

**ZDZISŁAW W. PUŚLECKI**

## **Nowe zjawiska we wzajemnych zależnościach między WTO, Unią Europejską i Polską w polityce rolnej**

### **1. Wprowadzenie**

Liberalizacja międzynarodowej wymiany handlowej artykułami rolnymi w ramach wielostronnego systemu Światowej Organizacji Handlu (WTO) nie należy do kwestii łatwych, szczególnie w czasie, gdy występują znaczące rozbieżności interesów. Członkostwo w tej organizacji sprawia, że decyzje podjęte w toku negocjacji handlowych w ramach WTO wpływają jednak istotnie na funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej, w tym także na politykę rolną Polski jako członka Unii Europejskiej. Na początku maja 2011 r. międzynarodowe rokowania handlowe w Genewie w ramach Rundy Doha, dotyczące głównych sektorów rolnictwa, utknęły ponownie w martwym punkcie. Wynikało to przede wszystkim z odmiennych stanowisk głównych negocjatorów w tych sprawach – Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych<sup>1</sup>. Te ostatnie usilnie domagały się zmniejszenia subsydiowania europejskiego rolnictwa. Uwzględniając interesy UE, stwierdzono nawet, że USA wywierają katastrofalny wpływ na rolnictwo tego europejskiego ugrupowania integracyjnego.

Podłożem dotychczasowych niepowodzeń Rundy Doha były właśnie różnice zdań między USA i UE dotyczące zmniejszenia poziomu subsydiowania rolnictwa, co pośrednio odnosi się także do krajów rozwijają-

---

<sup>1</sup> Zob. Z. W. Puślecki, *Trade Conflicts during the Multilateral Negotiations on the International Trade Liberalization*, w: S. Nagel (red.), *Policymaking and Prosperity. A Multinational Anthology*, Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-Oxford 2003.

cych się<sup>2</sup>. Kluczem do osiągnięcia porozumienia końcowego Rundy Doha może być doprowadzenie do zbieżności stanowisk w tych kwestiach między głównymi ośrodkami światowej wymiany handlowej artykułami rolnymi, czyli między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

W wypadku pomyślnego zakończenia Rundy Doha WTO powinna stymulować przede wszystkim rozwój krajów rozwijających się<sup>3</sup>. Ostatni etap wielostronnych rokowań handlowych w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego należałoby poświęcić przede wszystkim problemowi zmniejszania kosztów krajów rozwijających się przy ich wchodzeniu na rynek światowy z towarami przemysłowymi, rolnymi i usługami.

## 2. Reguły międzynarodowego handlu rolnego a nowe kierunki funkcjonowania WTO

Rozważając reperkusje reguł handlowych WTO dla międzynarodowego handlu rolnego, w pierwszym rzędzie należy podkreślić, że produkty rolne nie są takimi samymi towarami, jak inne artykuły występujące na rynku światowym. W sferze rolnictwa wyraźnie uwidacznia się bowiem związek między regułami handlowymi a prawami człowieka – w tym wypadku z prawem do wyżywienia<sup>4</sup>.

Warto zaznaczyć, że obowiązujące obecnie reguły handlowe powodują swoistą niezależność handlu światowego z całym związanym z tym ryzykiem. Niespodziewane działania WTO dotyczące taniego importu rolnego mogą bowiem prowadzić do masowego zniekształcania cen na artykuły

---

<sup>2</sup> Zob. V. Birchfield, *Dueling Imperialism or Principled Policies? A Comparative Analysis of EU and US Approaches to Trade and Development*, w: R. Reuveny, W. R. Thompson (red.), *North and South in the World Political Economy*, Blackwell Publishing Ltd., Malden (USA), Oxford (UK), Carlton Victoria (Australia) 2008, s. 305-306.

<sup>3</sup> T. W. Hertel, L. A. Winters, *Estimating the Poverty Impacts of a Prospective Doha Development Agenda*, „World Economy” 28, 2005, nr 8, s. 1057-1072.

<sup>4</sup> Por. I. Ragazzi, M. Egger, *Nach der Doha Runde. Elemente fuer eine neue WTO Agenda*, dokument z 19 marca 2010 r., <http://www.alliancesud.ch/de/publikationen.downloads/document-19-2010-web.pdf>, ISBN 1661-0024; D. P. Forsythe, *Human Rights and Mass Atrocities: Revisiting Transnational Justice*, „International Studies Review” 13, 2011, nr 1, s. 85-95; A. Paige, *How „Transition” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice*, „Human Rights Quarterly” 31, 2009, nr 2, s. 321-367; Ch. Bell, *Transitional Justice, Interdisciplinary and the State of the „Field” or „Non-Field”*, „The International Journal of Transitional Justice” 3, 2009, nr 1, s. 5-27.

rolne, powodując nawet ruinę lokalnych producentów rolnych<sup>5</sup>. Z kolei wysoki wzrost cen na artykuły rolne na rynku światowym może nawet doprowadzić do głodu w krajach, które nie mogą stosunkowo szybko dostosować się do takiej sytuacji poprzez szybki wzrost produkcji rolnej kierowanej (z powodu wysokich cen) nie tylko na rynek światowy, ale także lokalny.

Ponadto przygotowanie produkcji żywności do jej funkcjonowania na rynku światowym prowadzi do gospodarki dualnej. Na skutek wprowadzonych uwarunkowań pojawiają się bowiem producenci, którzy mogą osiągać wysokie zyski, lecz są także i tacy, którzy produkują tylko na rynki lokalne i nie mogą wejść na rynki światowe poprzez eksport swoich towarów<sup>6</sup>. Równocześnie w wyniku nieodpowiedniej polityki swoich rządów są oni spychani na dalsze, mniej korzystne miejsca w krajowej strukturze produkcji rolnej.

Nadmierna niestabilność cen żywności wpływa zarówno na producentów, jak i na konsumentów, wywołując poważne skutki dla bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się, które importują żywność. W okresie charakteryzującym się nagłymi zmianami cen żywności, takim jak lata 2007-2008, wielu ubogich mieszkańców krajów rozwijających się ogranicza ilość przyjmowanego pokarmu. Wzrost cen żywności z 2010 r. może doprowadzić do dalszego rozszerzenia się zjawiska niedożywienia, zapotrzebowania na pomoc humanitarną<sup>7</sup> oraz do intensyfikacji napięć i niepokojów społecznych wśród słabszych konsumentów na świecie. Wyższe ceny światowe mogą stymulować produkcję rolną, ale mechanizmy transmisji cen są często niedoskonałe<sup>8</sup>. Rynki towarowe wielu krajów rozwijających się nierzadko funkcjonują w oderwaniu od rynków światowych lub też sygnały dotyczące cen światowych przekazywane są (jeśli w ogóle) na rynki wewnętrzne tych państw ze znacznym opóźnieniem, co powoduje, że odpowiedź podaży krajowej jest często opóźniona. Warto zaznaczyć, że Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), OECD, Komisja Europejska i inne instytucjonalne podmioty współczesnej gospodarki światowej przeprowadziły szereg analiz dotyczących zmian w podaży i popycie, nasilonych przez krótkoterminowe czynniki gospodarcze

<sup>5</sup> Zob. V. Birchfield, op. cit., s. 306.

<sup>6</sup> Por. I. Ragazzi, M. Egger, op. cit.

<sup>7</sup> G. J. Bass, *Freedom's Battle: The Origins of Humanitarian Intervention*, Vintage, New York 2009.

<sup>8</sup> B. B. Huges, M. T. Irfan, *Assessing Strategies for Reducing Global Poverty*, w: R. Reuveny, W. R. Thompson (red.), op. cit., s. 316-318.

i polityczne (w tym ograniczenia w wywozie). Ich wyniki wyjaśniają niektóre przyczyny zaobserwowanej wyjątkowej niestabilności cen, w tym czynniki charakterystyczne dla rynków finansowych, które mogły przyczynić się do jeszcze większej zmienności cen<sup>9</sup>.

W takiej sytuacji WTO powinna gruntownie zmienić w przyszłości, już po Rundzie Doha, handel międzynarodowy artykułami rolnymi<sup>10</sup>. Aby uchronić się przed szokami zewnętrznymi, kraje rozwijające się powinny znacznie zmniejszyć swoją zależność od rynku światowego i udoskonalić organizację produkcji rolnej<sup>11</sup>. Zależność ta może być zmniejszona poprzez wewnętrzną restrukturyzację i modernizację rolnictwa. Nie jest to oczywiście zadanie łatwe, ponieważ wiąże się z kosztami związanymi chociażby z tworzeniem nowych miejsc pracy i zmianami dotychczasowych kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie. Nowe miejsca pracy powinny być tworzone przede wszystkim w sferze usług, które są dominującym sektorem we współczesnej postindustrialnej gospodarce<sup>12</sup>. Ponadto zmiany te powinny być związane z inicjowaniem nowych zainteresowań w produkcji rolnej (na przykład na potrzeby energetyczne) oraz z nowymi inwestycjami w rolnictwie.

Należy podkreślić, że rolnictwo powinno również zająć ważniejsze miejsce w ogólnej polityce gospodarczej krajów słabiej rozwiniętych. Rządy tych państw winny przy tym ochraniać mniejszych producentów rolnych przed konkurencją zagraniczną, na przykład stosując ceny gwarantowane<sup>13</sup>. Towarzyszyć temu powinno ograniczanie subwencji eksportowych w krajach wysoko rozwiniętych, takich jak Unia Europejska czy Stany Zjednoczone, prowadzących do zniekształcania cen na artykuły rolne na rynku światowym<sup>14</sup>.

W krajach rozwijających się Wspólna Polityka Rolna UE powoduje poważne szkody dla ubogich rolników oraz dla przemysłu spożywcze-

<sup>9</sup> Por. I. Ragazzi, M. Egger, op. cit.

<sup>10</sup> V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

<sup>11</sup> Por. I. Ragazzi, M. Egger, op. cit.

<sup>12</sup> Szerzej: H. F. Badinger, F. Breuss, P. Schuster, R. Sellner, *Macroeconomic Effects of the Services Directive*, w: F. Breuss, G. Fink, S. Griller (red.), *Services Liberalisation in the Internal Market*, European Community Studies Association of Austria, Publication Series, t. 6, Springer, Wien 2008; *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market*, OJ L 376 z 27 grudnia 2006 r., preambuła, pkt 5; *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market*, OJ L 376 z 27 grudnia 2006 r.

<sup>13</sup> Por. I. Ragazzi, M. Egger, op. cit.

<sup>14</sup> V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

go<sup>15</sup>. Dumping subsydiowanej żywności wypiera ich z rynków lokalnych oraz międzynarodowych. Ceny eksportowe UE stanowią prawie 2/3 kosztów produkcji pszenicy, ok. 1/2 w przypadku proszkowanego mleka i tylko 1/4 w odniesieniu do cukru. Podobnie ceny eksportowe USA, tak samo jak UE, są zaniżone. UE i USA zmuszają jednocześnie kraje rozwijające się do otwarcia ich rynków na produkty subsydiowane<sup>16</sup>. Podkreślić należy, że w latach 2000-2010 dumping żywności z UE zachwiał w krajach Afryki Wschodniej takimi sektorami działalności rolnej, jak produkcja pomidorów, drobiarstwo, mleczarstwo i hodowla bydła. Doprowadził również do ruiny gospodarstwa mleczarskie w Ameryce Środkowej (głównie na Jamajce). Warto także wskazać, że wpłynął niekorzystnie na sektory cukrowy, owocowy oraz warzywny w Republice Południowej Afryki. Wszystko to było efektem subsydiowania WPR, to znaczy środków finansowych podatników. Dotychczas podejmowane reformy WPR nie zatrzymały procesu dumpingu żywności.

Podkreślić należy, że głównym celem reform WPR miało być dostosowanie rolnictwa UE do regulacji WTO w międzynarodowym handlu rolnym<sup>17</sup>. Jednakże zmniejszanie cen na artykuły rolne na rynku światowym spowodowało obniżkę cen wewnętrznych UE na te towary w stosunku do poziomu światowego. W związku z tym subsydia eksportowe zredukowano z ok. 10 mld euro w 1992 r. do poziomu zbliżonego do 3 mld euro w 2010 r.<sup>18</sup> Planowane jest przy tym całkowite ich zniesienie do 2013 r. Dopłaty bezpośrednie mogą jednak w dalszym ciągu prowadzić do pozornie zaniżonych cen produktów rolnych, jak również żywności przetworzonej, nawet w przypadku braku ich powiązania z produkcją.

Warto przy tym zaznaczyć, że niezależnie od produkcji subsydia bezpośrednie są dozwolone dzięki regułom WTO – w odróżnieniu od dopłat eksportowych czy wspierania cen, które Unia pomogła ustanowić.

<sup>15</sup> M. Elsing, *The EU's Common Commercial Policy*, Macmillan, Burlington 2002.

<sup>16</sup> Por. [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org); V. Birchfield, op. cit., s. 305-306; M. Olson, *The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries*, w: A. Maunder, U. Renborg (red.), *Agriculture in a Turbulent World Economy*, Gower, Aldershot 1986.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat: *Agricultural Trade and its Importance 2006*, European Commission, Brussels; *EU Trade in Agriculture 2006*, European Commission, Brussels; 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 roku*, UKIE, Warszawa 2008; H. Christian, *Determinants of Agricultural Protection in an International Perspective: The Role of Political Institutions*, 12<sup>th</sup> European Congress of Agricultural Economists, Ghent 2008.

<sup>18</sup> Por. [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org).

W rezultacie takiej sytuacji Unia Europejska może dalej bez przeszkód eksportować żywność po cenach znacznie niższych niż koszty produkcji.

W takich uwarunkowaniach rozwoju międzynarodowego handlu rolnego kraje rozwijające się powinny mieć możliwość obrony przed subsydiowaną konkurencyjną produkcją rolną ze strony krajów wysoko rozwiniętych. Kraje rozwijające się nie mają bowiem możliwości subsydiowania własnego rolnictwa w stopniu zbliżonym do krajów bogatych. Gwarancją zachowania *fair play*<sup>19</sup> w międzynarodowym handlu rolnym jest ustanie nacisków w stosunku do krajów rozwijających się w celu ciągłego zmniejszania taryf celnych<sup>20</sup>. Podkreślić należy, że jest to jedyny sposób na utrzymanie swoich subsydiów przez kraje zamożne. W przeciwnym razie kraje rozwijające się powinny mieć możliwość podwyższania taryf celnych do poziomów przynajmniej współmiernych do subsydiów stosowanych w krajach bogatych<sup>21</sup>.

W procesach zmian ważna rola przypada WTO. Organizacja ta, w przeciwieństwie do GATT, ma szerokie kompetencje i może interweniować w wewnętrzną politykę gospodarczą swoich członków, aby dostosować ją do realizacji swoich celów i zadań<sup>22</sup>. Oprócz tego WTO może stosować szereg własnych środków wynikających z jej funkcjonowania<sup>23</sup>, między innymi takich jak rozszerzanie specjalnych klauzul ochronnych w handlu artykułami rolnymi, wzajemne dostosowania cen krajowych i międzynarodowych, stabilizacja cen eksportowych i innych mechanizmów stabilizujących ceny produktów tropikalnych, olejów roślinnych, cukru i bawełny<sup>24</sup>. Jest to niezwykle ważne zadanie i powinno stać się nowym kierunkiem działania WTO po zakończeniu Rundy Doha<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> J. E. Stiglitz, A. Charlton, *Fair trade – szansa dla wszystkich*, tłum. A. Szeworski, PWN, Warszawa 2007.

<sup>20</sup> V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

<sup>21</sup> Por. [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org).

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat: D. L. Nielson, *Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies*, „American Journal of Political Science” 47, 2003; Z. W. Puślecki, *The International Trade Liberalisation Under WTO and a Global Economy*, w: M. Kozłowski, A. Kacprzyk (red.), *Business Interaction in a Global Economy*, Congress of Political Economists, USA, Wilkes-Beijing 2006; B. M. Hoekman, M. M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, Oxford University Press, Oxford 2001.

<sup>23</sup> T. Flory, *L'organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles 1999.

<sup>24</sup> Por. [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org).

<sup>25</sup> Szerzej: Z. W. Puślecki, *The Changes in the Foreign Trade Policy within WTO System*, New York 2009.

### 3. Niestabilność cen na artykuły rolne na rynku światowym i próby jej osłabiania poza WTO

Kwestie prób przeciwdziałania niestabilności cen na artykuły rolne na rynku światowym poza WTO wpisują się w ramy prac prowadzonych przez przedstawicieli państw grupy G20, którzy we wrześniu 2009 r. na szczycie w Pittsburghu podjęli decyzję o konieczności poprawy uregulowań prawnych dotyczących rynków finansowych i towarowych oraz zapewnienia im większej spójności i przejrzystości, aby przeciwdziałać nadmiernej niestabilności cen towarów<sup>26</sup>. Zobowiązanie to wzmocniono w listopadzie 2010 r. na szczycie grupy G20 w Seulu, na którym przywódcy państw zobowiązali się przeciwdziałać niestabilności cen na rynku żywności<sup>27</sup>.

Kluczową rolę w stymulowaniu rozwoju sytuacji na rynkach towarowych odegrały sprawy podstawowe, w tym nieoczekiwane zmiany warunków gospodarczych na świecie związane z gwałtownym wzrostem popytu w tzw. *emerging markets*, czyli wschodzących gospodarkach rynkowych<sup>28</sup>. Do innych czynników, którym również można przypisać pewną rolę, należą niedobory dostaw i polityka monetarna, a także – zwłaszcza w ostatnich latach – różne działania polityczne podejmowane *ad hoc*. W okresie poprzedzającym kryzys cen żywności w 2008 r. na ceny tych towarów wpływały ograniczenia wywozowe, środki stosowane na granicy oraz zmiany w zasadach składowania. Większe wykorzystanie gruntów rolnych do produkcji energii ze źródeł odnawialnych<sup>29</sup> wzmocniło powiązanie między zmianami cen artykułów rolnych i cen energii. Zmiany cen stały się częstsze także w wyniku różnych problemów strukturalnych związanych z łańcuchami podaży i dystrybucji poszczególnych towarów<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Zob. <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

<sup>27</sup> Zob. [http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit\\_declaration.pdf](http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf); COM (2008) 821, „Ceny żywności w Europie” oraz stanowiący jego uzupełnienie dokument roboczy Komisji SEC(2008) 2971 „Grupa zadaniowa ds. roli spekulacji w zmianach cen towarów rolnych – czy na rynkach towarowych rośnie bańka spekulacyjna?”.

<sup>28</sup> Zob. np. IOSCO, *Task Force on Commodity Futures*, sprawozdanie dla grupy G20, listopad 2010 r.

<sup>29</sup> M. L. Schreyer, L. Metz, *Europejska Wspólnota Energii Odnawialnej. Studium wykonalności*, t. 3, Fundacja im. Heinricha Boella, 2009, s. 25.

<sup>30</sup> COM(2009) 591, *Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie*.

Zważywszy na wiele przyczyn niestabilności cen, nie ma jednego prostego rozwiązania wskazanych problemów. Specyficzny charakter produkcji rolnej (powiązanie z bezpieczeństwem żywnościowym, środowiskiem, z którym ponadto wiąże się uzależnienie produkcji rolnej od cykli życia, pogody i pór roku oraz warunków sanitarnych i odporności na szkodniki) jeszcze bardziej komplikuje potencjalny wpływ opcji politycznych. Niemniej jednak jeden z kluczowych obszarów prac dotyczy poprawy wymiany informacji na temat rynku. Warto podkreślić, że sektor rolny korzysta z bogatych zasobów informacji na temat produkcji rolnej, konsumpcji i zapasów pochodzących ze źródeł publicznych (WB, FAO/OECD, USDA, UE, ABARE) lub od organów do spraw grup towarowych (zwłaszcza Międzynarodowej Rady Zbożowej).

Sytuacja jest skrajnie odmienna, jeśli chodzi o dane dotyczące takich towarów, jak metale, minerały i energia, w przypadku których informacje rynkowe są zastrzeżone i pochodzą głównie od przemysłu. Jednak można by poprawić jakość i terminowość udostępniania informacji na temat krajowych i regionalnych zapasów żywności, a także prognoz produkcji żywności i konsumpcji. Należy zaznaczyć, że przedstawiciele państw G20 zwrócili się do Banku Światowego z wnioskiem o współpracę z innymi właściwymi agencjami międzynarodowymi nad opracowaniem środków mających na celu lepsze informowanie o krajowych i regionalnych zapasach żywności oraz prognozach jej produkcji<sup>31</sup>.

#### 4. Runda Doha i nowe zjawiska we Wspólnej Polityce Rolnej

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej prowadzona na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia XXI w. była silnie ukierunkowana na konkurencyjność<sup>32</sup> i zasady zrównoważonego rozwoju, co wynika z ogólnej strategii UE dla wzrostu konkurencyjności globalnej. W takich uwarunkowaniach Runda Doha w opinii przedstawicieli Komisji Europejskiej powinna zostać zakończona podpisaniem porozumienia o dalszej

<sup>31</sup> Komisja Europejska, Bruksela, 2 lutego 2011 r., KOM(2011) 25, wersja ostateczna. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*.

<sup>32</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *Innovation and Competitiveness*, w: J. Babiak, T. Baczko (red.), *European Innovation. Theory and Practice*, Warszawa-Bruksela 2011, s. 23-42.

liberalizacji handlu rolnego. Ponadto uważa się, że rynek i wolny handel dobrze służą poprawie ogólnego dobrobytu mimo ostatnich wstrząsów na rynkach światowych, szczególnie finansowych.

Jednakże w istniejących okolicznościach, wynikających z aktualnego rozwoju gospodarki światowej i handlu międzynarodowego, któremu towarzyszy wzrost protekcjonizmu handlowego, trudno spodziewać się szybkiego zakończenia negocjacji handlowych<sup>33</sup>. Paradoksalnie może okazać się także, że przedłużające się osłabienie koniunktury będzie sprzyjać wznowieniu negocjacji i w efekcie osiągnięciu porozumienia końcowego w nieco krótszej perspektywie, tak jak miało to miejsce w czasie Rundy tokijskiej GATT (1973-1979)<sup>34</sup>.

Należy zaznaczyć, że unijny przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (*Health Check of the CAP*) pokazał, że wprowadzone reformy WPR są w większości wypadków zgodne z zasadniczymi rozwiązaniami zawartymi w ostatniej wersji *Modalities* z 2008 r.<sup>35</sup> Stopniowa eliminacja subsydiów eksportowych, znoszenie systemu cen instytucjonalnych (w tym eliminacja kwot mlecznych i skupu interwencyjnego), rozdzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (*decoupling*) oraz powiązanie ich z wymogami ochrony środowiska naturalnego (*cross-compliance*) dobrze mieszczą się w obecnym końcowym pakiecie negocjacyjnym Rundy Doha<sup>36</sup>.

Decyzje usankcjonowane w ramach przeglądu WPR mają zwiększyć – w sposób rynkowy – potencjał produkcyjny i eksportowy całej UE. Służą temu przede wszystkim zniesienie obowiązkowego odłogowania ziemi oraz zniesienie dopłat do upraw energetycznych od 2010 r. Podkreślić należy, że dopłaty te, zwiększając (sztucznie) rentowność upraw energetycznych, względnie ograniczają produkcję żywności w UE.

<sup>33</sup> V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

<sup>34</sup> Szerzej zob. C. R. Neu, E. Simon, *The Effectys of Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations on the US Economy. An Updated View*, Washington 1979, s. 13; A. Gascuel, *Les illusions du Tokyo Round*, „Perspectives” z 19 kwietnia 1979 r.; E. J. Ray, H. P. Marvel, *The Pattern of Protection in the Industrialized Worlds*, „The Review of Economics and Statistics” 1984, nr 3, s. 457.

<sup>35</sup> Minister Marek Sawicki na konferencji prasowej w Ministerstwie Rolnictwa, 21 listopada 2008 r., stwierdził, że zawieszenie negocjacji Rundy Doha nie wpłynęło wyraźnie na przebieg dyskusji na temat przyszłości WPR i *Health Check of the CAP*.

<sup>36</sup> Szerzej zob. J. Dwyer, H. Guyomard, *International Trade, Agricultural Policy Reform and the Multifunctionality of EU Agriculture. A Framework for Analysis*, w: E. Kaditi, J. Swinnen (red.), *Trade Agreements, Multifunctionality and EU Agriculture*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2006; C. G. Thies, S. Porche, *Crawfish Tails: A Curious Tale of Foreign Trade Policy Making*, „Foreign Policy Analysis” 2007, nr 3.

Wszystko wskazuje na to, że podjęte kierunki reform będą kontynuowane, co stworzy korzystne warunki umożliwiające zakończenie Rundy Doha, jeżeli nie nastąpi dalsze różnicowanie się stanowisk negocjacyjnych i nie pojawi się wyraźny konflikt interesów także w grupie krajów rozwijających się. Unia Europejska powinna więc sama (niezależnie od perspektyw negocjacji handlowych w ramach WTO) rozważyć, jakie dalsze posunięcia liberalizacyjne związane z WPR byłyby korzystne zarówno dla Unii, jak i dla krajów trzecich, zwłaszcza najslabiej rozwiniętych<sup>37</sup>.

Komisja Europejska musi stawić czoła żądaniom unijnych rolników domagających się większego interwencjonizmu i przeciwstawnym wobec nich naciskom WTO, oczekującej postępów w liberalizacji rynków rolnych<sup>38</sup>. Szczególnym wyzwaniem jest również zapewnienie globalnego bezpieczeństwa żywności. Nie jest bowiem jasne, czy większa produkcja w państwach UE i wynikające z niej niższe globalne ceny żywności są pożądane w walce z głodem i ubóstwem<sup>39</sup>. Problem polega na tym, że najubożsi mają większe tendencje do konsumowania niż produkowania żywności, a niższe ceny produktów spożywczych prawdopodobnie redukuje głód tylko w krótkiej perspektywie. Długofalowo niższe ceny przyczyniają się do zmniejszania produkcji rolnej w krajach rozwijających się. Obniża to równocześnie koszt nisko wykwalifikowanej siły roboczej, która jest licznie zatrudniana w rolnictwie i redukuje wzrost ekonomiczny w państwach słabo rozwiniętych<sup>40</sup>. W sumie wydaje się możliwe, że zwiększony przez UE import żywności i konsekwentnie wyższe ceny na rynku światowym są lepszym narzędziem walki z globalnym ubóstwem. W żadnym wypadku jednak WPR w swym obecnym kształcie nie przynosi rozwiązania tego problemu<sup>41</sup>.

Na początku 2010 r. ceny na artykuły rolne uległy obniżeniu, dlatego oczekiwany jest wzrost subsydiów eksportowych, w szczególności dla sektora mlecznego<sup>42</sup>. Pojawia się przy tym pytanie, na czym polega problematyczność tych subsydiów? Otóż utrudniają one uczciwą konkurencję, ze szkodą dla produkcji i usług, a także zakłócają produkcję rolną na

<sup>37</sup> V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

<sup>38</sup> Szczególna rola do spełnienia przypada w tym względzie nowemu Komisarzowi UE ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rumunowi Dacianowi Ciolosowi.

<sup>39</sup> B. B. Huges, M. T. Irfan, op. cit., s. 324-334.

<sup>40</sup> M. Ravallion, *The Debate on Globalization, Poverty and Inequality; Why Measurement Matters*, „International Affairs” 79, 2003, nr 4, s. 739-753.

<sup>41</sup> Zob. [www.reformthecap.eu](http://www.reformthecap.eu); J. Dwyer, H. Guyomard, op. cit.

<sup>42</sup> Ibidem.

korzystać tych produktów, które otrzymują najwięcej wsparcia. Ponadto obniżają światowe ceny rynkowe dla produktów rolnych i – zniekształcając handel międzynarodowy – prowadzą do wspomnianej wyżej sytuacji w krajach rozwijających się<sup>43</sup>.

Warto zaznaczyć, że subsydia eksportowe przyjmowane są z dużą niechęcią przez partnerów handlowych UE, ponieważ stanowią dla krajów rozwijających się dobry pretekst do podtrzymania taryf celnych przeciwko niesprawiedliwej konkurencji – w tym także na produkty, które nie otrzymują (znaczących) subsydiów eksportowych<sup>44</sup>. Jednocześnie ich stosowanie wymaga stałej kontroli i pociąga za sobą wysokie koszty. Wciąż znaczna jest też liczba oszustw w tej dziedzinie, a dokładne zbadanie problemu wymaga żmudnego wysiłku, odpowiednich procedur i instytucji. Subsydia eksportowe mogą być także przyznane firmom, które nie produkują żywności w bezpośrednim sensie, np. liniom lotniczym, które otrzymują dopłaty do posiłków serwowanych podczas lotów<sup>45</sup>.

Innym problemem są natomiast taryfy celne na produkty rolne, które przeciętnie są ponad cztery razy wyższe niż opłaty na inne dobra. Wszystkie unijne cła, które przekraczają 100%, dotyczą produktów rolnych, a w odniesieniu do izoglukozy osiągają nawet 604% należności. Głównym zarzutem wobec tak wysokich cel jest to, że zakłócają sygnały rynkowe, które mogłyby kreować skuteczną alokacją środków ekonomicznych<sup>46</sup>.

Bez taryf celnych UE produkowałyby mniej dóbr rolniczych, a więcej dóbr przemysłowych i usług<sup>47</sup>. Przyniosłoby to zatem więcej korzyści z międzynarodowej specjalizacji produkcji przez skupianie się na tworzących wysoką wartość dodaną segmentach, w których cieszy się ona względną przewagą. W dodatku różnice w taryfach celnych pomiędzy produktami rolnymi zniekształcają produkcję. W rezultacie europejscy rolnicy wytwarzają te dobra, które są wysoce protegowane, a nie te, które są wewnętrznie konkurencyjne<sup>48</sup>.

Należy podkreślić, że Wspólna Polityka Rolna UE w końcu pierwszego dziesięciolecia XXI w. spowodowała wzrost cen produktów rolnych o 12%, przenosząc 36 mld euro z konsumentów na producentów. Jest to

<sup>43</sup> M. Olson, *The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries*, w: A. Maunder, U. Renborg (red.), *Agriculture in a Turbulent World Economy*, Gower, Aldershot 1986.

<sup>44</sup> V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

<sup>45</sup> Zob. [www.reformthecap.eu](http://www.reformthecap.eu).

<sup>46</sup> V. Birchfield, op. cit., s. 305-306.

<sup>47</sup> Zob. [www.reformthecap.eu](http://www.reformthecap.eu).

<sup>48</sup> Ibidem.

szczególnie niszczycielskie dla gospodarstw o niskich dochodach, które przeznaczają relatywnie dużą część swoich dochodów na żywność<sup>49</sup>. Warto zaznaczyć, że żywność, napoje i wyroby tytoniowe konstytuują 1/4 wydatków 20% europejskich gospodarstw domowych z najniższymi dochodami, podczas gdy udział ten kształtuje się tylko na poziomie 15% dla 20% tych z największymi dochodami. Dlatego najubożsi konsumenci płacą nieproporcjonalnie wysokie koszty<sup>50</sup>.

Nie bez znaczenia jest fakt, że rynki rolne z natury są niestabilne. Izolowanie europejskiego rynku od zewnętrznych szoków może wyglądać na dobry pomysł, lecz ceny krajowe mają tendencję do wyższej niestabilności niż ceny rynku światowego, który gromadzi różne rodzaje ryzyka (na przykład dobre plony w Kazachstanie czy w USA mogą zrównoważyć zły sezon w Europie). Poprzez osłabianie transmisji cenowych z relatywnie stabilnego rynku światowego taryfy celne mogą zwiększać niestabilność cen w UE. Unijne cła są często pobierane jako cła specyficzne<sup>51</sup>, w postaci stałej opłaty za kilogram, co oznacza, że stają się bardziej restrykcyjne, kiedy ceny spadają, a mniej restrykcyjne podczas okresów charakteryzujących się wysokimi cenami. W wyniku takiej sytuacji globalny popyt maleje w okresach wysokiej podaży i na odwrót. Światowe rynki w rezultacie stają się mniej efektywnymi buforami wobec krajowych szoków cenowych i silniejszym źródłem zakłóceń w handlu międzynarodowym artykułami rolnymi. W rezultacie krzywdzi to przede wszystkim ludzi ubogich w krajach rozwijających się<sup>52</sup>.

Wspólna zewnętrzna taryfa celna UE, stosowana selektywnie wobec wybranych towarów, może hamować liberalizację handlu międzynarodowego (co często jest podkreślane przez partnerów handlowych z krajów nienależących do tego europejskiego ugrupowania integracyjnego) i stanowić oznakę neoprotekcjonizmu handlowego<sup>53</sup>. Odporność UE na cięcia taryf celnych dotyczących produktów rolnych wielokrotnie blokowała postęp w negocjacjach Rundy Doha WTO<sup>54</sup>. W dodatku kraje rozwijające

<sup>49</sup> Zgodnie z prawem S. Engla zmniejszanie wydatków na żywność zwiększa się dopiero wraz ze wzrostem dochodów.

<sup>50</sup> Zob. [www.reformthecap.eu](http://www.reformthecap.eu).

<sup>51</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 85.

<sup>52</sup> B. B. Huges, M. T. Irfan, op. cit., s. 320-321.

<sup>53</sup> Neoprotekcjonizm handlowy oznacza przewagę środków pozataryfowych nad cłami i selektywne ich stosowanie w stosunku do wybranych „wrażliwych” gałęzi produkcji.

<sup>54</sup> K. Anderson, W. Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, „The World Economy” 28, 2005, nr 9.

się wskazują na neoprotekcjonizm UE w rolnictwie w celu usprawiedliwienia ich barier wobec importu oraz produkowanych dóbr i usług<sup>55</sup>. Ograniczenie unijnych selektywnych zewnętrznych taryf celnych byłoby więc ważnym wkładem do liberalnego systemu handlowego, dostarczającego wysokich zysków nie tylko dla UE, ale też skutecznego „narzędzia w walce z globalnym ubóstwem”<sup>56</sup>. Należy także podkreślić wysoki poziom subsydiowania budżetowego unijnego rolnictwa<sup>57</sup>, co w poważnym stopniu ogranicza możliwości eksportowe krajów najsłabiej rozwiniętych. Inaczej natomiast sytuacja wygląda w bogatszych krajach rozwijających się, które paradoksalnie podejmują działania podobne do tych, które stosuje UE, polegające na zwiększaniu subsydiowania budżetowego własnego rolnictwa. W konsekwencji przyczynia się do wzrostu zniekształcania światowej wymiany handlowej.

## 5. Główne nowe cele perspektywiczne WPR

Warto zaznaczyć, że w najbliższej nowej perspektywie budżetowej UE na lata 2014-2020 Wspólna Polityka Rolna<sup>58</sup> początkowo miała być realizowana w oparciu o dwa cele: pierwszym było dostosowanie się do nowych ograniczeń wynikających z negocjacji rolnych Unii Europejskiej ze Światową Organizacją Handlu, a drugi dotyczył sposobu wykorzystania środków budżetowych Unii Europejskiej na rolnictwo i obszary wiejskie. Szczególna odpowiedzialność w realizacji tych celów miała spoczywać na Komisji Europejskiej, która z dużym wyprzedzeniem powinna kierować do całego sektora rolnego Unii Europejskiej informacje o ewen-

<sup>55</sup> Zob. [www.reformthecap.eu](http://www.reformthecap.eu); F. J. van Meijl, E. van Tongeren, *Trade Liberalization and Developing Countries under the Doha Round*, „Tinbergen Institute Discussion Paper” 2003.

<sup>56</sup> M. Ravallion, op. cit., s. 739-753.

<sup>57</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 65-89.

<sup>58</sup> Zob. W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku – wizje zmian*, w: A. Czyżewski, W. Poczta (red.), *Projekty inwestycyjne w Agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 62-77; A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 242-275; *Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa 2008, s. 198.

tualnych zmianach we Wspólnej Polityce Rolnej<sup>59</sup>. Uwzględnić tu należało przede wszystkim negocjacje ze Światową Organizacją Handlu i ich ustalenia.

W połowie 2011 r. propozycje reform zostały oparte na komunikacie dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej do 2020 r.<sup>60</sup>, w którym przedstawiono szeroki wybór wariantów strategicznych, których realizacja pozwoli zmierzyć się z przyszłymi wyzwaniami dla rolnictwa i obszarów wiejskich oraz wypełnić cele wyznaczone dla WPR: 1) rentownej produkcji żywności, 2) zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu, 3) zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Od chwili przyjęcia komunikatu zaprezentowany w nim kierunek reform cieszy się szerokim poparciem zarówno wśród uczestników debaty instytucjonalnej<sup>61</sup>, jak i zainteresowanych podmiotów, z którymi przeprowadzono konsultacje w ramach oceny skutków.

Trzeba przypomnieć, że UE w latach 2007-2013, czyli w obecnej perspektywie budżetowej, przeznaczyła na rolnictwo ok. 866 mld euro. Pierwotnie wydatki te miały być o 150 mld wyższe, ale niestety zmieniono wskaźnik PKB, który jest podstawą obliczania budżetu i w rezultacie pojawiła się powyższa różnica. Warto zaznaczyć, że Wspólna Polityka Rolna ma duży wpływ na poziom i wysokość cen na produkty rolne. Wielu rolników musi sobie uświadomić, że realizacja ich planów inwestycyjnych w dużej mierze zależeć będzie od WPR. Z kolei jej kształt tak naprawdę uzależniony będzie od decyzji politycznych.

W kontekście rozważanych zagadnień szczególną uwagę należy zwrócić na rozstrzygnięcie kwestii dopłat bezpośrednich. Poważnym problemem jest fakt, że 20% gospodarstw rolnych pochłania ok. 80% dopłat bezpośrednich. Sytuacja ta faworyzuje te gospodarstwa, które wcześniej prowadziły intensywną produkcję upraw polowych, uzyskując wysokie plony referencyjne zbóż i intensywny chów bydła. Podkreślić też trzeba,

---

<sup>59</sup> We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 określono ramy budżetowe i główne kierunki Wspólnej Polityki Rolnej; zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, COM(2011) 500, wersja ostateczna z 29 czerwca 2011 r.

<sup>60</sup> Komunikat Komisji 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*, COM(2010) 672, wersja ostateczna z 18 listopada 2010 r.

<sup>61</sup> Zob. w szczególności rezolucję Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r., 2011/2015(INI) oraz konkluzje Prezydencji z 18 marca 2011 r.

że w ramach Wspólnej Polityki Rolnej istotna jest promocja polityki regionalnej w obszarze „wieś i rolnictwo”. W tym kontekście potrzebna jest analiza, w jaki sposób zregionalizować Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. W razie ewentualnej zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej należy dokonać przeglądu zachęt inwestycyjnych pod kątem ich spójności z prawdopodobnym rozwojem sytuacji na rynkach rolnych. Duże, niespójne zróżnicowanie wsparcia jest bowiem zagrożeniem dla warunków konkurencji i spójności jednolitego rynku rolnego, co silnie akcentują nowe państwa członkowskie<sup>62</sup>.

Za utrzymaniem wysokich dopłat do produkcji rolnej w ostatnim okresie najgłośniej wypowiada się Francja, która równocześnie najwięcej z nich korzysta. Jednakże krytyka dotychczasowej struktury unijnego budżetu zmniejszyła się zarówno z powodu gwałtownie pogarszającej się sytuacji na światowych rynkach żywnościowych, jak i w związku z nie-najlepszymi prognozami rozwoju sytuacji na nich. Ważnym momentem w tej dyskusji było stanowisko zaprezentowane przez Republikę Federalną Niemiec. Na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia XXI w. rządy obu tych krajów mówiły w zasadzie jednym głosem, przeciwstawiając się koncepcji rezygnacji z subsydiów rolnych. Uważały bowiem, że w przyszłości może się okazać, iż z żywnością będzie taki sam problem, jaki aktualnie występuje z energią i gazem<sup>63</sup>. W swoich oświadczeniach państwa te sugerują kontynuację takich działań w ramach UE, by w przyszłości zapewnić jej obywatelom dostęp do żywności po rozsądnych cenach<sup>64</sup>.

Wydaje się, że kryzys żywnościowy na dotychczasowym etapie unijnych dyskusji przeważał szalę na rzecz utrzymania silnego sektora rolnego oraz obowiązujących zasad WPR. Wyraźnie spadła aktywność tych, którzy wywierali presję na instytucje unijne, by doszło do przeorganizowania wydatków z budżetu UE, proponując odejście od stosowanej formy dotacji rolnych. Praktycznie oznacza to, że jeśli w najbliższym okresie nie nastąpi jakaś zasadnicza zmiana (a analiza polityki państw członkowskich wskazuje, że nie nastąpi), dopłaty bezpośrednie będą kontynuowane także po 2013 r.

<sup>62</sup> Zob. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Rolnictwa Marek Sawicki, Departament Programowania i Analiz, Warszawa, listopad 2008 r., s. 6.

<sup>63</sup> Zob. P. A. Williams, *New Configuration or Reconfiguration? Conflict in North-South Energy Trade Relations*, w: R. Reuveny, W. R. Thompson (red.), op. cit., s. 65-88.

<sup>64</sup> Por. A. Loubet, *Unijna Wspólna Polityka Rolna (WPR) i francuska koncepcja jej doskonalenia*, <http://globaleconomy.pl/content/view/2592/6> (5.08.2008).

Warto dodać, że przedstawiciele Republiki Federalnej Niemiec nie tylko proponują w nowym budżecie utrzymanie dopłat dla rolników i Wspólnej Polityki Rolnej (aby w UE rozwijany był silny sektor rolniczy i aby kryzys żywnościowy nie wystąpił w krajach unijnych), ale w ich propozycji zawierają się także inne elementy dotyczące subsydiowania rolnictwa. Tak więc wspólną potrzebą, która wyłoniła się w procesie reform, jest dbanie o efektywność zasobów, aby móc osiągnąć w unijnym rolnictwie i na obszarach wiejskich inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu zgodnie ze strategią „Europa 2020”<sup>65</sup>, z zachowaniem WPR opartej na dwóch filarach, w ramach których do osiągnięcia tych samych celów wykorzystuje się komplementarne środki. Filar I obejmuje środki bezpośrednio i środki organizacji rynków, które zapewniają podstawowe wsparcie rocznych dochodów unijnych rolników, a także pomoc w przypadku szczególnych zakłóceń na rynku; z kolei II filar dotyczy obszarów wiejskich. W ramach II filaru państwa członkowskie sporządzają i współfinansują programy wieloletnie oparte na wspólnych uregulowaniach prawnych<sup>66</sup>. W kontekście rozważanych zagadnień należy zaznaczyć, że trudno jeszcze wyraźnie określić, jakie będą konsekwencje niekorzystnego rozwoju sytuacji na światowym rynku żywnościowym i jak to zmieni dotychczasową unijną koncepcję, w myśl której w przyszłości powinny być coraz intensywniej prowadzone działania związane z rozwojem innowacyjności i badań naukowych<sup>67</sup>.

Należy podkreślić, że w dotychczasowych uwarunkowaniach rozwojowych płatności bezpośrednio powinny pozostać instrumentem WPR odpowiedzialnym za:

- wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych,
- utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z wymogami środowiska,
- rekompensowanie kosztów związanych z wypełnianiem wymogów unijnych (w odniesieniu do jakości i sposobów produkcji) związanych z zapewnianiem części pozaprodukcyjnych dóbr publicznych,

---

<sup>65</sup> *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, Bruksela, wersja ostateczna z 3 marca 2010 r.

<sup>66</sup> Obowiązujące obecnie ramy legislacyjne obejmują rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (płatności bezpośrednio), rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 (instrumenty rynkowe), rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (rozwój obszarów wiejskich) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 (finansowanie).

<sup>67</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, *Innowacje i zatrudnienie w polityce wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.

– zapewnienie wyrównanych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku rolno-żywnościowego. Wspieranie dochodów i utrzymanie gruntów w dobrej kulturze jest szczególnie istotne na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Zniesienie lub istotne ograniczenie płatności bezpośrednich w ramach WPR groziłoby trwałym porzuceniem działalności rolniczej na niektórych terenach, a także nadmierną koncentracją i intensyfikacją produkcji rolnej na innych obszarach. Tym samym płatności bezpośrednie powinny zapewniać stabilność ekonomiczną i zrównoważony rozwój rolnictwa wspólnotowego, a także bezpieczeństwo żywnościowe i środowiskowe UE<sup>68</sup>. Ich rola w tym zakresie może w przyszłości jeszcze wzrosnąć dzięki utrzymaniu niskich cen rolnych lub w sytuacji ograniczenia skuteczności interwencji rynkowej w ramach WPR. Jakikolwiek znaczące ograniczenie systemów wsparcia oddzielonego od produkcji oznaczałoby faktyczny zanik zdolności UE do aktywnego promowania i podejmowania zobowiązań w ramach rokowań wielostronnych.

System płatności bezpośrednich wymaga jednak pilnej zmiany polegającej na jego dalszym uproszczeniu i ujednoczeniu formy stosowania w całej UE. Konieczne jest zatem odejście od obecnych rozwiązań, w których wysokość płatności (stawka SAPS lub średnia wartość uprawnień w SPS) i pułapy (koperty) krajowe odzwierciedlają historyczne poziomy i intensywność produkcji w poszczególnych państwach członkowskich sprzed kilkunastu lat. Nowy system płatności powinien być związany z powierzchnią użytków rolnych (np. uproszczony obecny system SAPS), uwzględniać realizację wymogów w zakresie ochrony środowiska i przewidywać dodatkowe wsparcie finansowe dla obszarów o niekorzystnych warunkach produkcji. System oparty na jednolitej stawce powierzchniowej płatności w całej UE (*flat-rate*) lepiej służyłby realizacji obecnych i przyszłych celów WPR niż system dzisiejszy – umożliwiłby on bardziej sprawną integrację społecznych oczekiwań i dóbr publicznych. Zmiany te pozwoliłyby na:

– ograniczenie kosztów wdrożeniowych, zarówno na poziomie administracyjnym, jak i gospodarstw rolnych,

---

<sup>68</sup> S. L. Hart, *Beyond Greening: Strategies for a Sustainable World*, „Harvard Business Review” 75, 1997, January-February; D. Press, D. A. Mazmanian, *Understanding to a Sustainable Economy*, w: N. J. Vig, M. E. Kraft (red.) *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, CQ Press, Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 2003.

- utrzymanie powszechnego charakteru tego podstawowego instrumentu wsparcia w ramach WPR,
- wyeliminowanie negatywnego wpływu obecnych rozwiązań na warunki konkurencji na jednolitym rynku,
- lepsze odzwierciedlenie w strukturze finansowej aktualnych funkcji Wspólnej Polityki Rolnej i tym samym poprawę efektywności tego instrumentu WPR<sup>69</sup>.

W założeniach wieloletnich ram finansowych przewidziano, że WPR ma zachować swoją dwufilarową strukturę, przy czym kwota budżetu dla każdego filaru powinna zostać utrzymana w wartościach nominalnych na poziomie z 2013 r., z wyraźnym ukierunkowaniem na zachowanie głównych priorytetów UE. Płatności bezpośrednie powinny być przeznaczone na wspieranie zrównoważonej produkcji<sup>70</sup> dzięki przyznaniu 30% finansowania z budżetu na obowiązkowe środki korzystne dla klimatu<sup>71</sup> i środowiska<sup>72</sup>. Poziomy płatności powinny stopniowo zostać zrównane, a płatności dla beneficjentów korzystających ze znaczących kwot pomocy – stopniowo ograniczane. Wspólne ramy strategiczne powinny obejmować rozwój obszarów wiejskich, a także inne unijne fundusze podlegające zarządzaniu dzielonemu, które powinny zostać jeszcze bardziej ukierunkowane na rezultaty i podlegać bardziej przejrzystym zasadom dotyczącym warunków *ex ante*<sup>73</sup>. Finansowanie WPR w zakresie środków wspierania rynków powinno zostać wreszcie zwiększone za pomocą dwóch instrumentów spoza wieloletnich ram finansowych:

<sup>69</sup> Por. A. Loubet, op. cit.

<sup>70</sup> S. L. Hart, op. cit.

<sup>71</sup> Zob. L. C. Hempel, *Climat Policy on the Installment Plan*, w: N. J. Vig, M. E. Kraft (red.), op. cit.; F. Grunding, *Pattern of International Cooperation and the Explanatory Power of Relative Gains: An Analysis of Cooperation on Global Climate Change, Ozone Depletion and International Trade*, „International Studies Quarterly. The Journal of the International Studies Association” 50, 2006, nr 4.

<sup>72</sup> Zob. R. S. Axelrod, N. J. Vig, M. A. Schreurs, *The European Union as an Environmental Governance System*, w: R. S. Axelrod, D. L. Downie, N. J. Vig (red.), op. cit.; R. S. Axelrod, D. L. Downie, N. J. Vig, *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, CQ Press, Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 2005; A. M. Freeman III, *Economics, Incentives, and Environmental Policy*, w: N. J. Vig, M. E. Kraft (red.), op. cit.; M. Faure, J. Lefevre, *Compliance with Global Environmental Policy*, w: R. S. Axelrod, D. L. Downie, N. J. Vig, op. cit.

<sup>73</sup> Wniosek w sprawie wieloletnich ram finansowych. Uzasadnienie. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, COM(2011) 500, wersja ostateczna z 29 czerwca 2011 r., s. 3.

1) rezerwy na wypadek sytuacji kryzysowych, 2) Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji w rozszerzonym zakresie<sup>74</sup>.

Warto zaznaczyć, że większość towarów rolnych (zwłaszcza uprawy) mają w bardzo dużym stopniu charakter produkcji sezonowej i ich podaż nie zawsze można szybko dostosować do zmian cen lub popytu. Oznacza to, że rynki rolne cechuje pewien stopień zmienności. Czynniki strukturalne, takie jak wzrost demograficzny, popyt na grunty rolne i wpływ zmian klimatycznych<sup>75</sup>, mogą przyczynić się do jeszcze większego wzrostu napięć na rynkach rolnych. Niestabilność cen towarów rolnych wzrosła w ostatnim czasie do niespotykanych wcześniej rozmiarów. Dotyczy to zarówno rynku UE, jak i rynków międzynarodowych, a także rynku kontraktów terminowych.

W ramach UE, dzięki kolejnym reformom Wspólnej Polityki Rolnej, udało się zmniejszyć stosowanie cen interwencyjnych i środków pokrewnych. W związku z tym producenci towarów i podmioty zajmujące się ich obrotem są w większym stopniu narażeni na zmiany cen rynkowych i bardziej skłonni do korzystania z kontraktów terminowych, aby zabezpieczyć się przed ryzykiem, chociaż nie jest to zasadą we wszystkich sektorach rolnych. Rozwija się także obrót opcjami i pozagiełdowymi instrumentami pochodnymi. Czynniki te do pewnego stopnia wyjaśniają wzmożoną aktywność na europejskich giełdach i wywołują konieczność poruszenia dwóch szczególnych kwestii: bezpieczeństwa żywnościowego i większej przejrzystości instrumentów pochodnych na rynkach rolnych.

## 6. Bezpieczeństwo żywnościowe w reformie WPR

Bezpieczeństwo żywnościowe zostało uznane za jeden z głównych motorów przyszłej reformy WPR<sup>76</sup>. Silny sektor rolniczy jest niezbędny dla istnienia wysoko konkurencyjnego przemysłu spożywczego, będącego ważną częścią gospodarki i handlu UE oraz w istotny sposób oddziałującego na rynki międzynarodowe<sup>77</sup>. Z tego względu, w kontekście Rundy

<sup>74</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>75</sup> Zob. F. Grunding, op. cit.; L. C. Hempel, *Climat Policy on the Installment Plan*, w: N. J. Vig, M. E. Kraft (red.), op. cit.

<sup>76</sup> COM(2010) 672, *Wspólna Polityka Rolna do 2020 r.*

<sup>77</sup> J. E. Alt, J. Frieden, M. J. Gilligan, D. Rodrik, R. Rogowski, *The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry*, „Comparative Political Studies” 29, 1996; J. E. Alt, M. J. Gilligan, *The Political Economy of Trading States*, „Journal

Doha, zgodziła się na przyjęcie ważnego pakietu rolnego, uzależnionego od osiągnięcia ambitnego, zrównoważonego i kompleksowego porozumienia ogólnego.

Mimo nadal istniejącej niepewności, na podstawie analizy rynku towarów rolnych nakreślonej przez kilka organizacji (w tym przez Komisję Europejską w jej ostatnich średniookresowych perspektywach), można wysnuć trzy jasne wnioski w odniesieniu do towarów rolnych:

- oczekuje się, że ceny towarów rolnych pozostaną na poziomie wyższym niż średnie ceny historyczne, co będzie stanowić odwrócenie długoterminowej tendencji spadkowej, przynajmniej w dającej się przewidzieć przyszłości;
- niestabilność cen także prawdopodobnie pozostanie duża, chociaż utrzymuje się niepewność co do jej przyczyn i czasu trwania;
- poziom cen nakładów wykorzystywanych w rolnictwie także prawdopodobnie pozostanie na poziomie wyższym niż obserwowany w przeszłości<sup>78</sup>.

Połączenie powyższych czynników wskazuje na to, że wyższe ceny towarów rolnych niekoniecznie muszą przełożyć się na wyższe dochody rolników, zwłaszcza jeśli z powodu wyższych kosztów zmaleją ich marże. Ponadto oczywiste jest wystąpienie potencjalnych problemów związanych z inflacją cen żywności, które dotkną kraje będące importerami żywności netto, oraz – w sensie bardziej ogólnym – konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji. Pewien stopień zmienności stanowi wprawdzie nieodłączny element rynków rolnych, jednak nadmierna niestabilność nie przynosi korzyści ani producentom, ani użytkownikom<sup>79</sup>.

Na poziomie UE powstało szereg inicjatyw mających na celu usprawnienie funkcjonowania łańcucha dostaw żywności i zwiększenie przejrzystości na rynkach towarów rolnych. Jako element trwających reform ram prawnych rynków finansowych, Komisja wskazała także środki mające na celu zwiększenie integralności i przejrzystości rynków towarowych instrumentów pochodnych<sup>80</sup>.

---

of Political Philosophy” 2, 1994; J. Goldstein, *The Impact of Ideas on Trade Policy: The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies*, „International Organization” 43, 1989, nr 1; J. S. Goldstein, *International Relations*, wyd. 4, Longman, New York 2001.

<sup>78</sup> Komisja Europejska, Bruksela, 2 lutego 2011 r., KOM(2011) 25, wersja ostateczna. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Ibidem.

Biorąc pod uwagę rosnące ukierunkowanie Wspólnej Polityki Rolnej na rynek, informacje na temat sytuacji na rynkach towarowych i ich przejrzystość stały się kluczowymi elementami wysiłków na rzecz właściwego funkcjonowania łańcucha rolno-spożywczego:

– państwa członkowskie regularnie przesyłają Komisji dużą ilość danych, które następnie publikuje się w Internecie<sup>81</sup> i omawia z komitetami doradczymi zainteresowanych stron;

– urząd statystyczny Komisji opracował narzędzie do monitorowania cen żywności, mające na celu zwiększenie przejrzystości cen<sup>82</sup> (trwają dyskusje nad możliwością usprawnienia tego narzędzia);

– służby Komisji regularnie przygotowują i publikują średniookresowe perspektywy dla rynków towarów rolnych<sup>83</sup>.

Komisja ustanowiła forum wysokiego szczebla w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania łańcucha dostaw żywności<sup>84</sup>. Chociaż przedmiotem prowadzonych w jego ramach prac nie jest niestabilność cen, zajmuje się ono problemem transmisji zmian cen w ramach łańcucha dostaw, badając stosunki między przedsiębiorstwami, konkurencyjność przemysłu spożywczego, logistykę łańcucha rolno-spożywczego oraz narzędzia do monitorowania cen żywności.

Warto podkreślić, że nagłe zmiany cen żywności uwypukliły problem niedoinwestowania rolnictwa, z którym kraje rozwijające się walczą od kilku ostatnich dziesięcioleci<sup>85</sup>. W deklaracji dotyczącej polityki rozwojowej UE uznano potrzebę odwrócenia tego trendu. Jak wskazano w „Zielonej Księdze” w sprawie polityki rozwojowej UE<sup>86</sup>, może to odegrać istotną rolę w obniżeniu wpływu niestabilności cen na osoby będące w najtrudniejszej sytuacji. Komisja przyjęła już ramy polityczne dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego<sup>87</sup>, wskazując w nich, że UE i państwa

---

<sup>81</sup> Zob. np. [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf).

<sup>82</sup> Zob. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices\\_data\\_for\\_market\\_monitoring](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring).

<sup>83</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum\\_food/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm).

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Mniej niż dziesięć państw afrykańskich realizuje ustanowiony w 2003 r. w Maputo cel, zgodnie z którym 10% dochodów z inwestycji publicznych miało być przeznaczanych na rolnictwo.

<sup>86</sup> COM(2010) 629, *Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju. Zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE*.

<sup>87</sup> COM(2010) 127, *Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym*.

członkowskie powinny przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku żywności na poziomie światowym, regionalnym i globalnym, zapewniając także większą przejrzystość rynkową<sup>88</sup>.

Pociągałoby to za sobą wsparcie dla krajów rozwijających się w celu wzmocnienia organizacji rolników, zwiększenia przejrzystości cen, trwałego podniesienia wydajności produkcji rolnej, a także opracowania i stosowania ram regulacyjnych. Należy zaznaczyć, że rozwój produkcji rolnej przyczyni się do zwiększenia odporności na wstrząsy na rynku żywności i zdolności adaptacji do tych wstrząsów. Jednostronne działania podejmowane przez niektóre rządy także stanowią czynnik, który może wpływać na rynki fizyczne i prowadzić do niestabilności cen. Istnieje zatem potrzeba lepszego zarządzania i rozpoczęcia dialogu międzynarodowego w tym zakresie<sup>89</sup>. Warto przy tym zaznaczyć, że we współczesnym wielobiegunowym świecie, przy braku porozumienia końcowego Rundy Doha, coraz większego znaczenia nabierają porozumienia i więzi regionalne<sup>90</sup>. Ponadto – co także jest charakterystyczne, szczególnie dla kwestii teoretycznych – osłabieniu ulegają względy praktyczne na rzecz wzmocnienia się rozwiązań normatywnych<sup>91</sup>, które uwidaczniają się przede wszystkim w krajach trzeciego świata. Polegają one na przenoszeniu reguł o charakterze globalnym, głównie państw wysoko rozwiniętych, na poziom działań regionalnych państw rozwijających się<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> S. Maxwell, P. Engel, *European Development Cooperation to 2010*, Overseas Development Institute, „Working Paper” 2003, nr 219.

<sup>89</sup> M. Lister, *EU Development Policymaking in a Globalizing World*, EADI Conference, „EU in the World”, Bruksela, 19 maja 2003 r.; M. Holland, *The European Union and the Third World*, Palgrave, New York 2003; J. Rifkin, *The European Dream*, Penguin, New York 2004; R. M. Desai, J. R. Vreeland, *Global Governance in a Multipolar World: The Case for Regional Monetary Funds*, „International Studies Review” 13, 2011, nr 1, s. 109-121; S. Fukuda-Parr, *Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals*, „International Studies Review” 13, 2011, nr 1, s. 122-132.

<sup>90</sup> Zob. Z. W. Puślecki, *Mercantilist Tendencies in Contemporary Foreign Trade Policy*, „Journal of Global Change and Governance” 1, 2008 nr 4 (Autumn), <http://www.jgcg.org>; R. M. Desai, J. R. Vreeland, op. cit., s. 109-121.

<sup>91</sup> S. Fukuda-Parr, op. cit., s. 122-132.

<sup>92</sup> Przykładem mogą być rozwiązania Unii Europejskiej w procesach integracyjnych krajów trzeciego świata; zob. A. Acharya, *Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World*, „International Studies Quarterly” 55, 2011, nr 1, s. 95-123.

## 7. Integralność i przejrzystość instrumentów pochodnych na towarowych rynkach rolnych

Powszechnie panuje pogląd, że należy zwiększyć integralność i przejrzystość instrumentów pochodnych na towarowych rynkach rolnych. Zgodnie z zasadami opracowanymi przez przedstawicieli państw grupy G20 i sformułowanymi przez nich wnioskami, Komisja Europejska podjęła szereg inicjatyw zmierzających do realizacji tych celów, mianowicie:

- wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym<sup>93</sup>, które ma na celu ograniczenie ryzyka systemowego i zwiększenie przejrzystości wszystkich instrumentów pochodnych dla organów regulacyjnych, w tym towarowych instrumentów pochodnych;

- przegląd dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku<sup>94</sup>, mający na celu wyjaśnienie, jakiego rodzaju obrót na rynkach towarowych instrumentów pochodnych stanowi nadużycie, oraz zagwarantowanie, że wszystkie systemy obrotu i transakcje, w ramach których mogą wystąpić nadużycia, są objęte przepisami UE;

- przeglądu detalicznych produktów inwestycyjnych w pakietach<sup>95</sup> w celu zbadania potrzeby przekazywania dokładniejszych i lepszych jakościowo informacji inwestorom detalicznym, którym oferuje się strukturyzowane towarowe produkty inwestycyjne;

- dyrektywa w sprawie zarządzania alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>96</sup>, mająca przyczynić się do zwiększenia przejrzystości tych funduszy dla inwestorów i krajowych organów nadzoru oraz pozwoli na uzyskanie pełniejszego obrazu wpływu tych funduszy na rynki towarowych instrumentów pochodnych;

- przegląd rynków ujętych w dyrektywie w sprawie rynków instrumentów finansowych<sup>97</sup>, mający na celu dalsze zwiększenie przejrzystości transakcji i cen towarowych instrumentów pochodnych poprzez ustalenie warunków, w których obrót towarowymi instrumentami pochodnymi może odbywać się wyłącznie w zorganizowanych systemach obrotu. Jego

<sup>93</sup> COM(2010) 484 z 15 września 2010 r.

<sup>94</sup> Dyrektywa 2003/6/WE (Dz. Urz. UE, L 96, z 12 kwietnia 2003 r.).

<sup>95</sup> Konsultacje publiczne w sprawie detalicznych produktów inwestycyjnych w pakietach rozpoczęto 26 października 2010 r., [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservicesretail/investment\\_products\\_en.htm#consultation](http://ec.europa.eu/internal_market/finservicesretail/investment_products_en.htm#consultation).

<sup>96</sup> COM(2009) 207 z 30 kwietnia 2009 r.

<sup>97</sup> Dyrektywa nr 2004/39/WE (Dz. Urz. UE, L 145, z 30 kwietnia 2004 r.).

celem jest ponadto analiza potrzeby bardziej systematycznego i szczegółowego informowania o działalności handlowej różnych uczestników rynków towarowych w tym także artykułów rolnych, bardziej kompleksowego nadzoru nad pozycjami towarowych instrumentów pochodnych ze strony organów regulacyjnych oraz potrzeby ustanawiania limitów pozycji, gdy okaże się to niezbędne;

– stworzenie Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), mające zapewnić spójność zasad technicznych stosowanych na tych rynkach i przyczynić się do zacieśnienia współpracy z organami regulacyjnymi rynków bazowych instrumentów towarowych<sup>98</sup>.

Daje się zauważyć znaczny rozwój działalności finansowej związanej ze wszystkimi rodzajami towarów i surowców w tym rolnych. Zapewnienie, aby rozwój tej działalności wspierał dostęp do towarów i surowców także rolnych, nie zakłócając go i nie destabilizując gospodarki europejskiej lub gospodarek krajów rozwijających się, stanowi zatem główny przedmiot politycznego zainteresowania na poziomie europejskim i na poziomie międzynarodowym. Rynki te muszą bowiem nadal służyć gospodarce realnej poprzez wspomaganie kształtowania się cen oraz umożliwienie zabezpieczenia się przed ryzykiem rynkowym.

Ceny towarowych instrumentów pochodnych i towarowych instrumentów bazowych są ze sobą powiązane. Ich dynamika podważa ustalone paradygmaty, zaś zrozumienie kształtowania się cen towarów (także rolnych) staje się coraz trudniejsze. Integralność i przejrzystość rynków towarowych instrumentów pochodnych wymagają poprawy, Komisja uważa zaś, że istnieje potrzeba promowania większego zrozumienia tej sytuacji. Z tego powodu podjęła kilka inicjatyw w dziedzinie usług finansowych i zamierza zbadać, w jakim zakresie należy poprawić przejrzystość i dostępność informacji o fizycznych rynkach towarowych (w tym także rolnych). Większa przejrzystość działalności finansowej i fizycznej działalności handlowej powinna umożliwić organom regulacyjnym i uczestnikom rynku lepsze zrozumienie powiązań między rynkiem finansowym a fizycznym rynkiem towarowym, a także pomóc w zapobieganiu nadużyciom. Komisja rozważy także inne kierunki działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego i aktywnie włączy się w rozwiązywanie powyższych problemów w ramach działań przedstawicieli państw G20,

<sup>98</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji nr 2009/77/WE (Dz. Urz. UE, L 331, z 15 grudnia 2010 r., s. 84).

zwłaszcza wobec potrzeby priorytetowego rozwiązania kwestii cen towarów i bezpieczeństwa żywnościowego<sup>99</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt, że zrównoważony popyt i zrównoważona podaż surowców (w tym rolnych) stanowią jedno z głównych wyzwań, Komisja Europejska zamierza wzmocnić realizację inicjatywy na rzecz surowców poprzez zintegrowaną strategię. Ponadto warto zaznaczyć, że Komisja będzie regularnie przeprowadzać publiczne dyskusje w formie corocznych wydarzeń tematycznych, które będą uświadamiać przyszłe wyzwania i przedstawiać dokonane postępy<sup>100</sup>.

## 8. Interesy polskiego rolnictwa w procesie zmian WPR

Jednym ze zobowiązań Unii Europejskiej wobec WTO jest ograniczenie wsparcia rolnictwa. Niezależnie od negocjacji w ramach WTO, Unia musi jednak uporządkować Wspólną Politykę Rolną. Warto przypomnieć, że w odniesieniu do rynku mleka już w poprzedniej perspektywie budżetowej (2000-2006) Polska postulowała zwiększenie kwoty mlecznej o 5 punktów procentowych. Ostatecznie Komisja Europejska zgodziła się na jej zwiększenie o 2 punkty procentowe w pierwszym roku i o 1 punkt rocznie w kolejnych latach. Według Komisji Europejskiej, system kwot mlecznych powinien obowiązywać do 2015 r., tak jak został skonstruowany, a później wygasnąć. Polska postuluje natomiast, aby wprowadzić inny mechanizm (np. fundusz restrukturyzacyjny jako instrument ułatwiający dostosowanie się do likwidowanych kwot mlecznych). Wynika to z założenia, że gdy przestanie obowiązywać system kwotowania, musi znaleźć się inny instrument, który dawałby producentom mleka gwarancję stabilnego poziomu cen<sup>101</sup>. Za odejściem od kwot mlecznych opowiadali się Skandynawowie, Niemcy i Francuzi. Jednakże zdaniem Polski<sup>102</sup>, są to tylko deklaracje, a nie rzeczywista wola, jaką te państwa zaprezentują

<sup>99</sup> A. Rosser, *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*, IDS-Institut for Development Studies, Brighton, „Working Paper” 2006, nr 268.

<sup>100</sup> Komisja Europejska, Bruksela, KOM(2011) 25, wersja ostateczna z 2 lutego 2011 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*.

<sup>101</sup> Tak uważa wiceminister rolnictwa RP Andrzej Dycha; zob. K. Walterska, *Absurdalna i niemoralna? „Rynek Spożywczy”*, [http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,86020,5764505,Absurdalna\\_i\\_niemoralna.html](http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,86020,5764505,Absurdalna_i_niemoralna.html) (3.10.2008).

<sup>102</sup> W ten sposób ocenił te kwestie polski minister rolnictwa Marek Sawicki.

w końcu obecnej perspektywy budżetowej (2007-2013)<sup>103</sup>. Za zwiększeniem kwoty mlecznej opowiadali się bowiem już wcześniej ministrowie rolnictwa Francji i Republiki Federalnej Niemiec. Jednakże kiedy zbliżał się termin podjęcia decyzji o zwiększeniu kwoty mlecznej, Niemcy wycofali się z jej poparcia i próbowali znaleźć mniejszość blokującą. Francja natomiast, ze względu na zobowiązanie złożone publicznie w obecności kilku ministrów, opowiedziała się za zwiększeniem kwoty mlecznej<sup>104</sup>.

Widać wszakże wyraźnie, że ze względu na zmiany cen może dojść do sytuacji, w której przed 2013 r., a więc przed zakończeniem obecnej perspektywy budżetowej, nie będzie tak wielkiej ochoty do pełnego uwolnienia kwot. Taka sytuacja może pojawić się tym bardziej, że UE nie proponuje jasnych reguł zbudowania instrumentów interwencji na tym rynku<sup>105</sup>. Warto podkreślić, że jeżeli nie ma instrumentów interwencji, a mamy do czynienia z wolnym rynkiem, może dochodzić do długich okresów nadprodukcji, tak jak się to dzieje w przypadku rynku trzody chlewnej<sup>106</sup>.

Ewentualna likwidacja możliwości stosowania subsydiów do eksportu, a także zwiększenie dostępu do jednolitego rynku wewnętrznego konkurencyjnego importu, mogą wymusić obniżkę cen na mleko w całej Unii Europejskiej. W takiej sytuacji może znaleźć się Polska, w której koszty produkcji około połowy gospodarstw znajdują się poniżej obecnej ceny obowiązującej w Unii Europejskiej, a także ceny równowagi, która ukształtowałaby się po likwidacji kwot mlecznych i jest szacowana na poziomie 70-85 groszy za litr w zależności od kursu euro<sup>107</sup>. Likwidacja kwot mlecznych w całej UE zwiększyłaby tym samym konkurencyjność cenowo-kosztową największych i najlepszych producentów mleka w Polsce, mogących generować większe przychody z efektu skali produkcji. Problemem pozostawałyby mniejsze jednostki produkcyjne, które pozostawione bez limitowanego i wysokiego wsparcia dochodowego musiałyby się – korzystając ze środków II filaru WPR – w określonym kierunku przebranżowić.

Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej mają dla Polski ogromne znaczenie z kilku powodów<sup>108</sup>. Po pierwsze – powinny ona odpowiadać istocie i skali wyzwań, przed którymi stoją polska wieś i rolnictwo. Po drugie

<sup>103</sup> Por. K. Walterska, op. cit.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, op. cit., s. 257-261.

<sup>106</sup> Por. K. Walterska, op. cit.

<sup>107</sup> Por. Przedstawiona przez Prezesa Rady Ministrów informacja Rządu na temat stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej UE po 2013 r. op. cit.

<sup>108</sup> Zob. W. Poczta, op. cit.

– reforma Wspólnej Polityki Rolnej będzie determinowana przez politykę finansową Unii Europejskiej. Po trzecie – element rynkowy i element budżetowy w znaczący sposób zmieniają warunki i zasady prowadzenia działalności gospodarczej w obszarze „wieś i rolnictwo”.

Zmiany te muszą znaleźć odzwierciedlenie w strategii Polski wobec kolejnej rundy negocjacji nad budżetem Unii Europejskiej. Zakłada się, że jeśli procesy modernizacyjne i restrukturyzacyjne będą kontynuowane w kolejnych latach na dotychczasowym poziomie, to będzie oznaczać, iż Polska może stać się krajem o określonej nadwyżce eksportowej produktów rolno-spożywczych. Polska opowiada się przy tym za utrzymaniem obu filarów WPR. Dlatego niezwykle istotne jest, aby polskie stanowisko na rzecz utrzymania optymalnego poziomu budżetu rolnego Unii Europejskiej i odpowiedniego udziału Polski w tym budżecie było spójne i zgodne z celami, przed jakimi stanąć przyjdzie będzie polskiemu rolnictwu<sup>109</sup>.

Niezwykle istotne dla Polski będzie przyjęcie nowych priorytetów w zakresie – po pierwsze – racjonalizacji kosztów administracji, a po drugie – uproszczenia procedur aplikacyjnych. Należy pamiętać, że około 40% środków finansowych kierowanych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej stanowią środki przeznaczone na jej zarządzanie. Jest to zatem ogromna ilość środków finansowych, które należy zrationalizować bądź zoptymalizować. Powyższe priorytety powinny ulegać zmianie w wyniku zdobytego zarówno przez administrację, jak i beneficjentów doświadczenia w realizacji programów służących Wspólnej Polityce Rolnej.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wywiera silny wpływ na warunki funkcjonowania krajowej gospodarki żywnościowej, przyczyniając się do wzrostu cen żywności. Przychody rolników z tytułu wzrostu cen skupu zwiększyły się o ok. 4 mld zł w skali rocznej. Ze względu na likwidację różnych subwencji, jak i podniesienie cen środków do produkcji rolnej, wzrost dochodów netto, wynikający ze wzrostu cen, można oszacować na ok. 2 mld zł rocznie. Kolejną pozycją zwiększającą dochody rolników po akcesji do UE były płatności bezpośrednie. Około 630 tys. z nich otrzymało subwencje w wysokości prawie 1,1 mld złotych, wynikające z prowadzenia gospodarstw w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (słabe gleby i niekorzystne ukształtowanie terenu).

---

<sup>109</sup> Por. przedstawiona przez Prezesa Rady Ministrów informacja na temat stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej UE po 2013 r. (druk nr 1192) wraz ze stanowiskiem Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji do Spraw Unii Europejskiej (druk nr 1567), 5 kadencja, 44 posiedzenie, 2 dzień, 13 punkt porządku dziennego, <http://orka2.sejm.gov.pl> (28.06.2007).

W kolejnych latach dochody powinny nadal rosnać, choć już znacznie wolniej, ze względu na stabilizację cen płaconych rolnikom oraz mniej dynamiczny wolniejszy wzrost eksportu<sup>110</sup>.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wzrostowi dochodowości rolnictwa towarzyszy wzrost cen środków produkcji, chociaż nasili się on raczej w perspektywie średniookresowej członkostwa. Z dużą ostrożnością można oszacować wzrost kosztów produkcji w rolnictwie, w średnim okresie, na ok. 10-15 razy. W dłuższym okresie wzrost kosztów najbardziej odczują gospodarstwa małe, z dominacją upraw innych niż zbożowe, a w najmniejszym stopniu efekt wzrostu kosztów dotknie gospodarstwa sadownicze. W dłuższej perspektywie czasowej nieunikniony będzie proces zbliżania cen czynników produkcji w Polsce do ich unijnych odpowiedników. Innym istotnym elementem może być wystąpienie efektu przesunięcia (*trade diversion effect*)<sup>111</sup>, tj. zastąpienie taniego importu spoza Unii (np. z Rosji) droższym importem z Unii<sup>112</sup>.

Pojawia się pytanie dotyczące ogólnej sytuacji polskiego rolnictwa. Warto tu zwrócić uwagę na dwa przykłady. Ceny ziemi po wejściu Polski do UE są dwukrotnie wyższe niż przed akcesją, co wynika oczywiście z dopłat bezpośrednich, a także z dużego zainteresowania nabywaniem ziemi. Podobnie jest w przypadku rolników posiadających kwoty mleczne, którzy uznają, że wspomniane kwoty są stałym i niezmiennym elementem rynku mleka, zapewniającym wyższe ceny. Fachowcy twierdzą, że stanowią one ok. 30% w stosunku do cen z okresu sprzed akcesji. Te dwa przykłady oznaczają, że reforma Wspólnej Polityki Rolnej, która ewentualnie miałaby obniżyć poziom wsparcia związanego z produkcją rolną, może doprowadzić do rozdzwienienia pomiędzy oczekiwaniami pol-

---

<sup>110</sup> J. Kotyński (red.), *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2004-2005. Raport roczny*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006, [www.ikchz.pl](http://www.ikchz.pl).

<sup>111</sup> Jest to jeden z efektów unii celnej według teorii J. Vinera. Drugim jest efekt kreacji (*trade creation effect*). Efekt przesunięcia powoduje zwiększanie obrotów handlowych z krajami unii celnej i ich równoczesne zmniejszanie z krajami trzecimi, które do niej nie należą. Efekt kreacji natomiast powoduje powstawanie nowych strumieni handlowych w unii celnej. Ich wystąpienie powinno być łączne, aby pojawiły się istotne efekty zniesienia cel w unii celnej.

<sup>112</sup> Doskonałym tego przykładem jest sytuacja na rynku nawozów sztucznych. W latach dziewięćdziesiątych XX w. i na początku XXI w. ich produkcja w Polsce malała, natomiast import z Rosji, Białorusi i Ukrainy wzrastał. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpiło faktyczne zamknięcie granicy wschodniej, gdyż Unia stosuje cła antydumpingowe na import tanich towarów.

skich rolników a reformą Wspólnej Polityki Rolnej proponowaną przez Komisję Europejską.

Inne pytanie może dotyczyć przyszłego modelu polskiego rolnictwa, który powinien zagwarantować skuteczną realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Czy polskie rolnictwo będzie w najbliższej perspektywie konkurencyjne i dochodowe? Należy oczekiwać od rządu stosownych rozwiązań i propozycji w tym zakresie.

Warto przypomnieć, że w krajach Unii Europejskiej przyjmuje się, iż obszary wiejskie to tereny, na których na 1 km<sup>2</sup> zamieszkują 152 osoby. W polskich warunkach oznacza to, że 100% gmin wiejskich, większość miast i gmin, a także wiele powiatów leży na obszarach wiejskich. Należy jednocześnie przypomnieć, że na obszarach wiejskich, zajmujących 93% powierzchni Polski, mieszka ok. 50% ludności. Nie jest możliwe, by zaledwie połowa mieszkańców Polski, zamieszkujących obszary wiejskie na 93% powierzchni kraju, była w stanie udźwignąć cały rozwój gospodarczy Polski – z tego zadania wywiązać się do końca nie może. Potrzebny jest zatem solidaryzm społeczny, który ma swoje miejsce w Europejskiej Karcie Obszarów Wiejskich. Obszary wiejskie realizują bowiem wiele ważnych funkcji, związanych z produkcją żywności, budowaniem więzi społecznych kulturowych czy ekologicznych. Z tych też powodów obszary te powinny być pod szczególnym nadzorem Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie można już stwierdzić, że w ciągu dotychczasowych lat członkostwa w Unii Europejskiej, WPR w Polsce wniosła ogromny wkład w aktywizację ekonomiczną i społeczną obszarów wiejskich oraz poprawę spójności ekonomicznej i społecznej w skali kraju i UE<sup>113</sup>.

Bardzo istotną kwestią pozostaje sprawa gospodarstw niskotowarowych, jakie perspektywy zostaną stworzone dla tej części polskiego rolnictwa, a także jakie programy zostaną opracowane i wdrożone dla tej grupy gospodarstw. Przy założeniu, że ok. 22% polskich gospodarstw może zaspokoić potrzeby żywnościowe kraju pojawia się pytanie, jaki los spotka pozostałe gospodarstwa i jakie rysują się przed nimi perspektywy rozwojowe? Nie można przy tym wykluczyć, że udział gospodarstw niskotowarowych może nawet wzrosnąć w przypadku dalszej liberalizacji handlu i wzrostu konkurencji zewnętrznej. Należy przy tym podkreślić, że przeważająca część rodzinnych gospodarstw rolnych będzie mieć także w przyszłości trudności z osiągnięciem skali ekonomicznej zapewniającej wystarczający dochód w oparciu o produkcję rolną, nawet w przypadku

---

<sup>113</sup> Zob. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 5.

istotnej poprawy koniunktury na rynkach rolnych<sup>114</sup>. Alternatywnym rozwiązaniem dla polepszenia dochodowości tych gospodarstw może być natomiast – po pierwsze – produkcja artykułów regionalnych i tradycyjnych, a po drugie – produkcja agroenergii w gospodarstwach indywidualnych<sup>115</sup>. Są to równocześnie bardzo silne atuty polskiego rolnictwa, które w kolejnej perspektywie finansowej winny zyskać wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej i krajowych instrumentów wsparcia. Przyszły system wsparcia bezpośredniego dochodów w ramach WPR nie powinien bowiem zakłócać funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego i hamować naturalnych procesów restrukturyzacji w sektorze<sup>116</sup>.

Należy wskazać, że konieczna jest dalsza modyfikacja systemu Wspólnej Polityki Rolnej i zmierzanie w kierunku jej utrzymania z uwzględnieniem perspektywicznego wzrostu znaczenia polityki spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, w tym wzrostu gospodarczego i zatrudnienia<sup>117</sup>. Warto podkreślić, że – po pierwsze – Polska generalnie sprzeciwia się likwidacji Wspólnej Polityki Rolnej, tak jak tego oczekują Wielka Brytania, Dania czy Szwecja. Po drugie – Polska opowiada się za dalszą promocją rolnictwa europejskiego (ze znaczącym udziałem polskiego rolnictwa ze względu na jego specyfikę). Po trzecie – należy dążyć do dalszego budowania i ochrony rynków rolnych. Po czwarte – Polska pragnie odejścia od potencjalnie realizowanej koncepcji renacjonalizacji unijnej polityki rolnej. Wynika to z faktu, że Polski na taki model nie stać i dlatego opowiadamy się za dalszym wspieraniem rolnictwa z budżetu Unii Europejskiej.

Istotny jest przy tym fakt, że – zgodnie z postanowieniami Traktatu Lizbońskiego – proces legislacyjny w zakresie WPR toczy się w ramach dawnej procedury współdecydowania (obecnie tzw. zwykła procedura prawodawcza), gdzie część kompetencji decyzyjnych spoczywa na barkach Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że proces ten może być dłuż-

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Szerzej zob. W. Jabłoński, J. Wnuk, *Odnawialne źródła energii w polityce energetycznej Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2004, s. 30; B. Kępińska, *Energia odnawialna, stan i perspektywy wykorzystania w Europie i na świecie*, „Czysta Energia” 2009, nr 10(98), s. 28 i 31; T. Sadowski, i in., *Dotacje Unii Europejskiej na rozwój odnawialnych źródeł energii*, Wydawnictwo Europrimus Consulting, Europejskie Centrum Doradztwa, Agnatiek-Osiedle 2006, s. 64-65.

<sup>116</sup> Zob. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 5.

<sup>117</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *Poland in the Growth and Cohesion Policy of the European Union in the Conditions of Globalisation*, „Galileu – Revista de Economia e Direito” 9, 2004, nr 2.

szy i mniej przewidywalny w stosunku do dotychczasowej praktyki w tym obszarze, a także, iż odpowiedzialność za ostateczne rozstrzygnięcia w sprawie przyszłości WPR będzie w równym stopniu dzielona między rządy państw członkowskich i posłów Parlamentu Europejskiego<sup>118</sup>.

## 9. Zakończenie

Analiza nowych zjawisk we wzajemnych zależnościach między WTO, Unią Europejską i Polską w polityce rolnej wykazała, że pojawiły się one także w toku Rundy Doha WTO. Ich wystąpienie związane było z długotrwałym przebiegiem tej rundy rokowań handlowych i dotychczasowym brakiem porozumienia końcowego. W rezultacie uwidoczniły się tendencje do podejmowania działań merkantylistycznych poza WTO. Ponadto należy podkreślić, że WTO powinna gruntownie zmienić przyszłościowy (już po Rundzie Doha) handel międzynarodowy artykułami rolnymi. Jest to równocześnie niezwykle ważne nowe zadanie i kierunek działania tej organizacji. Kraje rozwijające się powinny bowiem wyraźnie zmniejszyć swoją zależność od rynku światowego i udoskonalić organizację własnej produkcji rolnej.

Rynek i wolny handel dobrze służą poprawie ogólnego dobrobytu, mimo wstrząsów na rynkach światowych, szczególnie finansowych. Jednakże w istniejących obecnie okolicznościach, wynikających z aktualnego rozwoju gospodarki światowej i handlu międzynarodowego, któremu towarzyszy wzrost protekcjonizmu handlowego<sup>119</sup>, trudno spodziewać się szybkich i zadowalających efektów. Protekcjonizm motywowany jest szczególnie kwestiami społecznymi<sup>120</sup>, co wskazuje na to, iż nadal jest to

---

<sup>118</sup> Zob. <http://www.minrol.gov.pl/index.php?/pol/layout/set/print/layout/set/print/content/view/full/23130>.

<sup>119</sup> C. C. Caughlin, K. A. Chrystal, G. E. Wood, *Protectionist Trade Policies: A Survey of Theory, Evidence, and Rationale in International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, wyd. 3, red. J. A. Frieden, D. A. Lake, St Martin's Press, New York 1995; H. Christian, *Determinante of Agricultural Protection in an International Perspective: The Role of Political Institutions*, 12th European Congress of Agricultural Economists, Ghent 2008; Z. W. Puślecki, *The Liberalisation and Protectionists Trends in the Global Trade Regime*, w: J. Sepp, D. Frear (red.), *Globalisation and Institutional Development*, Wilkes-Barre, 2009.

<sup>120</sup> Zob. E. Wibbels, J. S. Ahlquist, *Development, Trade and Social Insurance*, „International Studies Quarterly” 55, 2011, nr 1, s. 125-149; R. Rogowski, *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Arrangements*, Princeton University Press, Princeton, 1989; idem, *Political Cleavages and Changig Exposures to Trade*, „American Political Science

podstawowy argument współczesnej ochrony handlowej<sup>121</sup>. Jego stosowanie w polityce handlowej często uwarunkowane jest stanowiskiem i pozycją związków zawodowych<sup>122</sup>. Postępująca w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej eliminacja subsydiów eksportowych, znoszenie systemu cen instytucjonalnych (w tym eliminacja kwot mlecznych i skupu interwencyjnego), oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji oraz powiązanie ich z wymogami ochrony środowiska naturalnego dobrze mieszczą się w pakiecie liberalizacyjnym Rundy Doha.

Unia Europejska powinna także sama, niezależnie od perspektyw negocjacji handlowych w ramach WTO, rozważyć, jakie dalsze posunięcia liberalizacyjne związane z WPR byłyby korzystne zarówno dla niej, jak i dla krajów trzecich (zwłaszcza najsłabiej rozwiniętych). Szczególnym wyzwaniem jest również zapewnienie globalnego bezpieczeństwa żywności. UE powinna przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku żywności na poziomie światowym, regionalnym i globalnym, zapewniając także większą przejrzystość rynkową. Pociągałoby to za sobą wsparcie dla krajów rozwijających się w celu wzmocnienia organizacji rolników, zwiększenia przejrzystości cen, trwałego zwiększenia wydajności produkcji rolnej, a także opracowania i stosowania ram regulacyjnych. Warto równocześnie podkreślić, że we współczesnym wielobiegunowym świecie coraz większego znaczenia nabierają porozumienia i więzi regionalne. Ponadto, co jest także ważne z punktu widzenia teoretycznego, osłabieniu ulegają uzasadnienia względów praktycznych, a zwiększa się znaczenie rozwiązań normatywnych.

We współczesnych kryzysowych warunkach rozwoju należy zwiększyć integralność i przejrzystość towarowych instrumentów pochodnych na rynkach rolnych. Uwidacznia się bowiem znaczny rozwój działalności finansowej związanej ze wszystkimi rodzajami towarów i surowców (w tym rolnych). Jest to równocześnie główny przedmiot politycznego zain-

---

Review” 81, 1987, s. 1121-1137; D. Rodrik, *Why do Open Economies Have Bigger Governments?*, „Journal of Political Economy” 106, 1998, s. 997-1032.

<sup>121</sup> Zob. W. M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press, Oxford 1974, s. 36; C. Hsieh, *Measuring the Effects of Trade Expansion on Employment. A Review of Some Research*, „International Labour Review” 107, 1973, nr 1.; S. Burenstam-Linder, *How to Avoid a New International Economic Disorder*, „World Economy” 3, 1980; E. Wibbels, J. S. Ahlquist, op. cit., s. 125-149.

<sup>122</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *Non-Governmental Organizations and the Liberalization of Global Trade Policy Under GATT/WTO*, w: H. M. Hensel (red.), *The United States and Europe: Policy Imperative in a Globalizing World*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot-Burlington 2002.

teresowania na poziomie europejskim i międzynarodowym. Jest oczywiste, że rozwój tej działalności powinien wspierać dostęp do towarów i surowców rolnych, a nie zakłócać go i nie destabilizować gospodarki europejskiej lub gospodarek krajów rozwijających się.

Przeprowadzane także pod wpływem WTO reformy Wspólnej Polityki Rolnej mają ogromne znaczenie dla Polski. Zmiany te muszą znaleźć odzwierciedlenie w strategii Polski podczas negocjacji nad budżetem Unii Europejskiej. Jeżeli bowiem procesy modernizacyjne i restrukturyzacyjne będą kontynuowane w kolejnych latach na dotychczasowym poziomie, to będzie oznaczać, że Polska może być krajem o określonej nadwyżce eksportowej produktów rolno-spożywczych. Niezwykle istotne jest zatem, aby polskie stanowisko w kwestii utrzymania optymalnego poziomu budżetu rolnego Unii Europejskiej i odpowiedniego udziału Polski w tym budżecie było spójne i zgodne z celami, przed jakimi stanie polskie rolnictwo.

W perspektywie funkcjonowania WPR istotna jest potrzeba dostosowania jej mechanizmów do nowych uwarunkowań rozwoju gospodarki światowej, a także do ustaleń rokowań handlowych w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego w ramach Rundy Doha WTO oraz niektórych już wcześniej funkcjonujących standardów tej organizacji. Nadal istotnym problemem jest dotowanie produktów rolnych i subsydia eksportowe, które skutecznie ograniczają dostęp krajów rozwijających się do rynków żywności państw bogatych (w tym państw członkowskich Unii Europejskiej). Warto równocześnie podkreślić, że Wspólna Polityka Rolna w perspektywie przyszłościowej powinna zapewnić Europie bezpieczeństwo żywnościowe i przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa globalnego<sup>123</sup> poprzez poprawę konkurencyjności.

WTO powinna dalej promować liberalizację handlu międzynarodowego i stać na straży bezpieczeństwa – w zakresie wymiany handlowej na świecie – krajów zrzeszonych w tej organizacji. Należy podkreślić, że dwie trzecie jej członków stanowią kraje rozwijające się, których siła, także w kwestiach światowego handlu rolnego, coraz bardziej wzrasta (o czym świadczy przebieg Rundy Doha). WTO dotychczas gwarantuje im pomoc w zakresie rozwoju infrastruktury niezbędnej do rozszerzania działalności handlowej<sup>124</sup>. Pomoc ta powinna być wszakże znacznie szersza i bardziej odczuwalna przez te państwa, szczególnie w zakresie

<sup>123</sup> Por. S. Patrick, „Failed” States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas, w: R. Reuveny, W. R. Thompson (red.), op. cit., s. 227-253.

<sup>124</sup> *Understanding the WTO*, [http://www.wto/english/thewto\\_e/whatis\\_e/who\\_we\\_are\\_e.htm](http://www.wto/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm) (14.04.2011).

zmniejszania barier handlowych na rynku światowym dla towarów przez nie eksportowanych, a przede wszystkim wysokich subsydiów dla rolnictwa w państwach wysoko rozwiniętych (w tym Unii Europejskiej). Pozwoli to im zwiększyć dochody, rozszerzyć napływ kapitału zagranicznego, powiększyć dostęp do nowych technologii oraz wykwalifikowanych kadr, a przy dokonaniu równoczesnych zmian wewnętrznych – przyspieszyć rozwój gospodarczy. W konsekwencji przyniesie to korzystne efekty dla całej gospodarki światowej i handlu międzynarodowego<sup>125</sup>. Niezbędne są zatem reformy i wytyczenie nowych kierunków działania WTO.

W obecnej (2007-2013), a także w przyszłej perspektywie budżetowej (2014-2020) uwaga organów decyzyjnych Unii Europejskiej została skupiona na wzroście konkurencyjności, natomiast osłabieniu ulega znaczenie konwergencji. Dlatego też kraje nowo przyjęte (w tym Polska) zwracają szczególną uwagę na te tendencje. Warto także zaznaczyć, że transformacja w kierunku gospodarki opartej na wiedzy i usługach ma współcześnie tak duże znaczenie, jak wcześniejsze przejście od rolnictwa do przemysłu. Wiedza wpływa bowiem na siłę i pozycję struktur gospodarczych w poszczególnych krajach i w świecie.

Wykorzystanie wiedzy inicjuje powstawanie nowych relacji między regionami i państwami. Powiązania te z kolei są podstawą tworzenia nowych sił strukturalnych, którymi mogą być także regiony<sup>126</sup>. Odpowiednie wykorzystanie wiedzy wzmacnia siłę regionów jako odrębnych struktur w ramach UE i wraz ze wzrostem nakładów na prace badawcze i rozwojowe (B+R), czyli na innowacje, oraz z dalszym zwiększaniem roli sektora usług w strukturze rozwoju gospodarczego<sup>127</sup> wpływa na ogólny wzrost konkurencyjności globalnej. Ważną rolę w tych działaniach pełni także

<sup>125</sup> D. Rodrik, *Political Economy of Trade Policy*, w: *Handbook of International Economics*, t. 3, red. G. Grossman, K. Rogoff, Elsevier Science, Amsterdam 1995; R. Rogowski, *Political Cleavages*; idem, *Commerce and Coalitions...*, passim.

<sup>126</sup> Zob. R. M. Desai, J. P. Vreeland, op cit., s. 109-121.

<sup>127</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę nr 2001/77/WE oraz dyrektywę nr 2003/30/WE; A. Hatje, *Services Directive – A Legal Analysis*, w: F. Breuss, G. Fink, S. Griller (red.), op. cit.; S. Griller, *Two Steps Forward, How Many Back? Concluding Remarks*, w: F. Breuss, G. Fink, S. Griller (red.), op. cit.; R. Leal-Arcas, *A Look at Services Trade. Implications of the Doha Talks Suspension and Resumption*, w: J. Chaisse, T. Balmelli (red.), *Essays on the Future of the World Trade Organization*, „Policies and Legal Issues”, Genève-Lugano-Bruxelles, t. 1, 2008; R. Leal-Arcas, *Bridging the Gap in the Doha Talks: A Look at Services Trade*, „Journal of International Commercial Law and Technology” 2, 2007, nr 4; *Services Directive – State of Play on Implementation of the Services Directive*, Brussels, Council Document nr 9475/10 z 18 maja 2010 r.

polityka regionalna, której rola w odniesieniu do rolnictwa wzrasta. Przewiduje się, że tendencje te utrzymać się będą także po 2013 r., czyli w nowej perspektywie budżetowej. W rezultacie UE będzie mogła skoncentrować swoje wysiłki na dwóch nowych priorytetach: Europejskiej Przestrzeni Badawczej (European Research Area-ERA) i bezpieczeństwie, uwzględniając istotną rolę współpracy wielonarodowej.

### **NEW PHENOMENA IN MUTUAL RELATIONSHIPS BETWEEN WTO, THE EUROPEAN UNION AND POLAND IN AGRICULTURAL POLICY**

#### **S u m m a r y**

The aim of the paper was to present new phenomena in mutual relationships between WTO, the European Union and Poland in terms of agricultural policy.

In view of the CAP operation it is essential to adapt its mechanisms to new conditions for the development of world economy. The source of failure of the Doha round stemmed from the difference in opinions between the USA and the EU concerning a reduction of subsidies in agriculture, which was also connected with the determined position of developing countries on a reduction of subsidizing of agriculture by developed countries. In the future as a result of necessary reforms, WTO should continue to stimulate liberalisation of international trade as well as increase support for the development of the Third World countries.

Changes introduced to the Common Agricultural Policy, also under the influence of WTO, are of paramount importance for Poland. These changes have to be reflected in the strategy of Poland during negotiations on the EU budget.

### **NUOVI FENOMENI NEL RAPPORTO DI RECIPROCA DIPENDENZA TRA L'OMC, L'UNIONE EUROPEA E LA POLONIA NELLA POLITICA AGRICOLA**

#### **R i a s s u n t o**

Lo scopo è di presentare i nuovi sviluppi nel rapporto di reciproca dipendenza tra l'OMC, l'Unione europea e la Polonia nella politica agricola.

Nella prospettiva del funzionamento della PAC, è essenziale l'esigenza di adeguare i suoi meccanismi alle nuove condizioni dello sviluppo dell'economia mondiale. Alla base del fallimento del *Doha Round* erano le differenze di opinione tra Stati Uniti e Unione europea concernenti la riduzione del livello delle sovvenzioni in agricoltura, il che era anche legato ad una ferma posizione dei paesi in via di sviluppo riguardo alla riduzione dei sussidi agricoli da parte dei paesi fortemente sviluppati. In futuro, a seguito delle necessarie

riforme, l'OMC dovrebbe continuare a favorire la liberalizzazione del commercio internazionale e, più che fino ad ora, il sostegno allo sviluppo dei paesi del Terzo Mondo.

Effettuati, anche sotto l'influenza della WTO, i cambiamenti nella Politica Agricola Comune sono di grande importanza per la Polonia. Le modifiche in questione devono trovare l'espressione nella strategia della Polonia nell'ambito dei negoziati sul bilancio dell'Unione europea.