

Dr Marek GRUCHELSKI
 Szkoła Główna Handlowa i Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
 Dr Józef NIEMCZYK
 Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie

JAKA WSPÓLNA POLITYKA ROLNA UNII EUROPEJSKIEJ PO 2013 ROKU; NA ILE ODPOWIADAĆ BĘDZIE REALNYM POTRZEBOM?[®]

Podsumowując kierunki WPR (Wspólnej Polityki Rolnej) oraz nakreślone propozycje jej zmian należy stwierdzić, że większość z nich jest wyważona, chociaż niektóre propozycje są kontrowersyjne. Wydaje się, że dalsza partnerska dyskusja nad kształtem WPR po 2013 roku pozwoli na wypracowanie optymalnych rozwiązań, z punktu widzenia poszczególnych państw członkowskich UE, w tym nowo przyjętych. Znacznie większe zastrzeżenia i niepokój budzi ugodowe i nie kompatybilne z omawianym podsumowaniem stanowisko Komisji Europejskiej w negocjacjach rolnych z WTO. Wdrożenie bardzo zliberalizowanych zasad światowej polityki rolnej, na co w dużym stopniu zgadza się Komisja Europejska, miałyby katastrofalne skutki dla rolnictwa w niektórych rejonach świata, w tym w UE.

WPROWADZENIE

Z końcem 2008 roku został zakończony przegląd (*Health Check of the CAP*)¹ realizowanej obecnie (2007-2013) wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej (UE).

W konkluzjach proponuje się zachowanie większości ze stosowanych obecnie instrumentów i mechanizmów wspólnej polityki rolnej (WPR). Niektóre z nich należy uznać za pozytywne i uzasadnione. Jednocześnie pojawiły się pewne propozycje liberalizacyjne, być może pod wpływem nacisków wpływających z toczących się negocjacji w Światowej Organizacji Handlu (WTO – *World Trade Organization*); niektóre do pewnego stopnia kontrowersyjne z punktu widzenia państw nowo przyjętych do UE. Wydaje się, że konkluzje przeglądu zbyt płytko uwzględniają interes nowych członków Unii, w tym Polski.

Celem artykułu jest ocena na ile nowe propozycje rozwiązań w ramach WPR (podejmowane równoległe z toczącymi się na forum WTO negocjacjami liberalizacyjnymi) uwzględniają realne problemy rolnictwa unijnego, w tym polskiego i na ile będą korzystne dla konsumentów żywności.

OCENA KONKLUZJI PRZEGLĄDU WPR

Jak wspomnieliśmy, proponuje się utrzymanie wielu instrumentów i mechanizmów obecnie stosowanych w ramach WPR oraz postuluje nowe rozwiązania. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- utrzymanie rozdzielenia płatności bezpośrednich od produkcji, od jej wielkości (*decoupling*). Niestety w ramach WTO, te płatności traktowane są obecnie tak jak gdyby należały do tzw. bursztynowej skrzynki (*Amber box*) i proponuje się ich bardzo poważną redukcję, gdyż uznane zostały za zniekształcające handel zagraniczny. Dotychczas, w ramach negocjacji i ustaleń Rundy

Urugwajskiej GATT zaliczane były do tzw. niebieskiej skrzynki (*Blue box*), jako nie zakłócające istotnie handlu zagranicznego, zwłaszcza gdy miały charakter stały np. obszarowy i były odzielone (*decoupling*) od produkcji. **Ta manipulacja w ramach WTO świadczy o bezpardonowych naciskach i walce o zbyt na światowym rynku żywnościowym oraz stosowaniu, przez lobby żywnościowe niektórych rejonów świata, dowolnych chwytów taktyczno-metodycznych w negocjacjach.** Komisja Europejska ulega tym naciskom, o czym świadczy przebieg obecnych negocjacji rolnych w WTO (Runda Doha), w których zgodziła się na ograniczenie płatności bezpośrednich z obecnego poziomu ok. 110 mld euro (rocznie) do ok. 22 mld euro. Jest to szczególnie niekorzystne dla państw nowo przyjętych. **Taką politykę Komisji Europejskiej należy uznać za dezintegrującą** i jeśli będzie ona kontynuowana to grozi bardzo poważnymi nieporozumieniami wewnątrzunijnymi. Niestety dzieje się tak od zakończenia negocjacji akcesyjnych w 2003 r., kiedy to w czerwcu, jeszcze przed akcesją, przyjęto reformę WPR, niejako spiesząc się aby na jej kształt nie miały wpływu przyszłe nowe państwa członkowskie;

- utrzymanie powiązania płatności bezpośrednich z przestrzeganiem przez rolników zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), to znaczy przestrzegania w produkcji rolnej wymogów dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności (*food safety; food quality*) i dobrostanu zwierząt (*animal welfare*). Wydaje się, co podkreślaliśmy przed rokiem w artykule², a na co zwracają uwagę również rolnicy ze „starych” państw unijnych, że nadmiernie rozbudowane oraz nie dostosowane do realiów standardy i procedury zasady wzajemnej zgodności mogą ograniczać, a nawet eliminować produkcję, zwłaszcza zwierzęcą w gospodarstwach drobnych;
- likwidację interwencji na niektórych rynkach rolnych, np. pszenicy twardej, ryżu, wieprzowiny oraz

¹ O przeglądzie tym wspomnieliśmy w artykule pt. Mity i realia proponowanych zmian wspólnej polityki rolnej UE po 2013 roku, zawartym w „Postępie Techniki Przetwórstwa Spożywczego”, Wyższa Szkoła Menedżerska, Warszawa, nr 1/2008 r.

² Tamże.

jej ograniczenie np. na rynku żyta. Z polskiego punktu widzenia, dotkliwe konsekwencje może mieć zniesienie interwencyjnego skupu na rynku wieprzowiny, ze względu na ciągle duże wahania jej podaży;

- zwiększenie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Ze względu na ciągle duże potrzeby inwestycyjne polskiego rolnictwa powinny one być priorytetem w zakresie wsparcia strukturalnego WPR. Diametralnie odmienna sytuacja występuje w dobrze rozwiniętym rolnictwie „starych” państw unijnych (UE-15) i tam ze zrozumiałych względów relatywnie większe wsparcie rozwoju strukturalnego może być kierowane do wiejskiego otoczenia rolnictwa;
- utrzymanie decyzji o wdrożeniu tzw. Systemu jednolitych płatności (SPS – *single payment scheme*), przewidującego np. wsparcie mieszane, tj. obszarowe ale i częściowo powiązane z produkcją (w obecnych propozycjach ograniczone tylko do niektórych produktów rolnych)³, a ponadto warunkowane różnymi procedurami, np. tzw. modulacją przewidującą przesuwanie 2-3% płatności bezpośrednich z gospodarstw większych (otrzymujących powyżej 5 000 euro rocznie) na cele wspierania obszarów wiejskich. Jednocześnie proponuje się przedłużenie do 2013 roku możliwości stosowania uproszczonego systemu płatności, tj. systemu SAPS (*single area payment scheme*), stosowanego np. w Polsce oraz w siedmiu innych nowych państwach członkowskich Unii. Mieszany charakter wsparcia rolnictwa w ramach systemu SPS byłby korzystny dla niektórych typów polskich gospodarstw, np. z chowem bydła mięsnego, owczarskich;
- zniesienie obowiązkowego odłogowania (*set-aside*), wynoszącego 10% powierzchni, które obecnie jest stosowane w większych gospodarstwach w UE-15. Jest to uzasadnione, np. dużym zapotrzebowaniem na surowce do produkcji biopaliw. Deficyt zbóż i roślin oleistych oraz ich wysokie ceny w 2007 i w 2008 r. były powodowane, między innymi „ogółaniem rynku” przez zakłady przetwórcze produkujące biopaliwa;
- zniesienie płatności bezpośrednich do upraw roślin przeznaczonych na cele energetyczne od 2010 roku. Z jednej strony, jest to zrozumiałe na obecnym etapie rozwoju wykorzystywania surowców roślinnych na cele energetyczne, w tym na biopaliwa, gdyż popyt będzie w najbliższych latach względnie duży, a tym samym ceny zbytu zadowalające. Chodzi o to aby płatnościami bezpośrednimi nie wspierać dobrze funkcjonującego i opłacalnego przetwórstwa roślin na cele energetyczne. Z drugiej strony, jest to niekorzystne dla krajów biedniejszych, takich jak Polska, o słabiej rozwiniętych gospodarstwach rolnych i podmiotach przetwarzających surowce energetyczne;

- wprowadzenie możliwości przeznaczania w danym państwie unijnym do 10% wartości płatności bezpośrednich na cele pokrywania strat powodowanych przez klęski żywiołowe, czy zakłócenia gospodarcze, zwłaszcza rynkowe;
- wprowadzenie progresywnej (tym większej im większe gospodarstwo) modulacji od 2009 r., a dla nowych państw członkowskich od 2012 roku (przesuwania środków z płatności bezpośrednich na potrzeby wsparcia obszarów wiejskich). W Polsce, ze względu na dominację drobnych gospodarstw, modulacja będzie dotyczyła zaledwie ok. 25% gospodarstw. Naszym zdaniem, rozwój wsparcia otoczenia wiejskiego rolnictwa, czyli tzw. II filaru WPR, to nieporozumienie, zwłaszcza z punktu widzenia biedniejszych państw nowych członków Unii. System modulacji jest potwierdzeniem pejoratywnego stosunku do sfery produkcji rolniczej, co wyraża się w stopniowym zmniejszeniu wsparcia ekonomiczno-finansowego gospodarstw rolnych. Jak twierdzi prof. Walenty Poczta – wsparcie w ramach II filaru powinno mieć jednak znaczenie drugorzędne, gdyż nie dotyczy ono substytutu żywności, a ta ma znaczenie pierwszorzędne⁴.

OFICJALNE POLSKIE STANOWISKO W RAMACH PRZEGLĄDU WPR

Pod koniec 2008 roku (listopad) polski resort rolnictwa upowszechnił dokument pt. „Polska wizja WPR po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje”, który otwiera publiczną dyskusję na temat uzasadnionych zmian wspólnej polityki UE. Autorzy dokumentu uważają, że WPR powinna sprostać najistotniejszym współczesnym wyzwaniom. Zaliczają do nich:

- potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w Europie, zdając sobie sprawę z potrzeby tworzenia takiego bezpieczeństwa w ujęciu globalnym – w związku z potrzebą wyżywienia coraz większej liczby ludności świata – ok. 90 mld w 2050 roku. Jest to bardzo ważny argument za przerwaniem tendencji do ograniczenia wsparcia sektora rolno-żywnościowego i liberalizacji ochrony unijnego rynku rolnego (przed nadmiernym i tanim importem), co zapobiegnie kurczeniu się tego sektora i ograniczeniu jego zdolności wytwórczych;
- potrzebę kreowania rolnictwa „przyjaznego” środowisku naturalnemu, w tym wodnemu, głównie poprzez zasadę wzajemnej zgodności, która jednakże wymaga dużych i kosztownych inwestycji w gospodarstwach rolnych i w ich otoczeniu;
- rozwój obszarów wiejskich w celu zwiększania tzw. spójności ekonomicznej i społecznej. Naszym zdaniem (jeszcze raz to podkreślamy), nie może to się dokonywać kosztem wsparcia bezpośredniego rolnictwa. Autorzy dokumentu dostrzegają częściowo ten problem i formułują następane wyzwanie:
- potrzebę wspierania dochodów gospodarstw mniejszych, nietowarowych, których jak twierdzą – „udział

3 Polski resort rolnictwa opowiada się za utrzymaniem w Polsce wyłącznie płatności obszarowych. Tak wynika z wypowiedzi ministra rolnictwa, zaprezentowanej na Konferencji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (pt. „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku”), zorganizowanej w dniu 26 stycznia 2009 r. (w Warszawie w audytorium J. Mikułowskiego-Pomorskiego – SGGW). Naszym zdaniem, nie jest to rozwiązanie optymalne. Niezbędne byłoby funkcjonowanie wsparcia mieszane, co pozwoliłoby na rozwój niektórych marginalnych obecnie kierunków produkcji, np. owczarskiej i koziańskiej, bydła opasowego i innych. Jest to również w pewnym sensie rezygnacja polityki rolnej z wpływu na kształtowanie dochodów rolniczych.

4 Opinia wygłoszona na seminarium Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. – „Jaka polityka rolna Unii Europejskiej po 2013 roku”, w dniu 15 grudnia 2008 r.

... może nawet wzrosnąć w przypadku dalszej liberalizacji handlu i wzrostu konkurencji zewnętrznej”. Wyzwanie to jest sformułowane zbyt płytko, gdyż jak wiadomo w Polsce obecnie, pomimo płatności bezpośrednich, dochody rolnicze większości gospodarstw, nawet towarowych (do 16 ESU – *European Size Unit*), są niezadowalające. Prof. Stanisław Stańko szacuje, że aż 80% wartości płatności bezpośrednich pochłania wzrost kosztów produkcji (ceny środków produkcji) obserwowany w Polsce po akcesji do UE⁵. Jak ocenia dr Leszek Goraj, obecnie rolnictwo aż 12 państw unijnych wygospodarowałyby stratę, gdyby nie wsparcie płatnościami bezpośrednimi; rolnictwo Słowackie uzyskuje stratę mimo otrzymywania płatności. Średnie dochody rolnicze uzyskiwane w polskich gospodarstwach sięgają zaledwie ok. 50% poziomu przychodów osiąganych w działach pozarolniczych (45,5% w 2008 r., 58,8% w 2007 r., 56,2% w 2004 r. Potwierdza to opinię prof. Andrzeja Czyżewskiego, który twierdzi, że nadwyżka ekonomiczna „ucieka” z rolnictwa i państwo ma obowiązek ją redystrybuować (np. poprzez płatności bezpośrednie – dopisek autorów artykułu)⁶.

Według polskiego resortu rolnictwa, przyszła WPR powinna opierać się na następujących zasadach:

- wspólnotowym wspieraniu sektora rolno-żywnościowego. Autorzy dokumentu podkreślają, że ewentualne przejęcie wsparcia przez budżety krajowe prowadziłyby do konkurencji między państwami Unii w tym zakresie. Naszym zdaniem, istotnym argumentem przeciwko takiemu rozwiązaniu jest fakt, że wielu państw nowo przyjętych do UE po prostu nie byłoby na to stać;
- uwolnieniu WPR od anachronizmów (np. zróżnicowania poziomów płatności bezpośrednich pomiędzy „starymi” i nowymi członkami Unii) i unowocześnieniu jej, poprzez większe urynkwowanie, czego dokonano w ramach reformy WPR z 2003 r., oddzielając (częściowe – dopisek autorów artykułu) wsparcie od produkcji. Proste instrumenty i mechanizmy WPR ułatwią rolnikom sprostanie wymogom tej polityki, a jednocześnie pozwolą na obniżenie kosztów administracyjnych. Istnieje potrzeba ograniczenia ilości stosowanych instrumentów;
- stosowaniu w ramach WPR instrumentów i mechanizmów możliwie prostych i stabilnych, w tym w zakresie systemu płatności bezpośrednich;
- zachowaniu spójności terytorialnej i rynkowej poprzez zachowanie jednolitego rynku oraz politycznej tj. opierającej się o stałą debatę publiczną i solidarność w ramach WPR.

Resort rolnictwa prezentuje w omawianym dokumencie ogólny i wstępny (będący podstawą dyskusji i analiz) zarys polskich propozycji w zakresie przyszłych rozwiązań we WPR, a mianowicie:

- utrzymanie interwencji na rynku rolnym, zwłaszcza wobec prawdopodobnych w dającej się przewidzieć

przyszłości wahań podaży i tym samym cen różnych produktów rolnych. Potwierdzeniem tego są poprzednie dwa lata, 2007 i 2008 r., kiedy ceny zbóż i roślin oleistych utrzymywały się na poziomie ponad dwukrotnie wyższym w porównaniu do lat poprzednich, na skutek niższych zbiorów i względnie dużego przerobu wspomnianych surowców na bioetanol i bioolej napędowy. Uważamy, w odróżnieniu od argumentacji resortu, że interwencja rynkowa leży w interesie całego polskiego rolnictwa, a nie tylko gospodarstw mniejszych;

- utrzymanie co najmniej na obecnym poziomie płatności bezpośrednich, jako głównego instrumentu WPR, ze względu na potrzebę:
 - wspierania i stabilizowania dochodów rolniczych,
 - rekompensowania dużych i ciągle rosnących w Polsce kosztów produkcji rolniczej,
 - zachowania produkcji rolniczej w regionach o najtrudniejszych warunkach gospodarowania rolniczego.

Naszym zdaniem płatności bezpośrednie do dochodów rolniczych, to częściowe wsparcie inwestycji rolniczych, czego dowodzą badania, a co potwierdza prof. Walenty Poczta⁷

- utrzymanie co najmniej na obecnym poziomie finansowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (w tzw. filarze II, niezależnie od faktu, że część potrzeb z tego zakresu będzie dofinansowywana z Funduszu Spójności). Przemawiają za tym nowe wyzwania, takie jak:
 - potrzeba neutralizacji skutków zmian klimatycznych dla rolnictwa i środowiska naturalnego,
 - potrzeba wytwarzania energii odnawialnej,
 - potrzeba ochrony zasobów wodnych,
 - potrzeba zachowania różnorodności biologicznej flory i fauny, zarówno w rolnictwie, jak i w środowisku naturalnym.

NEGOCJACJE LIBERALIZACYJNE W RAMACH WTO A WPR

Stan negocjacji w WTO i stanowisko Komisji Europejskiej

Obecne negocjacje rolne w WTO toczą się w ramach Run- dy Doha, rozpoczętej w 2001 roku, a więc w okresie negocjacji akcesyjnych 10 nowych członków Unii Europejskiej. Według niektórych opinii, do których się przyłączamy, **Komisja Europejska zachowuje się bardzo ugodowo w stosunku do propozycji liberalizujących światową politykę rolną**, w tym np. propozycji obniżenia wsparcia finansowego rolnictwa, w celu zmniejszenia wydatków z budżetu największych płatników unijnych do kasy wspólnotowej. Ten aspekt coraz wyraźniej dostrzegają nowi członkowie Unii, co znajduje wyraz w opiniach na temat wspólnej polityki rolnej po 2013 roku, wypowiedzianych obecnie w czasie przeglądu tej polityki. Dotyczy to również strony polskiej. Nasze opinie pod adresem niektórych propozycji liberalizacyjnych, proponowanych przez WTO są negatywne. Być może wpływa na to perspektywa kryzysu gospodarczego w najbliższych latach, z czego coraz wyraźniej zdają sobie sprawę rządy poszczególnych państw unijnych.

5 Opinia wygłoszona na seminarium Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. „Jaka polityka rolna Unii Europejskiej ...”, *op. cit.*

6 Tamże.

7 Tamże.

Mimo wspomnianej ugodowości, Komisja Europejska opowiada się za zachowaniem pewnych ograniczeń liberalizacyjnych. Wyraziła to w swoim stanowisku, zaprezentowanym w Cancun w 2003 r., a następnie w Hong Kongu w 2005 roku. Zestawione obydwie stanowiska można ująć następująco – Komisja Europejska:

- nie zgodziła się na nałożenie ograniczeń wsparcia typu *Green box*, jako nie zniekształcającego handlu zagranicznego. Obecnie jednak, WTO proponuje ograniczenie tego wsparcia do 2,5% wartości produkcji;
- zgodziła się na zredukowanie tzw. zagregowanego (całkowitego) wsparcia (AMS – *Aggregated Measurement Support*) aż o 70% (pod warunkiem, że redukcja w USA wyniesie 60%, a w innych krajach 50%). W ostatniej, czwartej już wersji propozycji negocjacyjnych przygotowanych przez Sekretariat WTO, z lutego 2008 roku (*Revised Draft Modalities*), przewiduje się dla UE łączną redukcję wsparcia zniekształcającego handel (OTDS – *Overall trade-distorting-domestic-support*), tj. wsparcia typu – *Amber box*, *de minimis* oraz *Blue box* w wysokości aż 75-85% (66-77% dla USA i Japonii);
- zgodziła się na ograniczenie wsparcia w ramach *Blue box* do 5% wartości produkcji. Nie zredukowane wsparcie dochodów rolniczych nie związane z produkcją (*decoupled*), czyli wsparcie typu SAPS, czy SPS byłoby zakwalifikowane do *Green box*;
- zgodziła się na ograniczenie wsparcia typu *Amber box*, przy zachowaniu zasady pułapów (*de minimis*) stosowania tych środków; obecnie pułapy te wynoszą – 5% dla krajów rozwiniętych i 10% wartości produkcji dla krajów słabiej rozwiniętych;
- uznała za uzasadnione zachowanie względnie dużego wsparcia rolnictwa w krajach słabiej rozwiniętych;
- uznała za konieczne zniesienie wszystkich instrumentów wsparcia eksportu rolno-żywnościowego, a nie tylko jego subwencji, pod warunkiem, że uzgodnione zostaną zasady ograniczające rolę państwowych podmiotów handlu zagranicznego i uporządkowane zasady pomocy żywnościowej, zwłaszcza dla krajów słabiej rozwiniętych tak, aby nie spełniała ona formy promocji i zwiększania eksportu;
- zgodziła się na przyjęcie mieszanej (zharmonizowanej) zasady redukcji ceł importowych, tj. formuły liniowej, tak jak podczas Rundy Urugwajskiej GATT i tzw. formuły szwajcarskiej (*tiered* – pasmowej). W praktyce oznaczałoby to relatywnie większe zmniejszenie wysokich stawek celnych i mniejsze – stawek niższych; w krajach rozwiniętych (w tym w UE) stawki najwyższe, tj. stawki powyżej 75% byłyby zredukowane aż o 66-73%, natomiast najniższe, tj. poniżej 20% o 48-52%. Komisja Europejska domagała się większej ochrony tzw. towarów wrażliwych w odsetku 8% ogółu linii taryfowych (WTO proponuje najwyżej 4%), z takich grup towarowych jak wołowina, drób, masło, owoce, warzywa oraz cukier. Na zachowanie większej ochrony celnej towarów z tych grup nie chcą się zgodzić inne kraje. Rynek tych towarów zostałby objęty niższymi redukcjami ceł oraz byłby chroniony w sy-

tuacjach zagrożenia tzw. klauzulami SSM (*special safeguard mechanism*)⁸. Zasady stosowania tych klauzul nie są ciągle uzgodnione.

Negatywne skutki przyjęcia propozycji WTO dla WPR; ocena celowości wdrożenia tych propozycji

1. Należy podkreślić, że przebieg negocjacji w WTO potwierdza, że w odróżnieniu od poprzedniej – Rundy Urugwajskiej GATT w ogóle nie uwzględnia się pozarolniczych funkcji rolnictwa, czyli jego wielofunkcyjności. W Rundzie Urugwajskiej uwzględniano się i brało je pod uwagę (określane ogólnie nazwą aspektów pozahandlowych związanych z rolnictwem – *non-trade concern of agriculture*), przy proponowaniu rozwiązań liberalizacyjnych, np. przy redukcji wsparcia finansowego rolnictwa. W efekcie traktowano jako nienaruszalne wsparcie sektora rolno-żywnościowego typu *Green box*. Obecnie proponuje się pułap jego stosowania na poziomie 2,5% wartości produkcji.

Obecne podejście WTO do negocjacji liberalizacyjnych ma charakter technokratyczny, co grozi wdrożeniem nadmiernej liberalizacji i w efekcie poważnymi zakłóceniami i załamaniem się produkcji rolno-żywnościowej w wielu krajach i regionach świata, w tym w państwach UE. Mimo zgody Komisji Europejskiej na bardzo głęboką liberalizację niektórych aspektów światowej polityki rolnej, jej przedstawiciele twierdzą, że nie naruszy to zasad obecnie realizowanej WPR. Niestety budzi to nasze wątpliwości. Wydaje się, że na takie podejście do negocjacji i ugodowość Komisji Europejskiej pewien wpływ mają prognozy wzrostu cen na światowym rynku żywnościowym. Wzrost ten był szczególnie widoczny w latach 2003-2008 (a w Polsce i w UE w 2007 roku i w pierwszej połowie 2008 roku). To pozwala zwolennikom głębokiej liberalizacji zakładać wzrost i dużą opłacalność eksportu rolno-żywnościowego, a w konsekwencji zbędność jego dotowania oraz zbędność głębokiej interwencji (np. skupu interwencyjnego), zbędność kwotowania produkcji i znacznego wsparcia dochodów rolniczych. Założenia są błędne. **Dochody rolnicze wcale nie muszą wzrosnąć, zwłaszcza w dłuższym okresie. Wynika to ze wspomnianego zjawiska „ucieczki” nadwyżki ekonomicznej z rolnictwa, co przejawia się w bardzo małej marży handlowej otrzymywanej przez rolnika i w efekcie w relatywnym zmniejszaniu się cen zbytu i dochodów rolniczych.**

2. Wydaje się, że nadchodzący globalny kryzys ekonomiczno-finansowy weryfikuje negatywnie proponowane obecnie (w czwartej wersji) rozwiązania liberalizacyjne, głównie ze względu na widoczny już i nasilający się spadek popytu wewnętrznego i zewnętrznego na dobra konsumpcyjne, w tym na żywność. Wymagać to będzie, między innymi, względnie dużego wsparcia dochodów rolniczych, interwencjonizmu na rynku rolno-żywnościowym i ochrony importowej tego rynku, czy wsparcia eksportu rolnego. W przeciwnym razie **produkcja rolno-żywnościowa może się zmniejszać, co w konsekwencji będzie powodowało zmniejszanie się dochodów rolniczych i poważne zakłócenia na rynku, w tym wahania podaży i cen.**

⁸ Obecnie UE stosuje tzw. klauzule SSG (*special safeguard*). Zgodnie z zasadami uzgodnień w ramach Rundy Urugwajskiej GATT, można je stosować w odniesieniu do 1,5% ogółu linii taryfowych. Ocenia się, że ustawodawstwo unijne dopuszcza stosowanie tych klauzul w odniesieniu do większej niż 1,5% linii taryfowych.

3. Wdrożenie głębokiej liberalizacji światowej polityki rolnej może spowodować **głębokie załamanie i zmniejszenie się produkcji rolnej w niektórych rejonach świata, w tym w UE. W państwach nowo przyjętych do UE, liberalizacja ta utrwaliłaby niedorozwój sektora rolno-żywnościowego**, ze względu na zahamowanie procesów jego restrukturyzacji.

4. Ograniczenie wsparcia sektora rolno-żywnościowego spowodowałoby **pogorszenie się jakości (w tym zdrowotnej) żywności**, ze względu na mniejszą intensywność jej produkcji oraz niedoinwestowanie służb, odpowiedzialnych za jej kontrolę.

5. **Przyjęcie obecnych propozycji liberalizacyjnych ubezwłasnowolniliby WPR i zmarginalizowałoby jej wpływ na produkcję i rynek rolno-żywnościowy. UE jako całość, ale i poszczególne państwa członkowskie nie mogłyby w sposób zadowalający wpływać na kształtowanie na swoich rynkach bezpieczeństwa żywnościowego. Spowodowałoby to dominację w światowej polityce żywnościowej międzynarodowych koncernów żywnościowych⁹, zarówno w handlu zagranicznym towarami rolno-żywnościowymi, jak i w produkcji surowców żywnościowych i żywności.** Wydaje się, że pojawiłaby się z konieczności tendencja państw unijnych, zwłaszcza bogatszych do wspierania krajowych sektorów rolno-żywnościowych z własnych budżetów, a **to oznaczałoby niejako „początek końca” WPR, a zarazem jednolitego rynku unijnego.**

WNIOSKI

1. Zaprezentowana analiza pozwala stwierdzić, że trwające negocjacje liberalizacyjne w WTO w ramach Rundy Doha mogą przynieść bardzo niekorzystne rozwiązania dla wspólnotowej i europejskiej polityki rolnej. Niestety odnosi się wrażenie, że Komisja Europejska nie broni w sposób zadowalający interesów wspólnotowego sektora rolno-żywnościowego. Przyczyn tego może być wiele, o niektórych już wspomnieliśmy. Wydaje się, że można do nich zaliczyć ponadto:

- niechęć niektórych środowisk unijnych do wspierania sektora rolno-żywnościowego na obecnym poziomie, w tym zwłaszcza sektora biedniejszych państw nowych członków UE. Przeciwnikami obecnego wspólnotowego wsparcia sektora rolno-żywnościowego są niektóre państwa unijne, np. Wielka Brytania, Szwecja, Dania, ale co dziwne – również Czechy,
- oparcie się Komisji Europejskiej na przewidywanym wzroście światowych cen żywnościowych i konkluzji, że z tego powodu WPR może być znacząco zliberalizowana,
- dużą ugodowość Komisji Europejskiej w negocjacjach rolnych WTO, między innymi, ze względu na możliwość uzyskania dużych pozarolniczych koncesji handlowych,
- duży wpływ na przebieg negocjacji WTO i postawy Komisji Europejskich lobby międzynarodowych koncernów żywnościowych,
- zbyt słabą dotychczas postawę roszczeniową nowych państw unijnych w sprawach zasad WPR.

2. Wydaje się, że podsumowanie omawianego przeglądu WPR (*Health Check of CAP*) jest bardziej zadowalające niż stanowisko Komisji Europejskiej w negocjacjach, w ramach Rundy Doha.

3. Zadowalający jest fakt, że polski resort rolnictwa i środowiska polskich ekspertów z zakresu polityki rolnej, prezentują racjonalne, w świetle potrzeb społeczno-gospodarczych, stanowisko w odniesieniu do kształtu WPR po 2013 roku oraz do negocjacji rolnych w WTO.

WHAT WILL BE WITH THE EUROPEAN UNION COMMON AGRICULTURE POLICY AFTER THE YEAR 2013, SHALL IT MEET THE REAL NEEDS?

SUMMARY

Summing up the Common Agriculture Policy directions and outlined change proposals, we may state, that most of these proposals are balanced, although some of them are controversial. It seems, however, that further partner discussion about the shape of this policy after 2013, will allow to find the optimum solutions for each of the European Union member countries, including the newly appointed. The considerably more serious reservations and anxiety are caused by the European Commission's weak position concerning agricultural negotiations with the WTO and is not compatible with the discussed CAP. The implementation of the very liberal world agricultural policy, which the European Commission accepts to great extent, will have disastrous effects on agriculture in some world regions including the European Union.

⁹ Opinia wygłoszona przez prof. Andrzeja Czyżewskiego na seminarium pt. „Jaka polityka rolna Unii Europejskiej...”, *op. cit.*