

**Zdzisław W. Puślecki**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

---

## **WOKÓŁ OSŁABIANIA NEOPROTEKCJONIZMU ROLNEGO UNII EUROPEJSKIEJ W RAMACH I POZA WTO**

---

**Streszczenie:** Celem głównym opracowania było przedstawienie problemu osłabiania neoprotekcjonizmu rolnego Unii Europejskiej w ramach i poza WTO. Cele szczegółowe natomiast to ukazanie konsekwencji neoprotekcjonizmu rolnego UE, jego łagodzenia przez WTO, stymulowania rozwoju rynków towarowych poza WTO, nowych celów perspektywicznych WPR, a także omówienie kwestii zrównoważonego rozwoju rolnictwa europejskiego.

Wspólna zewnętrzna taryfa celna UE, stosowana selektywnie wobec wybranych towarów, może hamować liberalizację handlu międzynarodowego. Podkreślane jest to szczególnie przez partnerów handlowych z krajów nie należących do tego europejskiego ugrupowania integracyjnego, jako oznaka neoprotekcjonizmu handlowego. Odporność UE na cięcia taryf celnych dotyczących produktów rolnych wielokrotnie blokuje postęp w negocjacjach handlowych WTO. Ponadto kraje rozwijające się wskazują na neoprotekcjonizm w rolnictwie, usprawiedliwiając równocześnie stosowanie przez UE barier wobec importu oraz produkowanych dóbr i usług. Ograniczanie unijnych selektywnych zewnętrznych taryf celnych może być ważnym wkładem do liberalnego systemu handlowego, dostarczającego wysokich zysków nie tylko dla UE, ale też skutecznego narzędzia w walce z globalnym ubóstwem. Należy także podkreślić wysoki poziom subsydiowania budżetowego unijnego rolnictwa, co w poważnym stopniu ogranicza możliwości eksportowe krajów najsłabiej rozwiniętych. 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 wzmaga zniekształcanie światowej wymiany handlowej.

W konkluzjach rozważań wskazuje się, że w perspektywie funkcjonowania WPR istotna jest potrzeba osłabienia neoprotekcjonizmu rolnego w ramach i poza WTO. W wyniku niezbędnych reform WTO powinna nadal stymulować liberalizację handlu międzynarodowego, a także bardziej niż dotychczas wspierać rozwój krajów trzeciego świata, szczególnie poprzez *aid for trade*. Ostatni etap wielostronnych rokowań handlowych w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego w ramach Rundy Doha należałoby poświęcić przede wszystkim problemowi zmniejszania kosztów krajów rozwijających się przy ich wchodzeniu na rynek światowy z towarami przemysłowymi, rolnymi i usługami. Wszystko wskazuje na to, że podjęte reformy 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 przy tym 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. W wyniku osłabienia roli WTO w rezultacie braku porozumienia końcowego Rundy Doha wrosło znaczenie

bilateralnych porozumień handlowych, a także innych instytucji międzynarodowych, takich jak grupa G20. Należy 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.

**Słowa kluczowe:** neoprotekcjonizm, polityka rolna, Unia Europejska, WTO, liberalizacja.

## 1. Wstęp

Odmienne stanowiska głównych negocjatorów handlowych, a mianowicie Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki, w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego artykułami rolnymi [Puślecki 2003] nadal opóźniają zawarcie porozumienia końcowego Rundy Doha WTO. Wynika to także ze zdecydowanego stanowiska krajów rozwijających się w kwestii obniżenia subsydiowania rolnictwa przez kraje wysoko rozwinięte [Birchfield 2008, s. 305-306]. W rezultacie wzrostu znaczenia państw rozwijających się w handlu międzynarodowym coraz bardziej staje się jasne, że WTO powinna nie tylko promować liberalizację światowej wymiany handlowej, ale także wyraźniej niż dotychczas stymulować rozwój krajów rozwijających się [Hertel, Winters 2005, s. 1057-1072]. Ostatni etap wielostronnych rokowań handlowych w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego należałoby poświęcić zatem przede wszystkim problemowi zmniejszania kosztów krajów rozwijających się przy ich wchodzeniu na rynek światowy z towarami przemysłowymi, rolnymi i usługami. W ten sposób równocześnie powinna rozszerzać się pomoc dla handlu międzynarodowego krajów rozwijających się zgodnie z hasłem *aid for trade*.

Celem głównym opracowania jest przedstawienie problemu osłabiania neoprotekcjonizmu rolnego Unii Europejskiej w ramach i poza WTO. Cele szczegółowe natomiast to ukazanie konsekwencji neoprotekcjonizmu rolnego UE, jego łagodzenia przez WTO, przeciwdziałania niestabilności cen na artykuły rolne na rynku światowym poza WTO, nowych celów perspektywicznych WPR oraz omówienie kwestii zrównoważonego rozwoju rolnictwa europejskiego.

## 2. Neoprotekcjonizm rolny UE i jego konsekwencje

Istotną kwestią w funkcjonowaniu Komisji Europejskiej jest konieczność stawienia czoła unijnym rolnikom żądającym większego interwencjonizmu i przeciwnym wobec nich naciskom WTO, domagającej się postępów w liberalizacji rynków rolnych. Szczególnym wyzwaniem jest również zapewnienie globalnego bezpieczeństwa żywności. Nie jest bowiem jasne, czy większa produkcja UE i wynikające z niej niższe globalne ceny żywności są pożądane w walce z głodem i ubóstwem [Huges, Irfan 2008, s. 324-334]. Problem polega na tym, że najubożsi mają tendencję do

konsumowania większej ilości żywności niż potrafią wyprodukować, a niższe ceny żywności prawdopodobnie redukuje głód tylko w krótkiej perspektywie. Długofalowo natomiast 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 [Ravallion 2003, s. 739-753]. 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>1</sup>.

Na początku 2010 r. ceny na artykuły rolne uległy zmniejszeniu, dlatego oczekiwany jest wzrost subsydiów eksportowych, w szczególności dla sektora mlecznego<sup>2</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 korzyść tych produktów, które otrzymują najwięcej wsparcia. Ponadto obniżają światowe ceny rynkowe dla produktów rolnych i poprzez zniekształcanie handlu międzynarodowego prowadzą do wspomnianej wyżej sytuacji w krajach rozwijających się [Olson 1986].

Warto zaznaczyć, że subsydia eksportowe przyjmowane są z dużą niechęcią przez partnerów handlowych UE, ponieważ oferują od razu krajom rozwijającym się dobry pretekst do podtrzymania taryf celnych przeciwko niesprawiedliwej konkurencji – także produktów, które nie otrzymują (znaczących) subsydiów eksportowych [Birchfield 2008, s. 305-306]. 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>3</sup>.

Innym problemem są natomiast taryfy celne na produkty rolne, przeciętnie ponad cztery razy wyższe niż na inne dobra. Wszystkie unijne cła, które przekraczają 100%, dotyczą produktów rolnych, a dla izoglukozy osiągają nawet bardzo wysokie – w granicach 604% należności. Głównym zarzutem wobec nich jest to, że zakłócają sygnały rynkowe, które mogłyby kreować skuteczną alokacją środków ekonomicznych [Birchfield 2008, s. 305-306].

Bez taryf celnych UE produkowałyby mniej dóbr rolniczych, a więcej dóbr przemysłowych i usług<sup>4</sup>. Przyniosłoby to zatem więcej korzyści z międzynarodowej specjalizacji produkcji przez skupianie się na tworzących wysoką wartość dodaną

---

<sup>1</sup> Zob. [Dwyer, Guyomard 2008] oraz [www.reformthecap.eu](http://www.reformthecap.eu).

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Tamże.

segmentach, gdzie 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 w wysokim stopniu protegowane, a nie te, które są wewnątrznie konkurencyjne<sup>5</sup>.

Należy podkreślić, że wspólna polityka rolna UE w końcu pierwszego dziesięciolecia XXI wieku spowodowała wzrost cen produktów rolnych o 12%, przenosząc 36 mld euro z konsumentów na producentów. Jest to szczególnie niszczycielskie dla gospodarstw o niskich dochodach, które przeznaczają relatywnie wysoką część swoich dochodów na żywność. Warto zaznaczyć, że żywność, napoje i wyroby tytoniowe konstytuują 25% wydatków 20% europejskich gospodarstw domowych z najniższymi dochodami, podczas gdy udział ten jest tylko na poziomie 15% dla 20% tych z największymi dochodami. Dlatego też najubożsi konsumenci płacą nieproporcjonalnie wysokie koszty<sup>6</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, na którym skupiają się 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 właściwie zwiększać niestabilność cen w UE. Unijne cła są często pobierane jako cła specyficzne w postaci stałej opłaty za kilogram, co oznacza, że stają się bardziej restrykcyjne, kiedy ceny spadają, a mniej restrykcyjne podczas okresów wysokich cen (zob. [Puślecki 2001, s. 85]). 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, Irfan 2008, s. 320-321].

Wspólna zewnętrzna taryfa celna UE, stosowana selektywnie wobec wybranych towarów, może hamować liberalizację handlu międzynarodowego, co często jest podkreślane przez partnerów handlowych z krajów nie należących do tego europejskiego ugrupowania integracyjnego i stanowi oznakę neoprotekcjonizmu handlowego. Odporność UE na cięcia taryf celnych dotyczących produktów rolnych wielokrotnie blokowała postęp w negocjacjach Rundy Doha WTO [Anderson, Martin 2005]. W dodatku kraje rozwijające się wskazują na neoprotekcjonizm UE w rolnictwie w celu usprawiedliwienia ich barier wobec importu oraz produkowanych dóbr i usług<sup>7</sup>. Ograniczenie unijnych selektywnych zewnętrznych taryf celnych byłoby więc ważnym wkładem do liberalnego systemu handlowego, dostarczającego nie

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Zob. [www.reformthecap.eu](http://www.reformthecap.eu) oraz [Meijlli, Tongeren 2003].

tylko wysokich zysków dla UE, ale też skutecznego narzędzia w walce z globalnym ubóstwem [Ravallion 2003, s. 739-753]. Należy także w tym miejscu podkreślić wysoki poziom subsydiowania budżetowego unijnego rolnictwa (zob. [Puślecki, Kmieciak, Walkowski 2010, s. 65-89]), co w poważnym stopniu ogranicza możliwości eksportowe krajów najsłabiej rozwiniętych. Inaczej natomiast sytuacja wygląda w bogatszych krajach rozwijających się, które paradoksalnie przyjmują podobne działania do tych, jakie stosuje UE, polegające na zwiększaniu subsydiowania budżetowego własnego rolnictwa, co w konsekwencji wpływa na wzrost zniekształcania światowej wymiany handlowej.

### 3. WTO w osłabianiu neoprotekcjonizmu rolnego

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 i prawami człowieka, w tym przypadku prawem do żywienia<sup>8</sup>.

Warto zaznaczyć, że aktualne reguły handlowe powodują swoistą niezależność handlu światowego i wszystkich związanych z tym ryzyk. Niespodziewane działania WTO dotyczące taniego importu rolnego mogą bowiem prowadzić do masowego zniekształcania cen na artykuły rolne, powodując nawet ruinę lokalnych producentów rolnych (zob. [Birchfield 2008, s. 306]). Odwrotnie z kolei, 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 poprzez szybki wzrost produkcji rolnej kierowanej z powodu wysokich cen nie tylko na rynek światowy, ale także na rynek lokalny.

Ponadto przygotowanie produkcji żywności do jej postawienia na rynku światowym prowadzi do gospodarki dualnej. W takich warunkach pojawiają się bowiem producenci, którzy mogą osiągać wysokie zyski, a także tacy, którzy produkują tylko na rynki lokalne i nie mogą wejść na rynki światowe poprzez eksport swoich towarów (zob. [Ragazzi, Egger 2010]). Równocześnie poprzez nieodpowiednią politykę swoich rządów są oni spychani na dalsze, mniej korzystne dla nich miejsce w krajowej strukturze produkcji rolnej.

Nadmierna niestabilność cen żywności wpływa zarówno na producentów, jak i na konsumentów, i wywołuje poważne skutki dla bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się, które importują żywność. Warto zauważyć, że wzrost cen żywności może doprowadzić do dalszego rozszerzania się zjawiska niedożywienia, zapotrzebowania na pomoc humanitarną [Bass 2009] oraz do intensyfikacji napięć i niepokojów społecznych wśród słabszych konsumentów na świecie. Podkreślić należy, że wyższe ceny światowe mogą stymulować produkcję rolną, ale mechanizmy

<sup>8</sup> Zob. [Ragazzi, Egger 2010; Forsythe 2011, s. 85-95; Paige 2009, s. 321-367; Bell 2009, s. 5-27].

transmisji cen są często niedoskonałe [Huges, Irfan 2008, s. 316-318]. Rynki towarowe wielu krajów rozwijających się funkcjonują bowiem 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. Trzeba przy tym zaznaczyć, że Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), OECD, Komisja Europejska i inne instytucjonalne podmioty współczesnej gospodarki światowej przeprowadziły szereg analiz poświęconych zmianom w podaży i popycie, nasilonym przez krótkoterminowe czynniki gospodarcze i polityczne (w tym ograniczenia w wywozie). Analizy te wyjaśniają niektóre przyczyny zaobserwowanej wyjątkowej niestabilności cen na artykuły rolne, w tym cechy charakterystyczne dla rynków finansowych, które mogą przyczyniać się do jeszcze większej zmienności cen (zob. [Ragazzi, Egger 2010]).

Należy podkreślić, że w takiej sytuacji WTO powinna gruntownie zmienić przyśłościowy handel międzynarodowy artykułami rolnymi [Birchfield 2008, s. 305-306]. Ponadto aby uchronić się przed szokami zewnętrznymi, kraje rozwijające się, powinny wyraźnie zmniejszyć swoją zależność od rynku światowego i udoskonalić organizację produkcji rolnej (zob. [Ragazzi, Egger 2010]). 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 przy tym tworzone przede wszystkim w sferze usług, które są dominującym sektorem we współczesnym postindustrialnym rozwoju gospodarczym<sup>9</sup>. Oprócz tego zmiany te powinny być związane z tworzeniem nowych obszarów zainteresowania w produkcji rolnej, np. produkcji zorientowanej na potrzeby energetyczne, oraz z nowymi inwestycjami w rolnictwie.

Ponadto 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, np. poprzez stosowanie cen gwarantowanych (zob. [Ragazzi, Egger 2010]). Towarzyszyć temu powinno ograniczanie subwencji eksportowych w krajach wysoko rozwiniętych, takich jak Unia Europejska czy Stany Zjednoczone, prowadzących do wyraźnego zniekształcania cen na artykuły rolne na rynku światowym [Birchfield 2008, s. 305-306].

Warto zauważyć, że Wspólna Polityka Rolna UE powoduje poważne szkody w krajach rozwijających się, szczególnie odczuwalne przez ubogich rolników oraz przemysł, głównie spożywczy [Elsing 2006]. Dumping subsydiowanej żywności wypiera ich z rynków lokalnych oraz międzynarodowych. Ceny eksportowe UE

---

<sup>9</sup> 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 of 27.12.2006, 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 of 27.12.2006. Zob. też [Badinger, Breuss, Schuster, Sellner 2008].

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 zaniżane. UE i USA równocześnie zmuszają kraje rozwijające się do otwierania ich rynków na eksportowane wysoce subsydiowane produkty rolne<sup>10</sup>. Podkreślić należy, że w latach 2000-2010 dumping żywności z UE zachwiał takimi sektorami produkcji rolnej, jak pomidory, drób, mleczarstwo i hodowla bydła krajów Afryki Wschodniej. Doprowadził również do ruiny gospodarstwa mleczarskie w Ameryce Środkowej (głównie na Jamajce). Warto także wskazać, iż wpłynął on niekorzystnie na sektory: cukrowy, owocowy oraz warzywny, w Republice Południowej Afryki. Wszystko to było efektem subsydiowania WPR, to znaczy środków finansowych podatków. Trzeba też zauważyć, iż dotychczasowe reformy WPR nie zatrzymały dumpingu żywności.

Nie bez znaczenia jest fakt, iż głównym celem reform WPR miało być dostosowanie rolnictwa UE do regulacji WTO w międzynarodowym handlu rolnym<sup>11</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 roku 1992 r. do poziomu zbliżającego się do 3 mld euro w roku 2010<sup>12</sup>. Planowane jest przy tym całkowite ich zniesienie do roku 2013, chociaż w warunkach kryzysu finansowego i ekonomicznego jest to coraz bardziej problematyczne. 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 uniezależnione od produkcji subsydia bezpośrednie są dozwolone dzięki regułom WTO – w odróżnieniu od dopłat eksportowych czy wspierania cen, które Unia pomogła ustanowić. 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. Podkreślić należy, że jedynym sposobem gwarancji handlu „fair play” [Stiglitz, Charlton 2007] w międzynarodowym handlu rolnym jest ustanie nacisków w stosunku do krajów rozwijających się w kierunku ciągłego zmniejszania taryf celnych [Birchfield 2008, s. 305-306]. Jest to równocześnie jedyny sposób na utrzymanie swoich subsydiów przez kraje zamożne. W przeciwnym razie państwa

<sup>10</sup> Zob. [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org) oraz [Birchfield 2008, s. 305-306; Olson 1986].

<sup>11</sup> Szerzej o tym [Agricultural Trade... 2006; EU Trade in... 2006; Michałek, Wilkin 2008; Christian 2008].

<sup>12</sup> Zob. [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org).

rozwijające się powinny mieć możliwość podwyższania taryf celnych do poziomów przynajmniej współmiernych do stosowanych subsydiów w krajach bogatych<sup>13</sup>.

W procesach zmian ważna rola przypada WTO, która w przeciwieństwie do GATT ma szersze kompetencje i może również interweniować w wewnętrzną politykę gospodarczą swoich członków, aby ją dostosować do swoich celów i zadań<sup>14</sup>. Oprócz tego WTO może stosować szereg własnych środków, wynikających z jej funkcjonowania [Flory 1999], m.in. 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>15</sup>. Należy podkreślić, że jest to niezwykle ważne nowe zadanie i kierunek działania WTO (zob. [Puślecki 2009]).

Należy podkreślić, że Wspólna Polityka Rolna UE, prowadzona na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia XXI wieku, była silnie ukierunkowana na konkurencyjność (zob. [Puślecki 2011, s. 23-42]) i zasady zrównoważonego rozwoju, co wynika z ogólnej strategii Unii Europejskiej wobec wzrostu konkurencyjności globalnej. W takich uwarunkowaniach Runda Doha WTO w opinii przedstawicieli Komisji Europejskiej powinna być zakończona podpisaniem porozumienia o dalszej 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 rozwoju gospodarki światowej i handlu międzynarodowego, któremu towarzyszy wzrost protekcjonizmu handlowego, trudno spodziewać się szybkiego zakończenia negocjacji handlowych [Birchfield 2008, s. 305-306]. 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)<sup>16</sup>.

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 roku. 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 w Doha (zob. [Dwyer, Guyomard 2006; Thies, Porche 2007]).

---

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Szerzej o tym [Nielson 2003; Puślecki 2006; Hoekman, Kostecki 2001].

<sup>15</sup> Zob. [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org).

<sup>16</sup> Zob. [Neu, Simon 1979, s. 13; Gascuel 1979; Ray, Marvel 1984, s. 457].



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

Wszystko wskazuje na to, że podjęte reformy będą kontynuowane w dotychczasowych kierunkach, 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 najsłabiej rozwiniętych [Birchfield 2008, s. 305-306].

#### 4. Stymulowanie rozwoju rynków towarowych poza WTO

W wyniku osłabienia roli WTO w rezultacie braku porozumienia końcowego Rundy Doha wrosło znaczenie bilateralnych porozumień handlowych, a także innych instytucji międzynarodowych, np. grupy G20. Kwestie prób przeciwdziałania niestabilności cen na artykuły rolne na rynku światowym poza WTO wpisują się zatem 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, a także zapewnienia im większej spójności oraz przejrzystości w celu przeciwdziałania nadmiernej niestabilności cen towarów (zob. [U.S. Government... 2008]). 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 (zob. [The Seoul Summit... 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 *emerging markets*, czyli wschodzących gospodarek rynkowych (zob. *Task Force on...* 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 tych towarów wpłynęły ograniczenia wywozowe, środki stosowane na granicy oraz zmiany w zasadach składowania. Większe wykorzystanie gruntów rolnych do produkcji energii ze źródeł odnawialnych [Schreyer, Metz 2009, s. 25] 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 funkcjonowania... 2009].

Zważywszy na to, że jest 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 produktów, pogody i pór roku oraz warunków sanitarnych i odporności na szkodniki) jeszcze bardziej komplikuje potencjalny wpływ opcji politycznych. Niemniej 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 (WB, FAO/OECD, USDA, UE, ABARE) lub od organów ds. grup towarowych (zwłaszcza Międzynarodowej Rady Zbożowej).

Sytuacja jest skrajnie odmienna, jeśli chodzi o informacje dotyczące towarów, takich jak metale, minerały i energia, w przypadku których informacje rynkowe są zastrzeżone i pochodzą głównie od przemysłu. Warto jednak podkreślić, że istnieje możliwość poprawienia jakości i terminowości udostępniania informacji na temat krajowych i regionalnych zapasów żywności, a także prognoz dotyczących produkcji żywności i konsumpcji. Należy też 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 dotyczących jej produkcji<sup>17</sup>.

## 5. Nowe cele perspektywiczne WPR

Dotychczasowe rozważania skłaniają do przedstawienia nowych celów perspektywicznych Wspólnej Polityki Rolnej UE, zobowiązanej także do respektowania reguł WTO. W tym miejscu należy przede wszystkim zaznaczyć, że w najbliższej nowej perspektywie budżetowej UE na lata 2014-2020 Wspólna Polityka Rolna początkowo miała być realizowana w oparciu o dwa cele: pierwszy to dostosowanie do nowych ograniczeń wynikających z negocjacji rolnych Unii Europejskiej ze Światową Organizacją Handlu, a drugi dotyczył sposobu wykorzystania środków budżetowych UE 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 UE informacje o ewentualnych zmianach we Wspólnej Polityce Rolnej<sup>18</sup>. Uwzględnić tu należało przede wszystkim negocjacje ze WTO i ich ustalenia.

<sup>17</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*. Komisja Europejska, Bruksela, dnia 2.2.2011 KOM(2011) 25 wersja ostateczna.

<sup>18</sup> We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 określono ramy budżetowe i główne kierunki Wspólnej Polityki Rolnej. Zob. [*Budżet z perspektywy...* 2011].

W połowie 2011 r. propozycje reform zostały oparte na komunikacie dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej do roku 2020<sup>19</sup>, przedstawiającym szeroki wybór wariantów strategicznych, których realizacja pozwoli zmierzyć się z przyszłymi wyzwaniami wobec rolnictwa i obszarów wiejskich oraz wypełnić cele wyznaczone dla WPR, czyli: 1) cel rentownej produkcji żywności, 2) cel zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu, a także 3) zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Od chwili przyjęcia komunikatu zaprezentowany w nim kierunek reform cieszy się szerokim poparciem zarówno wśród uczestników debaty instytucjonalnej<sup>20</sup>, jak i zainteresowanych podmiotów, z którymi przeprowadzono konsultacje w ramach oceny skutków.

Trzeba przypomnieć, że w UE w latach 2007-2013 przeznaczono na rolnictwo około 866 mld euro. Pierwotnie wydatki te miały być o 150 mld wyższe, ale niestety zmieniono wskaźnik PKB, który jest podstawą do obliczenia 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 jednak 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 kwestię rozstrzygnięcia dopłat bezpośrednich. Poważnym problemem jest fakt, iż dotychczas 20% gospodarstw rolnych pochłania około 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, że w ramach Wspólnej Polityki Rolnej istotna jest promocja polityki regionalnej w obszarze wieś i rolnictwo. Wobec tego potrzebna jest analiza, w jaki sposób zregionalizować Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. W przypadku dokonania ewentualnej zmiany w WPR 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 (zob. [*Polska wizja... 2008*, s. 6]).

Za utrzymaniem wysokich dopłat do produkcji rolnej w ostatnim okresie najgłośniejszą wypowiedziała 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 ich rozwoju. Ważnym mo-

---

<sup>19</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 18.11.2010.

<sup>20</sup> Zob. w szczególności rezolucję Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r., 2011/2015 (INI) oraz konkluzje Prezydencji z 18.3.2011.

mentem 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, jak obecnie z energią i gazem (zob. [Williams 2008, s. 65-88]). W swoich oświadczeniach państwa te sugerują kontynuację takich działań w ramach UE, by w przyszłości zapewnić jej obywatelom dostęp do żywności po rozsądnych cenach (zob. [Loubet 2008]).

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 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, ale w ich propozycjach są też inne elementy dotyczące subsydiowania rolnictwa. Zatem 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” [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 drugi dotyczy obszarów wiejskich. W ramach II filaru państwa członkowskie sporządzają i współfinansują programy wieloletnie oparte na wspólnych ramach<sup>21</sup>.

Wypada podkreślić, iż w dotychczasowych uwarunkowaniach rozwojowych płatności bezpośrednie 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>21</sup> Obowiązujące obecnie ramy legislacyjne obejmują rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (płatności bezpośrednie), 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).

- zapewnienie wyrównanych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku rolno-żywnościowego.

Wspieranie dochodów i utrzymanie gruntów w dobrym stanie jest szczególnie istotne na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

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 innowacyjnością i badaniami naukowymi (zob. [Puślecki, Walkowski 2010]).

## 6. W kierunku zrównoważonego rozwoju rolnictwa europejskiego

Przystępując do rozważań nad problemem zrównoważonego rolnictwa europejskiego, podkreślić należy, iż zniesienie lub istotne ograniczenie płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej groziłoby trwałym porzuceniem działalności rolniczej na wielu takich obszarach, 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 [Hart 1997; Press, 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. Jakkolwiek ewentualne znaczące ograniczenie systemów wsparcia oddzielonego od produkcji oznaczałoby przy tym faktyczny zanik zdolności UE do aktywnego promowania i podejmowania zobowiązań w ramach rokowań wielostronnych WTO.

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), uwzględnić 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 w swoich ramach. Zmiany te pozwoliłyby na:

- ograniczenie kosztów wdrożeniowych, zarówno na poziomie administracyjnym, jak i gospodarstw rolnych,
- 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 na poprawę efektywności tego instrumentu WPR (zob. [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 (zob. [Hempel 2003; Grunding 2006]) i środowiska<sup>22</sup>. Poziomy płatności powinny stopniowo zostać zrównane, a płatności dla beneficjentów korzystających ze znacznych kwot pomocy stopniowo ograniczone. 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 przejrzystem ulepszeniom zasad dotyczącym warunków *ex ante* [*Budżet z perspektywy... 2011*, s. 3]. Finansowanie WPR w zakresie środków wspierania rynków powinno zostać wreszcie zwiększone z użyciem dwóch instrumentów spoza wieloletnich ram finansowych: 1) rezerwy na wypadek sytuacji kryzysowych oraz 2) Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji w rozszerzonym zakresie [*Budżet z perspektywy... 2011*, s. 4].

## 7. Zakończenie

Uogólniając dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że Unia Europejska, niezależnie od perspektyw negocjacji handlowych w ramach WTO, powinna szereg akcentować posunięcia liberalizacyjne związane ze Wspólną Polityką Rolną. Byłoby to korzystne zarówno dla niej, jak i dla krajów trzecich, zwłaszcza najsłabiej rozwiniętych. W obecnych warunkach rozwoju szczególnym wyzwaniem dla niej jest aktywny udział w procesie zapewnienia globalnego bezpieczeństwa żywnościowego. UE powinna równocześnie wyraźniej przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku żywności na poziomie regionalnym i globalnym, prowadząc także działania w kierunku większej przejrzystości rynkowej. W rezultacie podejmowanych przedsięwzięć powinien następować wzrost wsparcia ze strony UE dla krajów rozwijających się w celu wzmocnienia ich organizacji rolników, zwiększenia przejrzystości cen, trwałej poprawy wydajności produkcji rolnej, a także opracowania i stosowania ram regulacyjnych.

---

<sup>22</sup> Zob. [Axelrod, Vig, Schreurs 2005; Axelrod, Downie, Vig (red.) 2005; Freeman III 2003; Faure, Lefevre 2005].

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. W tym kontekście nadal istotnym problemem unijnej polityki rolnej są dotacje do produktów rolnych i subsydia eksportowe, które skutecznie ograniczają dostęp państw rozwijających się do światowego rynku żywności. Ich ograniczanie jest więc niezwykle ważnym zadaniem Unii Europejskiej.

WTO z kolei powinna nadal promować liberalizację handlu międzynarodowego, w tym także artykułami rolnymi, i stać na straży zabezpieczania na odpowiednio wysokim poziomie rozwoju światowej wymiany handlowej będącej akceleratorem wzrostu gospodarczego. Jest to szczególnie istotne w warunkach kryzysu ekonomicznego. Należy równocześnie podkreślić konsekwencje istotnych zmian w strukturze państw członkowskich tej organizacji międzynarodowej. Obecnie dwie trzecie jej członków stanowią bowiem kraje rozwijające się, których siła, także w kwestiach światowego handlu rolnego, jak to pokazała Runda Doha, coraz bardziej wzrasta i z tego względu szerzej należy uwzględniać interesy ekonomiczne tych państw. W rezultacie potrzebne są reformy i nowe kierunki działania WTO. W przeciwnym razie nadal będą się wzmacniać tendencje merkantylistyczne we współczesnym handlu międzynarodowym, przejawiające się w zwiększaniu porozumień bilateralnych. W efekcie prowadzi to do osłabiania wielostronnego systemu handlu międzynarodowego, co niekorzystnie może wpływać na wzrost gospodarczy w wymiarze światowym.

## Literatura

- Agricultural Trade and its Importance*, European Commission, Brussels 2006.
- Anderson K., Martin W., *Agricultural trade reform and the Doha Development Agenda*, „The World Economy” 2005, vol. 28, no 9.
- Axelrod R.S., Downie D.L., Vig N.J. (red.), *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly, Washington, D.C. 2005.
- Axelrod R.S., Vig N.J., Schreurs M.A., *The European Union as an environmental governance system*, [w:] R.S. Axelrod, D.L. Downie, N.J. Vig (red.), *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly, Washington, D.C. 2005.
- Badinger H., Breuss F., Schuster P., Sellner R., *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 (ECSA Austria) Publication Series vol. 6, Wien 2008.
- Bell B.Ch., *Transitional justice, interdisciplinary and the state of the „field“ or „non-field“*, „The International Journal of Transitional Justice” 2009, no 3 (1).
- Birchfield V., *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, Malden USA – Oxford UK – Carlton Victoria Australia 2008.

- Budżet z perspektywy „Europy 2020”*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. KOM(2011) 500 wersja ostateczna, cz. I. Bruksela, 29.06.2011, [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) [dostęp: 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 29.06.2011.
- Ceny żywności w Europie*. Komunikat Komisji COM(2008) 821. Dokument roboczy służb Komisji SEC(2008) 2971 „Grupa zadaniowa ds. roli spekulacji w zmianach cen towarów rolnych – czy na rynkach towarowych rośnie bańka spekulacyjna”.
- Christian H., *Determinants of Agricultural Protection in an International Perspective: The Role of Political Institutions*, 12th European Congress of Agricultural Economists, Ghent 2008.
- COM 207 z 30.4.2009.
- COM 484 z 15.9.2010.
- Desai R.M., Vreeland J.R., *Global Governance in a Multipolar World: The Case for Regional Monetary Funds*, „International Studies Review” 13.03.2011, s. 109-121.
- 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 of 27.12.2006.
- Dwyer I., Guyomard H., *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 2008.
- Dyrektywa 2003/6/WE, Dz. Urz. L 96 z 12.04.2003.
- Dyrektywa 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykozystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku).
- Dyrektywa 2004/39/WE, Dz. Urz. L 145 z 30.04.2004.
- Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG.
- Elsing M., *The EU's Common Commercial Policy*, Macmillan, Burlington 2006.
- EU Trade in Agriculture*, European Commission, Brussels 2006.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. 2010. COM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf). [dostęp: maj 2012].
- Faure M., Lefevre J., *Compliance with Global Environmental Policy*, [w:] R.S. Axelrod, D.L. Downie, N.J. Vig (red.), *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly, Washington, D.C. 2005.
- Flory T., *L'organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles 1999.
- Forsythe D.P., *Human rights and mass atrocities: Revisiting transnational justice*, „International Studies Review” 13.03.2011.
- Freeman III A.M., *Economics, Incentives, and Environmental Policy*, [w:] N.J. Vig, M.E. Kraft (red.), *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly, Washington, D.C. 2003.
- Fukuda-Parr S., *Theory and policy in international development: Human development and capability approach and the millenium development goals*, „International Studies Review” 13.03.2011, s. 122-132.
- Gascuel A., *Les illusions du Tokyo Round*, „Perspectives” 4.19.1979.
- Grunding F., *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” 2006, vol. 50, no 4. The Journal of the International Studies Association.



- Hart S.L., *Beyond greening: Strategies for a sustainable world*, „Harvard Business Review” 1997, no 75.
- Hempel L.C., *Climat policy on the installment plan*, [w:] N.J. Vig, M.E. Kraft (red.), *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly, Washington, D.C. 2003.
- Hertel T.W., Winters L.A., *Estimating the poverty impacts of a prospective Doha Development Agenda*, „World Economy” 28.08.2005.
- Huges B.B., Irfan M.T., *Assessing Strategies for Reducing Global Poverty*, [w:] R. Reuveny, W.R. Thompson (red.), *North and South in the World Political Economy*, Blackwell Publishing, Malden USA – Oxford UK – Carlton Victoria Australia 2008.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnościami, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, COM (2010)672, wersja ostateczna z 18.11.2010.
- Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej Unii Europejskiej z 18.3.2011.*
- Lister M., *EU development policymaking in a globalizing world*, EADI conference, EU in the World, Brussels, 19.05.2003.
- Loubet A., *Unijna Wspólna Polityka Rolna (WPR) i francuska koncepcja jej doskonalenia*, 5.08.2008, <http://globaleconomy.pl/content/view/2592/6/>.
- Maxwell S., Engel P., *European development cooperation to 2010*, Overseas Development Institute, Working Paper no 219, 2003.
- Meijlji F.J. van, Tongeren E. van, *Trade Liberalization and Developing Countries under the Doha Round*, Tinbergen Institute Discussion Paper 2003.
- Michałek J.J., Wilkin J., *Wstępna ocena konsekwencji niepowodzenia sesji ministerialnej Doha (lipiec 2008) dla instrumentów stosowanych w ramach WPR*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej po 2013 roku*, UKIE, Warszawa 2008.
- Neu C.R., Simon E., *The Effects of Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations on the US Economy. An Updated View*, Washington 1979 (July).
- Nielson D.L., *Supplying trade reform: Political institutions and liberalization in middle-income presidential democracies*, „American Journal of Political Science” 2003, no 47.
- Olson M., *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.
- Patrick S., *“Failed” states and global security: Empirical questions and policy dilemmas*, [w:] R. Reuveny, W.R. Thompson (red.), *North and South in the World Political Economy*, Blackwell Publishing, Malden USA – Oxford UK – Carlton Victoria Australia 2008, s. 227-253.
- Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Polityki Integracyjnej, Warszawa 2008.
- Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju. Zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE*, COM (2010) 629. 2010.
- Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Programowania i Analiz, Warszawa, listopad 2008.
- Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie*, COM(2009) 591.
- Press D., Mazmanian D.A., *Understanding a Sustainable Economy*, [w:] N.J. Vig, M.E. Kraft (red.), *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly, Washington, D.C. 2003.
- Puślecki Z.W., *Innovation and competitiveness*, [w:] J. Babiak, T. Baczko (red.), *European Innovation. Theory and Practice*, Warsaw – Brussels 2011.

- Puślecki Z.W., *Mercantilist Tendencies in Contemporary Foreign Trade Policy*, „Journal of Global Change and Governance” 2008, vol. I, no 4, Division of Global Affairs (DGA), Rutgers University, New Jersey 2008.
- Puślecki Z.W., *System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001.
- Puślecki Z.W., *The Changes in the Foreign Trade Policy within WTO System*, New York 2009.
- Puślecki Z.W., *The international trade liberalisation under WTO and a global economy*, [w:] M. Kozłowski, A. Kacprzyk (red.), *Business Interaction in a Global Economy*, Copyrights by Congress of Political Economists, USA, Wilkes-Beijing 2006.
- Puślecki Z.W., *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.
- Puślecki Z.W., Kmiecik R., Walkowski M., *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Puślecki Z.W., Walkowski M., *Innowacje i zatrudnienie w polityce wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Ragazzi I., Egger M., *Nach der Doha Runde. Elemente fuer eine neue WTO Agenda*, Dokument 19.03.2010, [http://www.alliancesud.ch/de/publicationen\\_downloads\\_dokument-19-2010-web.pdf](http://www.alliancesud.ch/de/publicationen_downloads_dokument-19-2010-web.pdf).
- Ravallion M., *The debate on globalization, poverty, and inequality. Why measurement matters*, „International Affairs” 2003, no 79 (4), s. 739-753.
- Ray E.J., Marvel H.P., *The pattern of protection in the industrialized worlds*, „The Review of Economics and Statistics” 1984, no 3.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r., 2011/2015(INI).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 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 2009/77/WE (Dz. U. L 331 z 15.12.2010).
- Schreyer M.L., Metz L., *Europejska Wspólnota Energii Odnawialnej. Studium wykonalności*, t. 3, Fundacja im. Heinricha Boella 2009.
- Stiglitz J.E., Charlton A., *Fair trade – szansa dla wszystkich*, PWN, Warszawa 2007.
- Task Force on Commodity Futures Markets*. Report to the G20, OICU/IOSCO, Technical Committee of the International Organization of Securities Commission, June 2010, [www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD340.pdf](http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD340.pdf) [dostęp: maj 2012].
- The Seoul Summit Document*, 12.11.2010, [www.seoulsummit.kr/outcomes](http://www.seoulsummit.kr/outcomes), Seoul Summit official website, University of Toronto Library and the G20 Research Groups at the University, July 30, 2012, [www.g20utoronto.ca/summit2010/seoul.html](http://www.g20utoronto.ca/summit2010/seoul.html) [dostęp: maj 2012].
- Thies C.G., Porche S., *Crawfish tails: A curious tale of foreign trade policy making*, „Foreign Policy Analysis” 2007, no 3. *U.S. Government and Business Leaders on Financial Transactions Taxes*. Campaign speech, October 1, 2008, IPS Institut for Policy Studies, <http://www.pittsburghsummit.gov/media-center/129639.htm> [dostęp: maj 2012].
- Williams P.A., *New configuration or reconfiguration? Conflict in north-south energy trade relations*, [w:] R. Reuveny, W.R. Thompson (red.), *North and South in the World Political Economy*, Blackwell Publishing, Malden USA – Oxford UK – Carlton Victoria Australia 2008.
- 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 29.06.2011.
- Wspólna Polityka Rolna (WPR) do 2020 r.* COM(2010) 672, 2010.

## AROUND THE WEAKENING OF THE AGRICULTURAL NEW PROTECTIONISM OF THE EUROPEAN UNION WITHIN AND OUTSIDE THE WTO

**Summary:** The main aim of the article is the presentation of the problem of the European Union agriculture new protectionism weakening within and outside the WTO. The specific objective was to show the consequences of EU agricultural new protectionism, its mitigation by the WTO to stimulate the development of commodity markets outside the WTO, new perspective aims of CAP as well as issues of sustainable development of European agriculture.

Common external EU customs tariff applied selectively against selected goods, may limit the liberalisation of international trade. This is particularly highlighted by trading partners from countries not belonging to this European integration grouping and it is a sign of trade new protectionism. The resistance of the EU to cut tariffs for agricultural products has repeatedly blocked progress in WTO trade negotiations. In addition, developing countries show there is a new protectionism in agriculture justifying at the same time the use of barriers to imports and manufactured goods and services by the EU. Reducing EU selective external tariffs may be an important contribution to a liberal trading system, which provides high profits not only for the EU, but also an effective tool in the fight against global poverty. It is also important to emphasise a high level of subsidisation of the budget of EU agriculture, which seriously restricts the export capacity of the least-developed countries. The situation looks different in wealthier, developing countries, which paradoxically adopt similar measures used by the EU to increase financial subsidisation of own agriculture, which consequently affects the growth of falsification of world trade.

In the conclusions of the considerations, in the form of generalisations and applications it is shown that the need to weaken agricultural new protectionism within and outside the WTO is important in the functioning of the CAP. As a result of the necessary reforms, the WTO should continue to stimulate the liberalisation of international trade and also, more than in the past, support the development of third world countries, particularly through *aid for trade*. The last stage of multilateral trade talks on the liberalisation of international trade within the Doha Round should be paid above all to the problem of reducing the cost of developing countries with their entrance on the world market with industrial goods, agricultural products and services. Everything indicates that taken steps of the reforms will continue, which will create favourable conditions enabling the completion of the Doha Round, if there is not further differentiating of negotiating positions and there is not a clear conflict of interest also in the group of developing countries. The European Union should on its own, irrespective of the prospects of trade negotiations in the framework of the WTO, consider what further liberalization movements associated with the CAP would be beneficial for both the union and third countries, especially the least developed ones. As a result of the weakening of the WTO, because of lack of agreement of final Doha Round, there was the increase of importance of bilateral trade agreements as well as other international institutions such as G20. It should be emphasized that in contemporary, multipolar world, agreements and regional ties become more and more important. Furthermore, what is also important from the theoretical point of view, the justifications of practical reasons become weaker and normative solutions become more significant.

**Keywords:** new protectionism, agricultural policy, the European Union, the WTO, liberalisation.