

MICHAŁ SZARYK

Wpływ negocjacji rolnych Światowej Organizacji Handlu na reorientację Wspólnej Polityki Rolnej

1. Wprowadzenie

Traktat Rzymski z 1957 r., tworzący Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zakładał ustanowienie wspólnych zasad kształtujących politykę rolną państw Wspólnoty. Jej zadania koncentrowały się na zwiększeniu produkcji poprzez podniesienie wydajności, zapewnieniu odpowiednich dochodów rolniczych, przede wszystkim poprzez właściwą organizację rynków produktów rolnych, oraz na zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, czyli powszechnej dostępności produktów żywnościowych po rozsądnych cenach.

Wspólna Polityka Rolna charakteryzowała się znacznym protekcjonizmem, który przejawiał się dotacjami do produkcji rolniczej, interwencjonizmem na podstawowych, branżowych rynkach rolnych, silną polityką ochrony własnego (wewnętrznego) rynku przed importem z państw trzecich oraz wspieraniem eksportu artykułów rolnych. Takie działania wzbudzały niepokój partnerów zagranicznych Wspólnoty, którzy wskazywali na rosnące bariery w dostępie do wewnętrznego rynku wspólnotowego oraz pogorszenie konkurencyjności swych towarów na rynku światowym. Przyczyną tych trudności mogło być nadmierne subsydiowanie produkcji rolniczej we Wspólnocie oraz eskalacja taryf i innych środków kontroli handlowej wobec artykułów rolnych. Stosowane przy tym przez Wspólnotę dopłaty do eksportu tych produktów wpływały niekorzystnie na światowy rynek artykułów rolnych, zwiększając przewagę konkurencyjną towarów europejskich. Zwiększająca się w związku z tym międzynarodowa krytyka WPR zawierała postulaty odejścia od tak silnego protekcjonizmu w kierunku liberalizacji rynków rolnych. Wyrazem tego stały się

działania podejmowane podczas negocjacji handlowych dotyczących rolnictwa, prowadzonych pierwotnie pod auspicjami Układu Ogólnego w sprawie Ceł i Handlu (GATT), a później Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Kwestia liberalizacji światowego handlu produktami rolnymi, a tym samym postulaty odejścia od nadmiernego protekcjonizmu i interwencjonizmu, stały się najtrudniejszymi obszarami międzynarodowych negocjacji handlowych. J. Kulawik twierdzi, że istnieje wiele przesłanek prowadzących do faktycznej liberalizacji światowego handlu rolno-żywnościowego, czego skutkiem powinno być ograniczenie budżetowego wspierania rolnictwa. Zostanie ono poddane grze sił rynkowych i globalnych rynków finansowych¹. Z kolei J. Rowiński uznaje, że powszechna liberalizacja międzynarodowego handlu artykułami rolno-spożywczymi stanowi także zewnętrzne źródło zagrożenia europejskiego modelu rolnictwa. Niebezpieczeństwem są podejmowane przez konkurentów Unii Europejskiej działania na forum Światowej Organizacji Handlu, zmierzające do całkowitej redukcji wsparcia rolnictwa w krajach rozwiniętych, czego wyrazem ma być zwiększony dostęp do ich rynków państw rozwijających się oraz wzrost konkurencji².

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zarysu międzynarodowych negocjacji handlowych i ich wpływu na reorientację Wspólnej Polityki Rolnej w latach 1995-2007. Wyrazem przyjętych przez Unię Europejską zobowiązań liberalizujących dostęp artykułów rolnych do wewnętrznego rynku były kompleksowe reformy WPR (zwłaszcza te zaproponowane „Agendą 2000” oraz podczas negocjacji w Luksemburgu w 2003 r.), które zakładały zwiększenie orientacji rynkowej europejskich producentów rolnych oraz redukcję szkodliwego dla międzynarodowej konkurencyjności, wsparcia wewnętrznego i regulacji handlu rolnego.

2. Międzynarodowy proces liberalizacji handlu

Międzynarodowa liberalizacja obrotów handlowych na szeroką skalę została zainicjowana wraz z przyjęciem przez społeczność międzynarodową Układu Ogólnego w sprawie Ceł i Handlu – GATT, zawartego 30

¹ J. Kulawik, *Globalizacja finansowa a rolnictwo – wstępna analiza problemu*, w: *Wpływ procesu globalizacji na rozwój rolnictwa na świecie*, „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 17, IERiGZ, Warszawa 2005, s. 11.

² J. Rowiński, *Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2006, nr 1, s. 113-118.

października 1947 r. w Genewie³, który wszedł w życie 1 stycznia 1948 r. Układ GATT był wielostronną umową handlową, regulującą w sposób szczegółowy zasady, według których powinna być prowadzona wymiana handlowa pomiędzy jego uczestnikami. Podstawowym celem GATT była liberalizacja handlu światowego poprzez redukcję cel importowych i eliminację innych przeszkód, przeciwdziałanie dyskryminacji w handlu oraz tworzenie warunków dla rozwoju handlu międzynarodowego i wzrostu gospodarczego. Realizacja tych celów miała przyczynić się do lepszego wykorzystania zasobów produkcyjnych i wzrostu dobrobytu w poszczególnych krajach⁴. Układ Ogólny w Sprawie Cel i Handlu stał się podstawą prawną wielostronnego systemu współpracy handlowej, wprowadzając takie zasady polityki handlowej, jak klauzula najwyższego uprzywilejowania. Układ zawierał również pewne mechanizmy przeciwdziałające nieuczciwej konkurencji oraz regulował zasady rozstrzygania sporów. Dzięki umowie GATT wprowadzono postanowienia dotyczące preferencyjnego traktowania krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych⁵.

Głównym instrumentem liberalizacji handlu międzynarodowego stały się negocjacje handlowe, zwane rundami, które odbywały się co kilka lat. Ostatnią rundą negocjacji GATT była tzw. Runda Urugwajska, rozpoczęta na sesji ministerialnej w Punta del Este w Urugwaju 20 września 1986 r., a zakończona po siedmiu latach rokowań 15 grudnia 1993 r. Podpisanie umowy o zakończeniu Rundy Urugwajskiej GATT przez 117 państw nastąpiło 15 kwietnia 1994 r. w Marakeszu. W jej wyniku powołano Światową Organizację Handlu (WTO), która rozpoczęła swoje funkcjonowanie 1 stycznia 1995 r.

Światowa Organizacja Handlu oparta została na strukturze GATT i stała się organizacją międzynarodową. Jej głównym organem jest Konferencja Ministerialna wszystkich krajów członkowskich, zwoływana nie rzadziej

³ Sygnatariuszami porozumienia były 22 państwa: Australia, Belgia, Birma, Brazylia, Cejlon (Sri Lanka), Chile, Czechosłowacja, Francja, Holandia, Indie, Kanada, Kuba, Liban, Luksemburg, Norwegia, Nowa Zelandia, Pakistan, Rodezja (Zimbabwe), RPA, Syria, USA i Wielka Brytania. Polska przystąpiła do GATT w 1967 r.

⁴ J. J. Michałek, *Międzynarodowa polityka handlowa w ramach GATT*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1989, s. 27.

⁵ Krajami rozwijającymi się (*developing countries*) przyjęto określać te państwa, które realizują reformy prorynkowe, zmierzające do zwiększenia dynamiki wzrostu gospodarczego oraz do przezwyciężenia barier uniemożliwiających nawiązanie pełnej współpracy gospodarczej z krajami rozwiniętymi. Kraje najmniej rozwinięte (*less-developed countries* – LDC) to takie, których roczny produkt krajowy brutto nie przekracza 900 dolarów. Aktualnie jest ich 50 (<http://www.un.org/special-rep/ohrrls/lcd/list.htm>).

niż co dwa lata. WTO stanowi forum negocjacji dotyczących wielostronnych stosunków handlowych jej Członków w dziedzinach objętych porozumieniami wymienionymi w załącznikach Porozumienia⁶. Stanowi także forum dla dalszych negocjacji pomiędzy członkami w sprawie wielostronnych stosunków handlowych.

3. Porozumienie GATT w sprawie rolnictwa z 1994 r.

Przez wiele lat obowiązywania porozumienia GATT problematyka protekcjonizmu w sektorze rolnym skutecznie była pomijana. Dopiero podczas Rundy Urugwajskiej nastąpiło zintegrowanie handlu rolnego z powszechnym systemem handlu.

Protekcjonizm w rolnictwie początkowo zmierzał do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego społeczeństwu oraz godziwego dochodu rolniczego, lecz już w latach osiemdziesiątych w wielu krajach stosujących ochronę rolnictwa zaobserwowano nadwyżki produkcji. Wynikały one przede wszystkim z bezpośredniego wspierania produkcji rolniczej za pomocą dopłat. Nadwyżki próbowano ulokować na rynku światowym, co było niemożliwe bez subwencjonowania eksportu. Takie działania wpływały negatywnie na kształtowanie się światowego rynku żywnościowego, bowiem o jego kształcie nie decydował mechanizm rynkowy, lecz protekcyjne polityki poszczególnych państw.

W czasie trwania Rundy Urugwajskiej GATT po raz pierwszy na szeroką skalę podjęto kwestię liberalizacji handlu produktami rolnymi. Problemy dotyczące tego obszaru współpracy były kilkakrotnie przyczyną impasu w rokowaniach, a także przedłużania się rundy. Największym przeciwnikiem porozumienia w sprawach rolnych była Francja, która obawiała się, że przyjęte podczas rokowań uzgodnienia zmuszą rolników francuskich do ograniczenia produkcji i eksportu i spowodują zmniejszenie ich dochodów. Przeciwnie porozumieniu były także Japonia i Korea Południowa, które nie chciały zrezygnować ze stosowania zakazu importu ryżu. Stany Zjednoczone z kolei nalegały na uzgodnienie porozumienia, które by ograniczyło subsydiowanie eksportu rolnego i inne formy protekcji w tej dziedzinie handlu międzynarodowego⁷.

⁶ Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) sporządzone w Marake-szu dnia 15. 04. 1994 r.; Dz. U. 1995, Nr 98, poz. 483.

⁷ Por. B. Hoekman, M. M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu WTO. Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 202-205.

Pomimo trudności negocjacyjnych, 15 kwietnia 1994 r. w Marakeszu 105 państw podpisało Akt Końcowy Rundy Urugwajskiej GATT i Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu. Akt Końcowy zawierał m. in. Porozumienie w sprawie rolnictwa GATT⁸, w którym uzgodniono taryfikację i stopniową redukcję ceł na towary rolne i żywnościowe, redukcję wielkości subsydiów eksportowych oraz obniżenie wydatków na wsparcie wewnętrzne rolnictwa⁹. Postanowienia dotyczące rolnictwa zawarte zostały także w Porozumieniu w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych¹⁰.

Porozumienie w sprawie rolnictwa GATT miało na celu ustanowienie rzetelnego i opartego na prawach rynku systemu handlu rolnego. Celem długofalowym stało się osiągnięcie istotnej i stopniowej redukcji protekcji i wsparcia w sektorze rolnym, realizowanej w uzgodnionym okresie czasu i prowadzącej do złagodzenia restrykcji oraz zakłóceń na światowych rynkach rolnych i zapobiegania takim zjawiskom. Zwrócono przy tym uwagę na sprawiedliwy zakres zobowiązań poszczególnych członków porozumienia. Dokonując dalszej liberalizacji polityki handlowej, należało przede wszystkim uwzględnić aspekty pozahandlowe, w tym bezpieczeństwo żywnościowe i ochronę środowiska oraz specjalne traktowanie krajów rozwijających się¹¹.

4. Negocjacje rolne na forum Światowej Organizacji Handlu

Kwestie liberalizacji handlu rolnego pojawiły się dopiero na trzeciej Konferencji Ministerialnej WTO, która odbyła się w dniach 30 listopada – 3 grudnia 1999 r. w Seattle. Celem obrad było przede wszystkim ustanowienie nowej rundy rokowań handlowych, którą już wcześniej nazwano Rundą Milenijną¹². Spotkanie to ujawniło jednak istniejące sprzeczności

⁸ Porozumienie w sprawie rolnictwa; Dz. Urz., L 336, z 23 grudnia 1994 r., s. 22-39.

⁹ S. Paszkowski, A. Szymański, L. Przezbórska, *Impact of WTO Agriculture Agreement on the Central European Countries*, w: *Von der Emanzipation zum Integration*, Wien-Poznań 2000, s. 251.

¹⁰ Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych; Dz. Urz., L 336, z 23 grudnia 1994 r., s. 40-48.

¹¹ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 4 grudnia 1995 r. w sprawie publikacji załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO); Dz. U. 1996, Nr 9, poz. 54.

¹² Por. *Seattle: what's at stake? Resource booklet for the Seattle Ministerial Meeting World Trade Organization*, Geneve 1999.

w międzynarodowym świecie gospodarczym. Podczas konferencji można było zaobserwować upór i nieustępliwość wszystkich państw WTO w prezentacji i obronie swoich stanowisk bez kontekstu „win-win”. Rolnictwo traktowano szerzej, nie tylko w aspekcie handlu, dostrzegając w nim filar polityk gospodarczych. Ujawniła się niechęć państw rozwijających się do rozszerzenia wpływu WTO. Wyszły także na jaw rozbieżności krajowych i regionalnych polityk gospodarczych, w zależności od reguł działania korporacji wielonarodowych. Podczas Konferencji zwrócono uwagę na brak zrozumienia organizacji społecznych dla systemu WTO¹³.

Obrady w Seattle zakończyły się fiaskiem. Główną przyczyną zerwania rozmów i braku przyjęcia deklaracji były rozbieżności dotyczące kierunków liberalizacji światowego handlu między kluczowymi członkami WTO. Po jednej stronie występowała Unia Europejska, dążąca do utrzymania wpływu na własną politykę handlową, a szczególnie broniąca subwencji dla rolnictwa. Drugą stronę reprezentowały Stany Zjednoczone Ameryki i kraje Grupy Cairns¹⁴, czyli państwa wspierające dalszą liberalizację handlową poprzez obniżanie taryf, eliminację subwencji i wsparcia wewnętrznego. Pomimo sporu z UE o zakres ochrony handlowej, Stany Zjednoczone postrzegane były jako kraj także silnie wspierający własne rolnictwo i stosujący ukryte praktyki protekcjonistyczne¹⁵. Ponadto państwa rozwijające się wskazywały na trudności w realizacji Porozumienia w sprawie Rolnictwa WTO¹⁶.

W następstwie braku consensusu nie powstał żaden oficjalny dokument uzgodniony przez państwa WTO, nie ustalono też zakresu kolejnej rundy WTO oraz podstawowych zasad negocjacji. Dalszy proces konsultacyjny przeniesiony został do Genewy pod nadzór ówczesnego Dyrektora Generalnego WTO, M. Moore'a. Zawieszenie III Konferencji Ministerialnej WTO w Seattle oznaczało rozpoczęcie jedynie negocjacji mandato-

¹³ Por. *Ministerial Conference Seattle — summary records*, WT/MIN(99)/SR/, WTO, Geneva 1999.

¹⁴ W skład grupy wchodziły kraje opowiadające się za całkowitą liberalizacją światowego handlu produktami rolno-spożywczymi, są to: Argentyna, Australia, Boliwia, Brazylia, Chile, Filipiny, Gwatemala, Indonezja, Kanada, Kolumbia, Kostaryka, Malezja, Nowa Zelandia, Paragwaj, RPA, Tajlandia, Urugwaj. Nazwa grupy pochodzi od miasta Cairns w Australii.

¹⁵ M. Sznajder, *Próba diagnozy układu sił w światowym rolnictwie a Runda Milenijna WTO*, Warszawa 2001, s. 243.

¹⁶ M. Szaryk, *Negocjacje WTO w sprawie rolnictwa w świetle Deklaracji Ministerialnej WTO z Doha*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2002, t. 4, Wyd. Wieś Jutra.

wych (w obszarach rolnictwa i usług), ustalonych jeszcze w Marakeszu w kwietniu 1994 r. podczas ustalania Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej¹⁷.

Kolejny szczyt WTO odbył się w listopadzie 2001 r. w stolicy Kataru – Doha. Tym razem obrady zakończyły się pomyślnie i doszło do uchwalenia Deklaracji Ministerialnej w sprawie rozpoczęcia nowej rundy negocjacji WTO¹⁸, nazwanej Rundą Katarską¹⁹. Członkowie WTO ustalili, że jej celem będzie doprowadzenie do końca negocjacji w sprawie liberalizacji zasad światowego handlu. W sprawach rolnych w Deklaracji przyjęto konieczność zasadniczej reformy instrumentów wpływających na ograniczenia w rozwoju handlu rolnego, w tym znaczne zwiększenie dostępu do rynku, redukcję wszystkich form subsydiowania eksportu oraz redukcję wsparcia wewnętrznego dla rolnictwa. Ponadto założono w niej specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się, zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich. Członkowie WTO przyjęli także zapis dotyczący uwzględnienia w przyszłych negocjacjach niehandlowych aspektów sektora rolnego. Dotyczą one wartości kulturowych, tradycji produkcyjnych i żywieniowych oraz cech społecznych środowiska wiejskiego²⁰.

Konferencja w Doha ukazała kolejne sprzeczności w realizacji idei liberalizacji handlu światowego, zwłaszcza w zakresie artykułów rolnych. Wynikały one z odmiennych stanowisk negocjacyjnych Unii Europejskiej i grupy krajów popierających całkowitą i szybką liberalizację tej dziedziny handlu²¹. Podczas obrad doszło po raz kolejny do ostrej krytyki WTO, zwłaszcza ze strony krajów rozwijających się. Zwróciły one uwagę na trudności w dostępie do rynków krajów rozwiniętych, a także na pogłębiającą się przepaść między krajami rozwiniętymi a pozostałą częścią świata. Spory handlowe między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską, a także między krajami tzw. Grupy Cairns, nasilone już podczas obrad trzeciej Konferencji Ministerialnej w Seattle, przyczyniły się do

¹⁷ http://www.mgip.gov.pl/NR/rdonlyres/2B5A4287-AC4C-4220-BC56-8448263D1D45/0/6364_gatt.doc

¹⁸ WTO Doha Development Agenda.

¹⁹ Nazywaną też Rundą z Doha.

²⁰ WTO Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/1, Geneve 2001; http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm

²¹ M. Szaryk, *Kwestie sporne stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie negocjacji rolnych na forum WTO*, w: „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2003, t. 5, Wyd. Wieś Jutra.

utrąty wiarygodności WTO i zaprzepaszczenia znaczącego dorobku w zakresie liberalizacji światowego handlu ustalonego w ramach układu GATT.

Kolejnym szczytem WTO była piąta Konferencja Ministerialna w Cancun (Meksyk) w dniach 10-14 września 2003 r. Pośród wielu kwestii dyskutowanych w ramach nowej rundy negocjacji WTO najważniejsze dotyczyły rolnictwa²². Intencją stron było zmniejszenie nakładów eksportowych stosowanych w rozwiniętych państwach, zwłaszcza Unii Europejskiej i USA. Nakłady te, według przedstawicieli krajów rozwijających się, osłabiały światową konkurencję na rynkach żywnościowych. Z drugiej strony, państwa rozwinięte wysunęły postulat zmniejszenia wysokich barier handlowych stosowanych często przez państwa rozwijające się. Liberalizacja światowego handlu produktami rolnymi miałaby zapewnić realizację dwóch głównych celów rundy Katarskiej, tzn. pobudzenia światowej gospodarki oraz rozwoju krajów najbiedniejszych i rozwijających się.

Obrady uwiarygodniły występujące nadal kontrowersje w kwestii liberalizacji handlu rolnego, głównie w kwestiach subsydiów eksportowych, otwarcia się krajów biedniejszych na międzynarodowy handel oraz w zakresie tzw. kwestii singapurskich²³. Kraje rozwijające się, żądając jasnych deklaracji o likwidacji subsydiów eksportowych, odmówiły podpisania wspólnego dokumentu (deklaracji) w kształcie zaproponowanym przez przewodniczącego obrad, sekretarza spraw zagranicznych Meksyku, Luisa Ernesto Derbeza²⁴.

Kolejnym krokiem WTO, podjętym w celu realizacji postanowień Rundy Katarskiej, była Konferencja Ministerialna w Hong Kongu, która odbyła się 13-15 grudnia 2005 r. Istotną kwestią negocjacyjną był ponownie problem rolnictwa, a w szczególności dostęp do rynku, usuwanie barier celnych, eliminowanie subsydiów eksportowych i likwidacja wsparcia wewnętrznego dla rolnictwa²⁵.

W ramach ustaleń negocjacyjnych zaproponowano, by wraz z końcem okresu implementacyjnego przyszłych porozumień Rundy Katarskiej wyeliminować całkowicie subsydia oraz kredyty eksportowe i inne podobne

²² Por. *Press pack, briefing notes*, World Trade Organization, 5th Ministerial Conference, Cancun, Mexico 10-14 September 2003, s. 7-9.

²³ Dotyczą one zagadnień związanych z ułatwieniami handlu, zamówieniami rządowymi, inwestycjami, handlem i konkurencją.

²⁴ WTO Cancun 2003, Summary of 14 September 2003 Day 5: Conference ends without consensus; http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/min03_14sept_e.htm

²⁵ Doha Work Programme, Draft Ministerial Declaration, Revision, WT/MIN(05)/W/3/Rev.2, 18 December 2005.

programy o terminie spłaty wynoszącym powyżej 180 dni. Na pozostałe kredyty eksportowe oraz podobne programy miały być nałożone odpowiednie ograniczenia, by instrumenty te nie zakłócały handlu żywnością. Podobne ograniczenia miałyby być nałożone na państwowe przedsiębiorstwa handlu zagranicznego. Negocjacje dotyczące tych praktyk objęły także kwestię wykorzystywania przez państwowe przedsiębiorstwa handlu zagranicznego pozycji monopolisty. Zasady pomocy żywnościowej miały być zrewidowane w celu wyeliminowania zjawiska wspierania przez pomoc żywnościową miejscowych produktów z rynku beneficjentów²⁶.

Wspólnota Europejska zadeklarowała gotowość do przeglądu i klaryfikacji kryteriów *green box*²⁷, aby zapewnić partnerów o braku lub niewielkim zakłócającym wpływie na handel żywnością. Stanowczo jednak zapewniła, że nie zgodzi się na żadne propozycje dotyczące ich redukcji. Zainicjowana w 2003 r. reforma WPR miała za zadanie m. in. modyfikację programów wsparcia w taki sposób, by były zaliczone do kategorii *green box*, a nie do *amber*²⁸ i *blue box*²⁹. Komisja dążyła do tego, aby zachować płatności bezpośrednie³⁰ w ramach kategorii *green box*, oraz aby nie podlegały one żadnym redukcjom.

Na zakończenie Konferencji ministrowie krajów członkowskich Światowej Organizacji Handlu przyjęli deklarację końcową³¹, która pozwoliła na kontynuowanie procesu negocjacyjnego w ramach tzw. Rundy Katarskiej. Deklaracja Ministerialna z Hong Kongu zapowiadała, że ostateczna eliminacja instrumentów zakłócających handel poprzez negatywne oddziaływanie na konkurencję eksportową, nastąpić powinna wraz z końcem 2013 r.³² W deklaracji zawarto także przyrzeczenie, iż równolegle do eliminacji subsydiów eksportowych wyeliminowane będą inne analogiczne instrumenty i praktyki dotyczące kredytów eksportowych i pomocy żywnościowej (stosowanych zwłaszcza w USA) oraz działalności państwo-

²⁶ Por. *Negotiations on agriculture*, Report by the Chairman, H.E. Crawford Falconer, to the TNC, TN/AG/21, Geneve, 28 November 2005.

²⁷ Środki niezakłócające handlu lub powodujące zakłócenia w stopniu minimalnym – kategoria zielona.

²⁸ Środki wywołujące zakłócenia w handlu – kategoria bursztynowa.

²⁹ Środki wsparcia wewnętrznego stosowane w ramach programów ograniczania produkcji rolnej – kategoria niebieska.

³⁰ *Single Area Payment Scheme*.

³¹ Doha Work Programme, Ministerial Declaration, Adopted on 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC, 22 grudnia 2005 r.

³² Znaczna część redukcji miał być zrealizowana przed upływem półmetka okresu implementacyjnego.

wych przedsiębiorstw handlu zagranicznego (problem głównie Kanady i Australii).

Negocjacje handlowe prowadzone w ramach mandatu z Doha stanowiły poważne wyzwanie dla ich uczestników. Pomimo przyjętych uzgodnień w Hong Kongu, rozmowy handlowe ukazywały występujące różnice zdań uczestników co do sposobu liberalizacji handlu i ostatecznie załamały się w lipcu 2006 r. w Genewie. Zawieszenie rozmów zalecił Dyrektor Generalny WTO, były Komisarz UE do spraw Handlu, Pascal Lamy. Oznaczało to zahamowanie procesu liberalizacji handlu rolnego, który miał przyczynić się przede wszystkim do stworzenia szans rozwoju i przezwyciężenia barier rozwojowych państw rozwijających się i najmniej rozwiniętych.

5. Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej w latach 1995-2007

Implementacja wyników negocjacji handlowych w obszarze rolnictwa, prowadzonych pierwotnie pod auspicjami GATT, a później WTO, była jedną z przyczyn zasadniczej reorientacji Wspólnej Polityki Rolnej – z polityki wspierającej produkcję rolniczą na politykę rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Gruntowna reforma WPR nakreślona została w dokumencie „Agenda 2000”³³. Została ona wbudowana w reformę z 1992 r., nazwaną reformą Mc Sharry’ego, która zapoczątkowała odejście od wsparcia produkcji rolniczej w kierunku płatności bezpośrednich dla producentów rolnych oraz wdrożyła różnorodne instrumenty mające służyć zdynamizowaniu rozwoju obszarów wiejskich, a w szczególności zachęcać do ekologizacji produkcji rolniczej. „Agenda 2000” wzmocniła ponadto rynkowe zorientowanie produkcji rolnej i poprawiła dbałość rolników o środowisko naturalne. Wniosła nowy, ważny element WPR, a mianowicie politykę rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), zachęcającą do działań na rzecz poszanowania środowiska wiejskiego, dywersyfikacji produkcji i tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem.

³³ „Agenda 2000” – nazywana jest również pakietem Santera, ponieważ została przedłożona Parlamentowi Europejskiemu przez Jacquesa Santera. Jest to pakiet reform, poprzedzony przez tzw. Białą Księgę (7 lutego 1995 r.), a opublikowany przez Komisję Europejską 18 lipca 1997 r. Określiła strategię umocnienia Unii Europejskiej, wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia oraz rozszerzenia UE.

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej była reformowana zgodnie z przyjętym harmonogramem w dokumencie „Agenda 2000”. Okres reform rozpisany był na lata 2000-2006. Rada Europejska w Göteborgu, która obradowała w dniach 15 i 16 czerwca 2001 r., ustaliła zasady przewodnie WPR, polityki rynkowej i rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z przyjętymi konkluzjami, dobre wyniki gospodarcze powinny iść w parze ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów naturalnych i zrównoważonymi poziomami odpadów, utrzymaniem różnorodności biologicznej, ochroną ekosystemów i zapobieganiem pustoszczeniu krajobrazu. Aby sprostać tym wyzwaniom, przyszły rozwój WPR powinien przyczynić się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, zwiększając nacisk na wsparcie zdrowych produktów o wysokiej jakości, metod produkcji zachowujących równowagę środowiska naturalnego, obejmujących produkcję prowadzoną metodami ekologicznymi, surowce odnawialne i ochronę różnorodności biologicznej³⁴.

10 lipca 2002 r. Komisja Europejska przedstawiła Komunikat w sprawie średniookresowego przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej³⁵, proponując kolejną reformę tej polityki. Z kolei 22 stycznia 2003 r. Komisja przyjęła pakiet propozycji legislacyjnych³⁶, których istotą było oderwanie zdecydowanej większości płatności bezpośrednich w ramach wspólnych organizacji rynków rolnych od wielkości produkcji i przesunięcie środków finansowych z pierwszego do drugiego filaru WPR. Po długich dyskusjach, 26 czerwca 2003 r. w Luksemburgu, Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie reformy WPR, uwzględniając kluczowe elementy propozycji Komisji. 29 września Rada formalnie przyjęła rozporządzenia ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz w sprawie wspólnej organizacji rynku zbóż, ryżu, suszu paszowego, mleka i przetworów mlecznych³⁷.

³⁴ Por. posiedzenie Rady Europejskiej w Göteborgu, 15-16 czerwca 2001 r., Wnioski Prezydencji, [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/575C15AF07C47A98C1256E7500560F32/\\$file/MI4214.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/575C15AF07C47A98C1256E7500560F32/$file/MI4214.pdf)

³⁵ COM (2002) 394 final, [http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/5BF79B7DE8BF2F71C1256E750055FA5E/\\$file/ME5510.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/5BF79B7DE8BF2F71C1256E750055FA5E/$file/ME5510.pdf?Open)

³⁶ COM (2003) 23 final.

³⁷ Dz. Urz., L 270, z 21 października 2003 r., s. 1-136.

Reorganizacja WPR wniosła zasadniczą zmianę w sposobach wspierania rolnictwa w UE. Podstawowy mechanizm WPR oparty został na cenach gwarantowanych i na organizacji 18 rynków sektorowych. Reforma z 2003 r. uwzględniła wymogi rynku, dając rolnikom większą swobodę przy wyborze kierunku produkcji w następstwie oddzielenia płatności od wielkości bieżącej produkcji. Spełnione zostały jednocześnie postulaty konsumentów i podatników europejskich, oczekujących zmniejszenia wydatków na WPR. Elementy reformy obejmowały jednolitą płatność na gospodarstwo (JPG) lub jednolitą płatność regionalną (JPR), niezależną od produkcji; zasadę współzależności *cross compliance*, czyli powiązanie płatności specyficznych dla określonych kierunków produkcji ze spełnieniem wymagań i standardów przez gospodarstwo; modulację polegającą na stopniowej redukcji płatności bezpośrednich i przesunięciu środków na cele rozwoju obszarów wiejskich; dyscyplinę finansową, czyli redukcję płatności bezpośrednich krajach członkowskich w przypadku przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR; reformy rynku mleka, zbóż, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego, odnawialnych źródeł energii; zwiększenie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich³⁸.

Kolejnym krokiem reform WPR było przyjęcie 10 grudnia 2003 r. przez Komisję Europejską regulacji *de minimis* pomocy dla rolnictwa i rybołówstwa. Komisja zdecydowała, że państwa będą mogły udzielać pomocy do sumy 3000 euro na jednego rolnika lub rybaka w ciągu trzech lat bez konieczności uprzedniej notyfikacji przez Komisję. Zasada dotyczy także takich obszarów, jak przetwórstwo i marketing produktów rolnych oraz rybnych. Państwom członkowskim pozostawiono dużą swobodę w przydzielaniu pomocy do określonego limitu, choć wprowadzono pewne ograniczenia. Z pomocy wyłączono subsydia eksportowe. Państwa będą musiały prowadzić rejestrację pomocy, aby w każdej chwili urzędnicy Komisji mogli sprawdzić, czy limity nie są przekraczane.

Reforma WPR z 2003 r. przyczyniła się do zasadniczej poprawy konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju działalności rolniczej w UE i stworzyła jednocześnie ramy dla przyszłych reform. Wprowadzenie płatności bezpośrednich niezwiązanych z poziomem produkcji powinno zachęcić rolników do reagowania na sygnały rynkowe (popyt), a nie na bodźce związane z wielkością produkcji wynikające z prowadzonej poli-

³⁸ Zespół SAEPR (2004), *Ocena reformy Wspólnej Polityki Rolnej uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 roku z perspektywy Polski*, Warszawa; www.fapa.com.pl/saepr, 4.

tyki. Z kolei uzgodnienie norm dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt powinno wzmocnić zaufanie konsumentów i przyczynić się do zrównoważonego, środowiskowego rozwoju rolnictwa.

Potwierdzenie reorientacji w projektowaniu Wspólnej Polityki Rolnej znalazło wyraz w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej³⁹. Dokonano także rozdzielenia finansowania WPR: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych zastąpiono Europejskim Funduszem Rolniczym Gwarancji oraz Europejskim Funduszem Rolniczym Rozwoju Obszarów Wiejskich.

6. Koncepcja europejskiego modelu rolnictwa

Od czasu ostatniego przeglądu polityki handlowej dla potrzeb WTO w 2004 r.⁴⁰ Unia Europejska kontynuowała reformę Wspólnej Polityki Rolnej, przede wszystkim w celu zwiększenia jej orientacji rynkowej oraz eliminacji zniekształceń. Reforma miała także doprowadzić do obniżenia wydatków na politykę rolną, głównie poprzez oddzielenie płatności od produkcji. Ochrona celna i wewnętrzna protekcja wraz z ograniczeniem zakresu liberalizacji handlu rolnego, mimo stopniowego ograniczania zakresu i sposobu wsparcia oraz zwiększonej konkurencji światowej, nadal prowadzą do wytwarzania we Wspólnocie znacznych nadwyżek artykułów rolnych. Taryfy na artykuły rolne (wg definicji WTO na podstawie HS) wynosiły średnio 10,0%-16,5%, wsparcie producentów rolnych wynosiło 36% ich wpływów⁴¹, a wydatki na Wspólną Politykę Rolną przekraczały 40% łącznych wydatków Wspólnoty. Europejski model rolnictwa stał się logicznym uzasadnieniem obecnej WPR, respektującej zobowiązania UE wobec Światowej Organizacji Handlu.

Model ten, rozumiany jako efekt zmieniającej się WPR z polityki rolnej w politykę rozwoju regionów wiejskich, został trwale wpisany w politykę rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Decyzja Rady z

³⁹ Dz. Urz., L 209, z 11 sierpnia 2005 r., s. 1-25.

⁴⁰ Zgodnie z zasadami członkostwa w WTO, Unia Europejska dokonuje przeglądu polityki handlowej (*Trade Policy Reviews* – TPRs) co dwa lata. Przeglądy polityk były dokonywane 24-25 lipca 1995 r., 25-26 listopada 1997 r., 12-14 lipca 2000 r., 24-26 lipca 2002 r. oraz 25-27 października 2004 r.

⁴¹ W krajach OECD wskaźnik ten wynosił 31%.

20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich⁴² potwierdziła realizację idei rozwoju rolnictwa zrównoważonego oraz ustanowiła priorytety dla rozwoju obszarów wiejskich, skupione na trzech kluczowych obszarach: gospodarce rolno-spożywczej, ochronie środowiska i gospodarce i ludności wiejskiej. Nowa generacja strategii i programów rozwoju obszarów wiejskich została skonstruowana wokół czterech osi, a mianowicie poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich, jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowania gospodarki wiejskiej oraz programu Leader⁴³.

Oś pierwsza (poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego) będzie skierowana na kapitał ludzki i fizyczny w sektorach rolno-spożywczym i leśnym (promując transfer wiedzy i innowacji) oraz produkcję wysokiej jakości. Oś druga (poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich) zapewni środki na ochronę i wzmocnienie zasobów naturalnych oraz zachowanie systemów rolnictwa i leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych oraz tradycyjnych krajobrazów na europejskich obszarach wiejskich. Oś trzecia (jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej) wspomagać będzie rozwój lokalnej infrastruktury i kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w celu poprawy warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich sektorach oraz różnicowanie działalności gospodarczej. Oś czwarta, oparta na doświadczeniach programu Leader, wprowadzi możliwości innowacyjnego zarządzania poprzez oddolne (lokalne) podejście do rozwoju obszarów wiejskich.

7. Zakończenie

W opinii głównych międzynarodowych ośrodków gospodarczych, Unia Europejska postrzegana jest jako ugrupowanie silnie wspierające własny sektor rolny i jednocześnie chroniące wewnętrzny rynek przed nadmiernym importem artykułów rolnych z zagranicy. Narzędziem umożliwiającym realizowanie polityki protekcji rolnictwa jest Wspólna Polityka Rolna. W ostatnich latach zaobserwowano jednak próbę reorientacji tej polityki, podyktowanej dwiema zasadniczymi przesłankami. Do pierwszej można zaliczyć rosnące wspólnotowe wydatki na WPR oraz trudności w uzasad-

⁴² Dz. Urz., L 55, z 25 lutego 2006 r., s. 20-29

⁴³ Ibidem.

nianiu społeczeństwu Unii Europejskiej ciągłej potrzeby szczególnego traktowania sektora rolnego, przy malejącym jego udziale w tworzeniu dochodu narodowego Wspólnoty oraz spadającym zatrudnieniu. Druga przesłanka wynika z członkostwa Wspólnoty w Światowej Organizacji Handlu i przyjęciu zobowiązań liberalizujących międzynarodowy handel rolny.

Reorientacja Wspólnej Polityki Rolnej doprowadziła do zdefiniowania swoistego europejskiego modelu rolnictwa, który stał się logicznym uzasadnieniem kontynuacji polityki protekcyjnej względem rolnictwa europejskiego, lecz jednocześnie stanowił przesłankę modernizującą to wsparcie. W wyniku reform WPR oraz przyjęcia tej koncepcji rolnictwa, następuje we Wspólnocie stopniowe odejście od polityki wspierającej dochody rolnicze, głównie poprzez mechanizmy regulujące branżowe rynki rolne i regulacje związane z dostępem do rynku wewnętrznego oraz ze wsparciem eksportu, w kierunku polityki rozwoju obszarów wiejskich. Rolnictwo europejskie zostało trwale wpisane w krajobraz wiejski, a rolnicy stać się powinni strażnikami tego dziedzictwa, dbając jednocześnie o zachowanie różnorodności biologicznej wsi, utrwalenie kultury regionów wiejskich i stworzenie płaszczyzny rozwoju dla mieszkańców wsi.

IMPACT OF THE WTO AGRICULTURAL NEGOTIATIONS ON THE RE-ORIENTATION OF THE CAP

S u m m a r y

The paper focuses on international commercial negotiations involving agricultural laws and regulations, and the impact of those negotiations on the re-orientation of the Community Common Agricultural Policy.

The paper covers the results of the GATT Uruguay Round negotiations, and characterises the negotiations carried out within the WTO. The results of the WTO Ministerial Conferences in Seattle, Doha, Cancun and Hong Kong have been presented, and the reforms to the CAP have been shown in the light of the WTO negotiation accomplishments.

In result of the agricultural decisions taken at the WTO level, the EU undertook to limit its protectionist agricultural policy. However, a complete resignation from support to that specific sector of the EU economy is impossible. Therefore, certain measures towards the re-orientation of the CAP have been taken, enabling the Community to secure grounds for its sustained development. As a result, the Community continues to pursue the European agricultural model based on the preservation of the specific structure of European agriculture and dynamic development of rural areas.