyszłości WPR.

Tabela

Scenariusze reform WPR przedstawione przez KE

Wariant	Płatności bezpośrednie	Instrumenty rynkowe	Rozwój obszarów wiejskich
Wariant 1	Większa sprawiedliwość w rozdziale płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi (przy pozostawieniu obecnego systemu płatności bezpośrednich bez zmian).	Wzmocnienie narzędzi zarządzania ryzykiem. Usprawnienie i uproszczenie istniejących instrumentów rynkowych.	Utrzymanie kierunku działań wynikającego z oceny funkcjonowania reformy WPR, tj. przeznaczanie większej ilości funduszy na wyzwania związane ze zmianą klimatu, wodą, różnorodnością biologiczną oraz energią odnawialną i innowacjami.
Wariant 2	Wprowadzenie większej równości w rozdziale płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi i znaczącą zmianę w ich strukturze.	Poprawienie i uproszczenie instrumentów rynkowych tam, gdzie to stosowne.	Uzupełnienie istniejących instrumentów, aby były one zgodne z priorytetami UE. Wzmocnienie istniejących narzędzi zarządzania ryzykiem i wprowadzenie opcjonalnie narzędzia stabilizacji dochodu zgodnego z kategorią zieloną WTO, mającego na celu kompensację znacznej utraty dochodu.
Wariant 3	Wycofanie się z płatności bezpośrednich w obecnej formie. Zapewnienie w zamian ograniczone płatności przeznaczone na środowiskowe dobra publiczne oraz dodatkowe płatności dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych.	Zniesienie wszystkich środków rynkowych, z ewentualnym wyjątkiem klauzuli mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń rynku, które można wykorzystać w razie wystąpienia ostrych kryzysów.	Skupienie środków głównie na aspektach środowiskowych i skutkach zmiany klimatu.

Źródło: MEMO/10/587, Bruksela, 18 listopada 2010 r., Komunikat Komisji w sprawie przyszłości WPR, załącznik 1.

Cechą wspólną wszystkich przedstawionych propozycji są zmiany w istniejących instrumentach wspierania rolnictwa, w tym mechanizmu płatności bezpośrednich. Celem zmian jest zatem wprowadzenie systemu płatności obejmującego całą UE na równych zasadach. W dokumencie KE

wyraźnie zaznaczono, że WPR powinna pozostać silną wspólną polityką opierającą się na dwóch filarach – ekologicznym i opartym na sprawiedliwym podziale środków pierwszym filarze oraz skoncentrowanym na konkurencyjności, innowacji, zmianach klimatu i ochronie środowiska filarze drugim. Celami nowej polityki rolnej mają być bezpieczeństwo żywnościowe, wsparcie dochodów gospodarstw rolnych, poprawa konkurencyjności sektora rolniczego, zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, działania na rzecz klimatu oraz polityka zrównoważonego rozwoju terytorialnego⁶⁵.

Komunikat KE nie odnosi się bezpośrednio do kwestii negocjacji rolnych w ramach WTO. Tekst komunikatu koncentruje się raczej na wewnętrznym wymiarze przyszłej polityki rolnej niż na jej międzynarodowych zobowiązaniach. Z jego treści można jedynie wywnioskować, że UE będzie podtrzymywać dotychczasowy kierunek uproszczenia polityki rolnej w ramach wsparcia wewnętrznego, zwłaszcza w kontekście płatności bezpośrednich niezależnych od produkcji. Podkreślono w nim również konieczność opracowania narzędzi zarządzania ryzykiem działających w sytuacji niepewności dochodów i zmienności rynku. Ważną rolę będzie pełniło w tej sytuacji narzędzie stabilizacji dochodu dopuszczalne w ramach „skrzynki zielonej” WTO⁶⁶. Należy spodziewać się, że Unia Europejska – negocjując i przyjmując kolejne wersje porozumień w ramach Rundy z Dauhaj – ma świadomość konieczności dostosowania do nich kształtu WPR. We wspomnianym komunikacie KE podkreśliła, że UE będzie reformowała WPR przy uwzględnieniu jej zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych, przy czym „[...] kluczowe jest zachowanie i poprawa zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego, przy jednoczesnym respektowaniu zobowiązań UE wynikających z międzynarodowych porozumień handlowych”⁶⁷.

5. Podsumowanie

Szczególna rola rolnictwa w gospodarce większości państw powoduje, że jest to sektor chroniony przed konkurencją zagraniczną. Przez wiele lat handel artykułami rolno-spożywczymi był wyłączony z procesu liberalizacji. Uzasadnienie takiej polityki stanowił specyficzny charakter produk-

⁶⁵ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, op. cit., s. 3 i 8-9.

⁶⁶ Ibidem, s. 14.

⁶⁷ Ibidem, s. 5.

cji rolnej zależnej w dużym stopniu od czynników naturalnych. Współcześnie w sektorze rolnym odchodzi się jednak od intensywnej polityki wspierającej eksport i chroniącej dostęp do własnego rynku na rzecz instrumentów niewpływających negatywnie na handel międzynarodowy, skoncentrowanych raczej na rozwoju obszarów wiejskich.

Wspólna Polityka Rolna posiada wyjątkową pozycję w Unii Europejskiej. Jej rola nie ogranicza się tylko do ochrony unijnego rynku przed zagraniczną konkurencją, ale pełni również szereg funkcji związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, zrównoważonym rozwojem, spójnością terytorialną i innymi wspólnymi celami UE. Dalsza liberalizacja WPR wymaga od Komisji Europejskiej zyskania poparcia dla tej idei wśród państw członkowskich UE. Państwa w największym zakresie korzystające ze WPR (np. Francja i Polska) są przeciwnikami daleko idących zmian w polityce rolnej Unii. Z kolei kraje niemające rozwiniętego sektora rolnego chciałyby wykorzystywać część funduszy rolnych na inne cele, dlatego popierają one plan liberalizacji polityki rolnej.

Przyszła polityka rolna UE musi zatem pogodzić wiele sprzecznych celów, przede wszystkim nie może doprowadzić do spadku dochodów rolniczych, musi chronić europejski model rolnictwa oraz zapewnić konkurencyjność europejskim produktom rolnym na światowym rynku przy jednoczesnym zachowaniu zobowiązań wynikających z rokowań prowadzonych w ramach WTO.