

Zdzisław W. Puślecki¹

Zakład Gospodarki Międzynarodowej
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
Poznań

Zależności między WTO i Unią Europejską w polityce rolnej w warunkach globalizacji

Interdependences within the agricultural policy between the WTO and the European Union in the conditions of globalisation

Synopsis. Celem głównym opracowania było przedstawienie zależności między WTO i Unią Europejską w polityce rolnej w warunkach globalizacji. Celami szczegółowymi natomiast było ukazanie reguł międzynarodowego handlu rolnego i potrzeby nowych kierunków działania WTO, niestabilności cen na artykuły rolne na rynku światowym i prób jej osłabiania poza WTO oraz nowych zjawisk we Wspólnej Polityce Rolnej wynikających z rundy Doha. W przyszłości, w wyniku niezbędnych reform, WTO powinna nadal stymulować liberalizację handlu międzynarodowego, a także, bardziej niż dotychczas, wspierać rozwój krajów rozwijających się.

Słowa kluczowe: WTO, Unia Europejska, zależności, polityka rolna, globalizacja, nowe kierunki działania.

Abstract. The main aim of the article was a presentation of interdependences in the agricultural policy between the WTO and the European Union in the conditions of globalisation. A specific objective was to highlight the rules of international agricultural trade and the new directions of WTO activities, the volatility of agricultural commodity prices in the world market and the endeavours to weaken it made outside the WTO as well as the new developments in the Common Agricultural Policy (CAP) resulting from the Doha round. In the future, as a result of necessary reforms, the WTO should continue to stimulate the liberalisation of international trade and also, more than in the past, to support the development of developing countries.

Key words: WTO, European Union, interdependences, agricultural policy, globalisation, new directions of activity.

Wstęp

Liberalizacja międzynarodowej wymiany handlowej artykułami rolnymi w ramach wielostronnego systemu Światowej Organizacji Handlu (WTO) nie należy do kwestii łatwych, szczególnie wówczas kiedy interesy stron negocjacji są zróżnicowane. Z uwagi na członkostwo Unii Europejskiej w WTO decyzje podjęte w toku rokowań handlowych wpływają istotnie także na funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej. W połowie 2011 r. międzynarodowe negocjacje handlowe w Genewie w ramach rundy Doha WTO w sprawie liberalizacji handlu artykułami rolnymi ponownie znalazły się w martwym punkcie. Wynikało to przede wszystkim z odmiennych stanowisk głównych negocjatorów w tych

¹ Prof. zw. dr hab., e-mail: Zdzislaw.Puslecki@amu.edu.pl.

sprawach a mianowicie Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki [Puślecki 2003]. Te ostatnie usilnie domagały się zmniejszenia subsydiowania europejskiego rolnictwa. Pojawiło się nawet stwierdzenie, że USA wywierają katastrofalny wpływ na rolnictwo tego europejskiego ugrupowania integracyjnego.

Celem artykułu jest przedstawienie wzajemnych zależności w polityce rolnej między WTO i Unią Europejską w warunkach globalizacji. Podłożem dotychczasowych niepowodzeń rundy Doha były różnice zdań między USA i UE dotyczące zmniejszenia poziomu subsydiowania rolnictwa, co pośrednio odnosi się także do krajów rozwijających się [Birchfield 2008]. 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.

W toku analizy badawczej wypracowany zostaje wniosek, że w rezultacie pomyślnego zakończenia rundy Doha WTO powinna stymulować przede wszystkim rozwój krajów rozwijających się [Hertel i Winters 2005]. Ostatni etap wielostronnych rokowań handlowych w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego należałoby natomiast poświęcić przede wszystkim problemowi zmniejszania kosztów krajów rozwijających się związanych z dostępem do rynku światowego ich towarów przemysłowych, rolnych i usług.

Reguły międzynarodowego handlu rolnego i potrzeba nowych kierunków działania WTO

Rozważając reperkusje reguł handlowych WTO dla międzynarodowego handlu rolnego należy przede wszystkim 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 i prawami człowieka, w tym przypadku z prawem do wyżywienia [Ragazzi i Egger 2010; Forsythe 2011; Paige 2009; Bell 2009].

Warto zaznaczyć, że aktualne reguły handlowe powodują swoistą niezależność handlu światowego ze wszystkimi związanymi z tym ryzykami. Niespodziewane działania WTO dotyczące taniego importu rolnego mogą jednak prowadzić do masowego zniekształcania cen na artykuły rolne, powodując ruinę lokalnych producentów rolnych [Birchfield 2008]. Z drugiej strony, wysoki wzrost cen na artykuły rolne na rynku światowym może doprowadzić nawet do klęski głodu w krajach, które nie mogą stosunkowo szybko dostosować się do takiej sytuacji. Następuje to w efekcie szybkiego wzrostu cen produkcji rolnej kierowanej, z powodu wysokich cen, nie tylko na rynek światowy, ale także na rynek krajowy.

Ponadto należy zauważyć, że przygotowanie produkcji żywności do jej sprzedaży na rynku światowym prowadzi do gospodarki dualnej. W takich uwarunkowaniach pojawiają się bowiem producenci, którzy mogą osiągać wysokie zyski, a także tacy, którzy produkują tylko na rynki lokalne i nie udaje im się wejść na rynki światowe przez eksport swoich towarów [Ragazzi i Egger 2010]. Równocześnie w wyniku nieodpowiedniej polityki swoich rządów są oni spychani na dalsze, mniej korzystne dla nich pozycje, w krajowej strukturze produkcji rolnej.

W kontekście rozważanych zagadnień warto zwrócić uwagę na problem nadmiernej niestabilności cen żywności. Wpływa ona zarówno na producentów, jak i na konsumentów i wywołuje poważne negatywne skutki dla bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się, które zmuszone są do importu żywności. Należy przy tym zaznaczyć, że wyższe ceny światowe mogą stymulować produkcję rolną, lecz mechanizmy ich transmisji są często niedoskonałe [Huges i Irfan 2008]. Rynki towarowe wielu krajów rozwijających się funkcjonują w oderwaniu od rynków światowych, lub też sygnały dotyczące poziomu cen światowych przekazywane są, jeśli w ogóle, na rynki wewnętrzne tych państw ze znacznym opóźnieniem, co powoduje, iż odpowiedzi podaży krajowej są często spóźnione.

Wobec powyższej sytuacji WTO powinna gruntownie zmienić przyszłościowy, już po rundzie Doha, handel międzynarodowy artykułami rolnymi [Birchfield 2008]. Aby uchronić się przed szokami zewnętrznymi kraje rozwijające się powinny wyraźnie zmniejszyć swoją zależność od rynku światowego i udoskonalić organizację produkcji rolnej [Ragazzi i Egger 2010]. Zależność ta może być zmniejszona przez 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 przy tym tworzone przede wszystkim w sferze usług, które są dominującym sektorem we współczesnym postindustrialnym rozwoju gospodarczym [Badinger i in. 2008; Directive... 2006]. Ponadto zmiany te powinny być związane z tworzeniem nowych zainteresowań w produkcji rolnej, skierowanych 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 przez stosowanie cen gwarantowanych [Ragazzi i Egger 2010]. 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 [Birchfield 2008].

Warto zaznaczyć, że w krajach rozwijających się Wspólna Polityka Rolna UE powoduje poważne szkody dla ubogich rolników oraz dla przemysłu głównie spożywczego [Elsing 2006]. Dumping subsydiowanej żywności wypiera ich z rynków lokalnych oraz międzynarodowych. Ceny eksportowe UE stanowią prawie 2/3 kosztów produkcji pszenicy, około 1/2 w przypadku proszkowanego mleka i tylko 1/4 w przypadku cukru. Podobnie ceny eksportowe USA, tak samo jak UE, są zaniżone. UE i USA równocześnie zmuszają kraje rozwijające się do otwarcia ich rynków na produkty subsydiowane [Birchfield 2008; Olson 1986]. Podkreślić należy, że w latach 2000-2010 dumping żywności z UE zachwiał takimi sektorami produkcji rolnej jak pomidory, drób, mleczarstwo i hodowla bydła w krajach Afryki Wschodniej. Doprowadził również do ruiny gospodarstwa mleczarskie w Ameryce Środkowej (głównie na Jamajce). Trzeba także wskazać, iż wpłynął on niekorzystnie na sektory cukrowy, owocowy oraz warzywny w Republice Południowej Afryki. Wszystko to było efektem subsydiowania przez WPR, to znaczy ze środków finansowych podatników. Należy też zauważyć, iż dotychczasowe reformy WPR nie zatrzymały dumpingu żywności.

Wymaga podkreślenia, iż głównym celem reform WPR miało być dostosowanie rolnictwa UE do regulacji WTO w międzynarodowym handlu rolnym [Agricultural... 2006; Michałek i Wilkin 2008; Christian 2008]. 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 około 10 mld euro w roku 1992 r. do poziomu zbliżającego się do 3 mld euro w roku 2010 [Ragazzi i Egger 2010]. Planowane jest przy tym całkowite ich zniesienie do roku 2013. 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.

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. Jedynym sposobem gwarancji handlu „fair play” [Stiglitz i Charlton 2007] w międzynarodowym handlu rolnym jest ustanie nacisków w stosunku do krajów rozwijających się w kierunku ciągłego zmniejszania taryf celnych [Birchfield 2008]. Podkreślić należy, iż jest to jedyny sposób na utrzymanie subsydiów przez kraje zamożne. W przeciwnym razie kraje rozwijające się powinny mieć możliwość podwyższania taryf celnych do poziomów przynajmniej współmiernych do stosowanych subsydiów w krajach bogatych.

W procesach zmian ważna rola przypada WTO, która w przeciwieństwie do GATT ma szersze kompetencje i może również dokonywać interwencji w wewnętrznych politykach gospodarczych swoich członków, aby je dostosować do realizacji swoich celów i zadań [Nielson 2003; Puślecki 2006; Hoekman i Kostecki 2001]. Oprócz tego WTO może stosować szereg własnych środków wynikających z jej funkcjonowania [Flory 1999], 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. Należy podkreślić, że jest to niezwykle ważne nowe zadanie i kierunek działania WTO po zakończeniu rundy Doha [Puślecki 2009].

Próby osłabiania niestabilności cen żywności na rynku światowym poza systemem 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 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 [U.S. Government... 2008]. Zobowiązanie to zostało wzmocnione w listopadzie 2010 r. na szczycie grupy G20 w Seulu, na którym przywódcy państw zobowiązali się przeciwdziałać niestabilności cen na rynku żywności [The Seoul... 2010].

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 na „emerging markets” czyli we wschodzących gospodarkach rynkowych [Task... 2010]. 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 z 2008 r. na ceny te wpłynęły ograniczenia wywozowe, środki stosowane na granicach oraz zmiany w zasadach składowania. Większe wykorzystanie gruntów rolnych do produkcji energii ze źródeł odnawialnych [Schreyer i Metz 2009] 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 [Poprawa... 2009].

Zważywszy na wiele przyczyn niestabilności cen, należy podkreślić, iż 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 a także od 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, iż sektor rolny korzysta z bogatych zasobów informacji na temat produkcji rolnej, konsumpcji i zapasów pochodzących ze źródeł publicznych (World Bank, FAO/OECD, USDA, UE) lub od organów ds. grup towarowych (zwłaszcza Międzynarodowej Rady Zbożowej).

Runda Doha i zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej UE

W warunkach aktualnego rozwoju gospodarki światowej i handlu międzynarodowego, któremu w sytuacji kryzysowej towarzyszy wzrost protekcjonizmu handlowego, trudno spodziewać się szybkiego zakończenia negocjacji handlowych rundy Doha [Birchfield 2008]. Paradoksalnie może okazać się także, iż przedłużające się osłabienie koniunktury będzie sprzyjać wznowieniu negocjacji i w efekcie osiągnięciu porozumienia końcowego w nieco krótszej perspektywie, tak jak to miało miejsce w czasie Rundy Tokijskiej GATT (1973-1979) [Neu i Simon 1979; Gascuel 1979; Ray i Marvel 1984].

Należy zaznaczyć, że unijny przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (health check of the CAP) pokazał, iż wprowadzone reformy WPR są w większości przypadków zgodne z zasadniczymi rozwiązaniami zawartymi w ostatniej wersji Modalities z 2008 r.² Stopniowa eliminacja subsydiów eksportowych, znoszenie systemu cen instytucjonalnych (w tym eliminacja kwot mlecznych i skupu interwencyjnego), uniezależnienie płatności bezpośrednich od rozmiarów produkcji (decoupling) oraz powiązanie ich z wymogami ochrony środowiska naturalnego (cross-compliance) dobrze mieszczą się w obecnym końcowym pakiecie negocjacyjnym rundy Doha [Dwyer i Guyomard 2008].

Decyzje usankcjonowane w ramach przeglądu WPR mają zwiększyć, z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego, potencjał produkcyjny i eksportowy całej UE. Służy temu przede wszystkim zniesienie obowiązkowego odłogowania ziemi oraz zniesienie dopłat do upraw energetycznych począwszy od 2010 r. Podkreślić należy, iż

² 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.

dopłaty te, zwiększając (sztucznie) rentowność upraw energetycznych, względnie ograniczają produkcję żywności w UE.

Wszystko wskazuje na to, że podjęte kierunki reform będą kontynuowane, co stworzy korzystne warunki umożliwiające zakończenie rundy Doha, jeżeli nie nastąpi dalsze różnicowanie 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 najsłabiej rozwiniętych [Birchfield 2008].

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 różnego rodzaju ryzyko. Poprzez osłabianie transmisji cenowych z relatywnie stabilnego rynku światowego taryfy celne mogą właściwie zwiększać niestabilność cen w UE. Unijne cła są często pobierane jako cła specyficzne [Puślecki 2001], w postaci stałej opłaty za kilogram, co oznacza, że stają się bardziej restrykcyjne kiedy ceny spadają, a mniej restrykcyjne podczas okresów wysokich cen. W wyniku takiej sytuacji globalny popyt maleje w okresach wysokiej podaży i na odwrót. Światowe rynki w rezultacie stają się mniej efektywnymi buforami przeciwko krajowym szokom cenowym i silniejszym źródłem zakłóceń w handlu międzynarodowym artykułami rolnymi. W rezultacie krzywdzi to przede wszystkim ubogich w krajach rozwijających się [Huges i Irfan 2008]. Inaczej natomiast sytuacja wygląda w bogatszych krajach rozwijających się, które paradoksalnie przyjmują podobne działania jakie stosuje UE, polegające na zwiększaniu subsydiowania budżetowego własnego rolnictwa, co w konsekwencji wpływa na wzrost zniekształcania światowej wymiany handlowej.

Nowe cele perspektywiczne WPR

W połowie 2011 r. propozycje reform zostały oparte na komunikacie dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej do roku 2020 [Opinia... 2010], w którym przedstawiono szeroki wybór wariantów strategicznych. Ich realizacja pozwoli zmierzyć się z przyszłymi wyzwaniem dla rolnictwa i obszarów wiejskich oraz wypełnić cele wyznaczone dla WPR, czyli cele:

- rentownej produkcji żywności,
- zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu,
- zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

Od chwili przyjęcia komunikatu zaprezentowany w nim kierunek reform cieszy się szerokim poparciem, zarówno wśród uczestników debaty instytucjonalnej³, jak i zainteresowanych podmiotów, z którymi przeprowadzono konsultacje w ramach oceny skutków.

W kontekście rozważanych zagadnień szczególną uwagę należy zwrócić na kwestię rozstrzygnięcia kontynuacji dopłat bezpośrednich. Za utrzymaniem wysokich dopłat do

³ Zobacz w szczególności rezolucję Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r. 2011/2015(INI) oraz konkluzje Prezydencji z 18.3.2011.

produkcji rolnej w ostatnim okresie najgłośniej wypowiadała 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 nienajlepszymi prognozami rozwoju sytuacji na nich. Ważnym momentem w tej dyskusji było stanowisko zaprezentowane przez Republikę Federalną Niemiec. Na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia XXI wieku rządy obu tych krajów mówiły w zasadzie wspólnym 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 [Williams 2008].

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

Warto dodać, że przedstawiciele Republiki Federalnej Niemiec nie tylko proponują w nowym budżecie utrzymanie dopłat dla rolników i Wspólnej Polityki Rolnej, by w UE rozwijany był silny sektor rolniczy i aby kryzys żywnościowy nie wystąpił w krajach unijnych. W ich propozycji są też 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” [Europa... 2010], z zachowaniem WPR opartej na dwóch filarach, w ramach których do osiągnięcia tych samych celów wykorzystuje się komplementarne środki. Filar I obejmuje środki bezpośrednie i środki organizacji rynków, które zapewniają podstawowe wsparcie rocznych dochodów unijnych rolników, a także pomoc w przypadku szczególnych zakłóceń na rynku, a filar II dotyczy obszarów wiejskich. 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 bardziej rozwijane działania związane z rozwojem innowacyjności i badań naukowych.

Zniesienie lub istotne ograniczenie płatności bezpośrednich w ramach WPR groziłoby trwałym porzuceniem działalności rolniczej na wielu obszarach, gdzie są obecnie stosowane, a także nadmierną koncentracją i intensyfikacją produkcji rolnej na innych obszarach. Płatności bezpośrednie powinny zapewniać stabilność ekonomiczną i zrównoważony rozwój rolnictwa wspólnotowego, a także bezpieczeństwo żywnościowe i środowiskowe UE [Hart 1997; Press i Mazmanian 2003]. Ich rola w tym zakresie może wzrosnąć w przyszłości w scenariuszu niskich cen rolnych lub w sytuacji ograniczenia skuteczności interwencji rynkowej w ramach WPR. Jakikolwiek ewentualne 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 o jednolitą stawkę powierzchniową 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 ochrony dóbr publicznych w swoich ramach [Loubet 2008].

W założeniach wieloletnich ram finansowych przewidziano, że WPR ma zachować swoją dwufilarową strukturę, przy czym kwota budżetu dla każdego filara powinna zostać utrzymana w wartościach nominalnych na poziomie z 2013 r., z wyraźnym ukierunkowaniem na osiąganie wyników w odniesieniu do głównych priorytetów UE. Płatności bezpośrednie powinny być przeznaczone na wspieranie zrównoważonej produkcji [Hart 1997] dzięki przyznaniu 30% finansowania z budżetu na obowiązkowe środki korzystne dla klimatu [Hempel 2003; Grunding 2006] i środowiska [The Global... 2005; The European... 2005; Freeman 2003; Faure i Lefevre 2003]. Poziomy płatności powinny stopniowo zostać zrównane, a płatności dla beneficjentów korzystających ze znaczących kwot pomocy stopniowo ograniczone. Wspólne ramy strategiczne powinny obejmować finansowanie rozwoju obszarów wiejskich, a także inne unijne fundusze podlegające zarządzaniu dzielonemu, które powinny zostać jeszcze bardziej ukierunkowane na rezultaty i podlegać bardziej przejrzystym, ulepszonym zasadom dotyczącym warunków *ex ante* [Budżet... 2011]. Finansowanie WPR w zakresie środków wspierania rynków powinno zostać wreszcie zwiększone z użyciem dwóch instrumentów spoza wieloletnich ram finansowych [Budżet... 2011]:

- rezerwy na wypadek sytuacji kryzysowych,
- Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji w rozszerzonym zakresie.

Warto zaznaczyć, że większość działalności rolniczych, zwłaszcza uprawy, mają w bardzo dużym stopniu charakter produkcji sezonowej i podaż ich produktów 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, presja na grunty rolne i wpływ zmian klimatycznych [Grunding 2003; Hempel 2003] mogą przyczynić się do jeszcze większego wzrostu napięć na rynkach rolnych. Jednak niestabilność cen towarów rolnych wzrosła w ostatnim czasie do niespotykanych wcześniej rozmiarów. Dotyczy to rynku UE i rynków międzynarodowych, a także rynku kontraktów terminowych.

Zakończenie

Analiza zależności między WTO i Unią Europejską w polityce rolnej w warunkach globalizacji wykazała, że wystąpiły one wyraźnie także w toku rundy Doha WTO. Związane były z długotrwałym przebiegiem rokowań handlowych i dotychczasowym brakiem porozumienia końcowego tej rundy. 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 WTO. Kraje rozwijające się w warunkach globalizacji powinny natomiast, przy udziale WTO, wyraźnie zmniejszyć swoją zależność od rynku światowego i udoskonalić organizację produkcji rolnej.

Literatura

- Agricultural Trade and its Importance. [2006]. European Commission, Bruksela.
- Axelrod R.S., Vig N.J., Schreurs M.A. [2005]: The European Union as an Environmental Governance System. [W:] *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*. R.S. Axelrod, D.L. Downie i N.J. Vig (red.). CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., Washington D.C.
- Badinger H., Breuss F., Schuster P., Sellner R. [2008]: Macroeconomic Effects of the Services Directive. [W:] *Services Liberalisation in the Internal Market*. Publication series t. 6. F. Breuss, G. Fink, i S. Griller (red.). European Community Studies Association of Austria (ECSA Austria), Springer, Wiedeń.
- Bell B.Ch. [2009]: Transitional Justice, Interdisciplinary and the State of the 'Field' or 'Non-Field'. *The International Journal of Transitional Justice* nr 3 (1).
- Birchfield V. [2008]: Duelling Imperialism or Principled Policies? A Comparative Analysis of EU and US Approaches to Trade and Development. [W:] *North and South in the World Political Economy*. R. Reuveny i W.R. Thompson (red.). Blackwell Publishing Ltd., Malden USA, Oxford UK, Carlton Victoria Australia.
- Budżet z perspektywy „Europy 2020”. [2011]. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. KOM(2011) 500 wersja ostateczna. CZĘŚĆ I. Bruksela, dnia 29.6.2011. [Tryb dostępu:] [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(01\):FIN:PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:PL:PDF). [Data odczytu: maj 2012].
- Budżet z perspektywy „Europy 2020”. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2011)500 wersja ostateczna z 29.6.2011
- Ceny żywności w Europie. [2008]. COM 821 oraz stanowiący jego uzupełnienie dokument roboczy służb Komisji SEC.
- Christian H. [2008]: Determinants of Agricultural Protection in an International Perspective: the Role of Political Institutions. 12th European Congress of Agricultural Economists, Gandawa.
- Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market. [2006]. *Official Journal* 2006 nr L 376.
- Dwyer I., Guyomard H. [2008]: International trade, agricultural policy reform and the multifunctionality of EU agriculture. A framework for analysis. [W:] *Trade Agreements, Multifunctionality and EU Agriculture*. E. Kaditi i J. Swinnen (red.). Centre for European Policy Studies, Bruksela.
- Elsing M. [2006]: The EU's Common Commercial Policy. Macmillan, Burlington.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. [2010]. COM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010. [Tryb dostępu:] http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf. [Data odczytu: maj 2012].
- Faure J., Lefevre J. [2005]: Compliance with Global Environmental Policy. [W:] *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*. [2005]. R.S. Axelrod, D.L. Downie i N.J. Vig (red.). CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., Washington D.C.
- Flory T. [1999]: L'organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et substantiel. Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles.
- Forsythe D.P. [2011]: Human Rights and Mass Atrocities: Revisiting Transnational Justice. *International Studies Review* nr 13.
- Freeman III A.M. [2003]: Economics, Incentives and Environmental Policy. [W:] *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*. N.J. Vig i M.E. Kraft (red.). CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.
- Gascuel A. [1979]: Les illusions du Tokyo Round. *Perspectives* dnia 19.04.1979.
- Grundling F. [2006]: 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* t. 50, nr 4.
- Hart S.L. [1997]: Beyond Greening: Strategies for a Sustainable World. *Harvard Business Review* nr 75, styczeń - luty.

- Hempel L.C. [2003]: *Climate Policy on the Installment Plan*. [W:] *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*. N.J. Vig i M.E. Kraft (red.). CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.
- Hertel T.W., Winters L.A. [2005]: Estimating the Poverty Impacts of a Prospective Doha Development Agenda. *World Economy* nr 8.
- Hoekman B.M. Kostecki M.M. [2001]: *The political economy of the world trading system; the WTO and beyond*. Oxford University Press, Oxford.
- Huges B.B., Irfan M.T. [2008]: *Assessing Strategies for Reducing Global Poverty*. [W:] *North and South in the World Political Economy*. R. Reuveny i W.R. Thompson (red.). Blackwell Publishing Ltd., Malden USA, Oxford UK, Carlton Victoria Australia.
- Loubet A. [2008]: Unijna Wspólna Polityka Rolna (WPR) i francuska koncepcja jej doskonalenia. [Tryb dostępu:] <http://globaleconomy.pl/content/view/2592/6/>. [Data odczytu: 8.5.2012].
- Michałek J.J., Wilkin J. [2008]: Wstępna ocena konsekwencji niepowodzenia sesji ministerialnej Doha (lipiec 2008) dla instrumentów stosowanych w ramach WPR. [W:] *Polityka Unii Europejskiej po 2013 roku*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Neu C.R., Simon E. [1979]: *The Effects of Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations on the US Economy. An Updated View*. Washington D.C.
- Nielson D.L. [2003]: Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies. *American Journal of Political Science* nr 47.
- Olson M. [1986]: *The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries*. [W:] *Agriculture in a Turbulent World Economy*. A. Maunder i U. Renborg (red.). Gower U.K, Aldershot.
- Paige A. [2009]: How 'Transition' Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly* nr 31 (2).
- Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku. [2008]. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa, ss. 198.
- Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku - założenia i wstępne propozycje. [2008]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Programowania i Analiz, Warszawa, ss. 6.
- Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie. [2011]. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. KOM(2009)591 wersja ostateczna. Bruksela, dnia 28.10.2009, [Tryb dostępu:] lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=503778:cs&page=. [Data odczytu: maj 2012].
- Press D., Mazmanian D.A. [2003]: *Understanding to a Sustainable Economy*. [W:] *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*. N.J. Vig i M.E. Kraft (red.). CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.
- Puślecki Z.W. [2001]: *System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Puślecki Z.W. [2003]: *Trade Conflicts during the Multilateral Negotiations on the International Trade Liberalization*. [W:] *Policymaking and Prosperity. A Multinational Anthology*. S. Nagel (red.). Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, Oxford.
- Puślecki Z.W. [2006]: *The International Trade Liberalisation Under WTO and a Global Economy*. [W:] *Business Interaction in a Global Economy*. M. Kozłowski i A. Kacprzyk (red.). Congress of Political Economists. USA, Wilkes-Beijing.
- Puślecki Z.W. [2009]: *The Changes in the Foreign Trade Policy within WTO System*. New York.
- Ragazzi I., Egger M. [2010]: *Nach der Doha Runde. Elemente fuer eine neue WTO Agenda*. Dokument 19 Marz. [Tryb dostępu:] http://www.alliancesud.ch/de/publicationen_downloads_dokument_19-2010-web.pdf. [Data odczytu: maj 2012].
- Ray E.J., Marvel H.P. [1984]: *The Pattern of Protection in the Industrialized Worlds*. *The Review of Economics and Statistics* nr 3.
- Schreyer M.L., Metz L. [2009]: *Europejska Wspólnota Energii Odnawialnej. Studium wykonalności, t. 3*. Fundacja im. Heinricha Boella.
- Opinia Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”. [2011]. COM(2010) 672 wersja ostateczna. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 192/21, [Tryb dostępu:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:192:0020:0027:PL:PDF>. [Data odczytu: maj 2012].
- Stiglitz J.E., Charlton A. [2007]: *Fair trade-szansa dla wszystkich*. PWN, Warszawa.

- Task Force on Commodity Futures Markets. Report to the G20. [2010]. OICU/IOSCO, Technical Committee of the International Organization of Securities Commission. [Tryb dostępu]: www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD340.pdf. [Data odczytu: maj 2012].
- The Seoul Summit Document. Seoul, November 12, 2010. [2010]. [Tryb dostępu]: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html>. [Data odczytu: maj 2012].
- Thies C.G., Porche S. [2007]: Crawfish Tails: A Curious Tale of Foreign Trade Policy Making. *Foreign Policy Analysis* nr 3.
- U.S. Government and Business Leaders on Financial Transactions Taxes. Campaign speech, October 1, 2008. [2008]. IPS Institute for Policy Studies [Tryb dostępu]: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>. [Data odczytu: maj 2012].
- Williams P.A. [2008]: New Configuration or Reconfiguration? Conflict in North-South Energy Trade Relations. [W:] North and South in the World Political Economy. R. Reuveny i W.R. Thompson (red.). Blackwell Publishing Ltd., Malden USA, Oxford UK, Carlton Victoria Australia.