

Rozdział 1

W kierunku nowego modelu funkcjonowania Światowej Organizacji Handlu

1.1. Wprowadzenie

Wielostronne rokowania handlowe Światowej Organizacji Handlu w ramach Rundy Doha na początku drugiego dziesięciolecia XXI wieku nadal znajdowały się w martwym punkcie, co równocześnie opóźniało zawarcie Aktu Końcowego mającego istotne znaczenie dla perspektyw funkcjonowania współczesnego handlu międzynarodowego. Wynikało to przede wszystkim z odmiennych stanowisk głównych negocjatorów, a mianowicie Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, co uwidaczniało się także w przebiegu wcześniejszych rokowań handlowych. Działania mające na celu zmniejszanie subsydiowania rolnictwa przez kraje wysoko rozwinięte związane były ze zdecydowanym stanowiskiem państw rozwijających się w tej kwestii, których rola w gospodarce światowej coraz bardziej wzrasta.

Pozycja krajów rozwijających się we współczesnej gospodarce światowej zmieniła się przede wszystkim w wyniku procesów globalizacji, które istotnie przekształciły obraz dzisiejszego świata przy równoczesnym uwzględnieniu ich pozytywnych i negatywnych skutków. Należy także podkreślić, że zmiany te były ważnym jakościowym elementem globalizacji i przyspieszały rozwój handlu międzynarodowego. Tendencje liberalizacyjne w światowej wymianie handlowej, jako konsekwencja wzrostu gospodarczego i globalizacji, prowadziły do łagodzenia, a często wręcz eliminowania istniejących lub potencjalnych konfliktów handlowych. W warunkach globalnego kryzysu finansowego i ekonomicznego w latach 2008–2010 zaczęły przeważać jednak tendencje protekcyjnistyczne, które towarzyszą recesji gospodarczej. Osłabieniu uległo równocześnie oddziaływanie wielostronnych porozumień handlowych na procesy liberalizacji han-

dlu międzynarodowego w ramach WTO, wzrosło natomiast znaczenie umów bilateralnych.

Chociaż pozostało jeszcze wiele problemów związanych z likwidacją zacofania gospodarczego i zależności ekonomicznej, poprawił się standard życia setek milionów mieszkańców krajów Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej, które wyszły z przedłużającego się, trudnego do pokonania ubóstwa. Standard osiągnięty w procesie zmian globalizacyjnych nie zawsze można uznać za zadowalający, jednakże poprawa warunków rozwojowych jest znacząca. Gospodarka rynkowa mogła śmiało zapisać to na swoje konto, przy czym efekt został osiągnięty niekoniecznie poprzez izolację, lecz raczej w ramach integracji z rynkiem globalnym – tak ścisłej, jak to tylko było możliwe. Integracja z gospodarką światową wynikająca z transformacji systemowej dotyczyła także słabiej rozwiniętych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Można więc stwierdzić, iż integracja państw słabo rozwiniętych z rynkiem światowym i konieczność wzrostu konkurencyjności wymuszają na nich tak bardzo potrzebne reformy wewnętrzne. Zmniejszając się równocześnie dwie strony zacofania i zależności ekonomicznej państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej, a mianowicie strona wewnętrzna i strona zewnętrzna. Tak więc należy zgodzić się z tym, iż wolny handel sam w sobie nie jest odpowiedzialny za wzrost gospodarczy, a bardziej znaczącymi determinantami są stabilność makroekonomiczna i zwiększanie inwestycji.

Kluczem do osiągnięcia porozumienia końcowego Rundy Doha jest doprowadzenie do zbieżności stanowisk między głównymi ośrodkami światowej wymiany handlowej artykułami rolnymi, czyli między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi. Z biegiem czasu coraz bardziej oczywistym stawał się równocześnie fakt, że w rezultacie pomyślnego zakończenia Rundy Doha WTO powinna nie tylko stymulować liberalizację handlu międzynarodowego, ale także wyraźniej niż dotychczas wspierać rozwój krajów rozwijających się. Tak więc ostatni etap wielostronnych rokowań handlowych w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego należałoby poświęcić przede wszystkim problemowi zmniejszania kosztów krajów rozwijających się przy ich wchodzeniu na rynek światowy z towarami przemysłowymi, rolnymi i usługami. Tym samym rozszerzeniu powinna ulec pomoc dla handlu międzynarodowego krajów rozwijających się zgodnie z hasłem *Aid for Trade*.

Celem głównym rozdziału pierwszego jest przedstawienie konieczności doskonalenia systemu i reform handlu międzynarodowego, natomiast celami szczegółowymi ukazanie możliwości powstania nowego modelu funkcjonowania WTO, ograniczania neoprotekcyjizmu rolnego UE, konieczności zmian systemu płatności bezpośrednich wynikających z zobowiązań wobec WTO, zagadnienia bezpieczeństwa żywnościowego, doskonalenia łańcucha dostaw żywności oraz

wzrostu znaczenia porozumień bilateralnych i rozwiązań normatywnych, wzrostu roli i znaczenia G20 jako ważnej i wpływowej instytucji globalnej, a także konieczności zwiększania integralności i przejrzystości instrumentów pochodnych na rynkach towarowych.

1.2. W kierunku zmian przyszłościowego funkcjonowania Światowej Organizacji Handlu

Aktualne reguły handlowe powodują swoistą niezależność handlu światowego ze wszystkimi związanymi z tą kwestią ryzykami. Niespodziewane działania WTO dotyczące taniego importu rolnego mogą prowadzić do masowego zniekształcania cen na artykuły rolne, powodując nawet ruinę lokalnych producentów rolnych [Birchfield, 2008]. I odwrotnie, 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 nagły wzrost produkcji rolnej, z powodu wysokich cen kierowanej nie tylko na rynek światowy, ale także na rynek lokalny. Ponadto 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 mogą wejść na rynki światowe poprzez eksport swoich towarów [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 intensyfikacji napięć i niepokoju społecznych wśród słabszych konsumentów na świecie. Podkreślić należy – co jest także istotne dla państw rozwijających się – że wyższe ceny światowe mogą stymulować produkcję rolną, ale mechanizmy transmisji cen są często niedoskonałe [Hughes, Irfan, 2008]. 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 także jest często opóźniona. Trzeba przy

tym zaznaczyć, że Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa (ang. Food and Agriculture Organization, FAO), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development, 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 eksportowe). Analizy te wyjaśniają niektóre przyczyny zaobserwowanej wyjątkowej niestabilności cen na artykuły rolne, w tym czynniki charakterystyczne dla rynków finansowych, które mogą przyczyniać się do jeszcze większej zmienności cen [Ragazzi, Egger, 2010].

Należy podkreślić, że w takiej sytuacji WTO powinna gruntownie zmienić przyszłościowy handel międzynarodowy [Birchfield, 2008]. Równocześnie kraje rozwijające się, aby uchronić się przed szokami zewnętrznymi, powinny wyraźnie zmniejszyć swoją zależność od rynku światowego i udoskonalić organizację produkcji [Ragazzi, Egger, 2010]. Zależność ta może być zmniejszona poprzez wewnętrzną restrukturyzację i modernizację produkcji. Nie jest to oczywiście zadanie łatwe, ponieważ łączy się z kosztami związanymi chociażby z tworzeniem nowych miejsc pracy i ze zmianami dotychczasowych kwalifikacji osób zatrudnionych. 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 rządy państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej winny ochraniać mniejszych producentów przed konkurencją zagraniczną, na przykład poprzez stosowanie cen gwarantowanych [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 rynku światowym [Birchfield, 2008].

Warto zauważyć, że polityka handlowa państw wysoko rozwiniętych powoduje poważne szkody w krajach rozwijających się, szczególnie odczuwalne przez ubogich rolników oraz przemysł, głównie spożywczy [Elsing, 2002]. Dumping subsydiowanej żywności wypiera ich bowiem 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. Ceny eksportowe Stanów Zjednoczonych tak samo jak w przypadku UE są zaniżane. Unia Europejska i Stany Zjednoczone równocześnie zmuszają kraje rozwijające się do otwierania rynków na eksportowane wysoce subsydiowane produkty rolne [Birchfield, 2008; Olson, 1986]. Podkreślić należy, że w latach 2000–2010 dumping żywności z UE zachwiał całymi sektorami produkcji rolnej krajów Afryki Wschodniej, w tym uprawą pomidorów, hodowlą drobiu, mleczar-

stwem i hodowlą bydła. 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 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, to znaczy ze środków finansowych pochodzących od podatników. 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 [Agriculture..., 2006; Michałek, 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 do poziomu 3 mld euro w 2010. Planowano też całkowite ich zniesienie do roku 2013, chociaż w warunkach kryzysu finansowego i ekonomicznego było to 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 UE może dalej bez przeszkód eksportować żywność po cenach znacznie niższych niż koszty produkcji.

W takich uwarunkowaniach rozwoju handlu międzynarodowego kraje rozwijające się powinny mieć możliwość obrony przed subsydiowaną konkurencyjną produkcją rolną ze strony krajów wysoko rozwiniętych. Nie mają one bowiem możliwości subsydiowania własnego rolnictwa w stopniu choćby zbliżonym do krajów bogatych. Podkreślić należy, że jedynym sposobem gwarancji handlu międzynarodowego *fair play* [Stiglitz, Charlton, 2007] jest ustanie nacisków w stosunku do krajów rozwijających się w kierunku ciągłego zmniejszania taryf celnych [Birchfield, 2008]. Jest to równocześnie jedyny sposób na utrzymanie subsydiów przez kraje zamożne. W przeciwnym razie państwom rozwijającym się powinno się umożliwić podwyższanie taryf celnych do poziomu przynajmniej współmiernego wobec subsydiów stosowanych w krajach bogatych.

W procesach zmian ważna rola przypada WTO, która w przeciwieństwie do Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (ang. General Agreement of Tariffs and Trade, GATT) ma szersze kompetencje i może również dokonywać interwencji w wewnętrznych politykach gospodarczych swoich członków, aby je dostosować do realizacji własnych celów i zadań [Nielson, 2003;

Puślecki, 2006; Hoekman, Kostecki 2001]. Oprócz tego WTO może stosować wiele własnych środków wynikających z jej funkcjonowania [Flory, 1999], między innymi takich jak rozszerzanie specjalnych klauzul ochronnych, wzajemne dostosowania cen krajowych i międzynarodowych czy 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 [Puślecki, 2009a].

1.3. Ograniczanie neoprotekcjonizmu rolnego Unii Europejskiej

Komisja Europejska musi stawić czoła żądaniom unijnych rolników na rzecz większego interwencjonizmu i stosowanym wobec nich naciskom WTO domagającej się postępów w liberalizacji rynków rolnych. Szczególnym wyzwaniem jest zapewnienie globalnego bezpieczeństwa żywności. Nie jest bowiem jasne, czy większa produkcja UE i wynikające z niej niższe globalne ceny żywności są pożądanymi w walce z głodem i ubóstwem [Hughes, Irfan, 2008]. Problem polega na tym, że najubożsi mają tendencję do konsumowania większej ilości żywności niż produkują, a niższe ceny żywności prawdopodobnie redukcją 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]. 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. Jednakże w żadnym wypadku WPR w swym obecnym kształcie nie przynosi rozwiązania tego problemu [Dwyer, Guyomard, 2006].

Na początku roku 2010 ceny na artykuły rolne uległy zmniejszeniu, dlatego oczekiwany był wzrost subsydiów eksportowych, w szczególności dla sektora mlecznego [Dwyer, Guyomard, 2006]. 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 już niekorzystnej 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 dobry pretekst dla krajów rozwijających się do podtrzymania taryf celnych przeciwko niesprawiedliwej konkurencji – także produktów, które nie otrzymują (znaczących) subsydiów eksportowych [Birchfield, 2008]. Jednocześnie ich stosowanie wymaga stałej kontroli i pociąga za sobą wysokie koszty. Wciąż znaczna jest też skala oszustw związanych z subsydiowaniem, a dokładne zbadanie zagadnienia wymaga żmudnej pracy, odpowiednich procedur i instytucji. Subsytia eksportowe mogą być także przyznawane firmom, które same nie produkują żywności, na przykład liniom lotniczym, które otrzymują dopłaty do posiłków serwowanych pasażerom podczas podróży.

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

Należy podkreślić, że bez taryf celnych UE produkowałaby mniej dóbr rolniczych, a więcej dóbr przemysłowych i usług. Przyniosłoby to równocześnie więcej korzyści z międzynarodowej specjalizacji produkcji, głównie poprzez skupianie się na tworzących wysoką wartość dodaną segmentach, gdzie UE cieszy się względną przewagą. W dodatku różnice w taryfach celnych pomiędzy produktami rolnymi prowadzą do zniekształcania produkcji. W rezultacie europejscy rolnicy wytwarzają te dobra, które są wysoce subsydiowane, a nie te, które są wewnętrznie konkurencyjne.

Warto zaznaczyć, że Wspólna Polityka Rolna UE na początku 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 żywność¹. Warto zaznaczyć, że żywność, napoje i wyroby tytoniowe konstituuja 25% wydatków 20% europejskich gospodarstw domowych z najniższymi dochodami, podczas gdy udział na poziomie zaledwie 15% przypada na 20% gospodarstw domowych z największymi dochodami. Dlatego też najubożsi konsumenci płać nieproporcjonalnie wysokie koszty.

Nie bez znaczenia jest fakt, że rynki rolne z natury są niestabilne. Izolowanie europejskiego rynku od zewnętrznych szoków może wyglądać na dobry po-

¹ Zgodnie z prawem Engla zmniejszanie wydatków na żywność zwiększa się dopiero wraz ze wzrostem dochodów.

myśl, lecz ceny krajowe mają tendencję do wyższej niestabilności niż ceny rynku światowego, który gromadzi różnego rodzaju ryzyko. Na przykład dobre plony w Kazachstanie czy w Stanach Zjednoczonych 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 [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 [Hughes, Irfan, 2008].

Wspólna zewnętrzna taryfa celna UE, stosowana selektywnie wobec wybranych towarów, może hamować liberalizację handlu międzynarodowego, co często jest podkreślane przez partnerów handlowych z krajów pozostających poza strukturami unijnymi, i jest oznaką neoprotekcjonizmu handlowego². Odporność UE na cięcia taryf celnych dotyczących produktów rolnych wielokrotnie blokowała postęp w negocjacjach Rundy Doha [Anderson, Martin, 2005]. W dodatku kraje rozwijające się wskazują na neoprotekcjonizm Unii w rolnictwie, chcąc usprawiedliwić swoje bariery wobec importu oraz produkowanych dóbr i usług [François, Van Meijl, Van Tongeren, 2003]. Ograniczenie unijnych selektywnych zewnętrznych taryf celnych byłoby więc ważnym wkładem w liberalny system handlowy, dostarczający nie tylko wysokich zysków dla UE, ale też skutecznego narzędzia w walce z globalnym ubóstwem [Ravallion, 2003]. W tym miejscu należy także podkreślić wysoki poziom subsydiowania budżetowego unijnego rolnictwa [Puślecki, Kmiecik, Walkowski, 2010], 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 dodatkowo zniekształca światową wymianę handlową.

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej prowadzona na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia XXI wieku była silnie ukierunkowana na konkurencyjność [Puślecki, 2011] i zasady zrównoważonego rozwoju, co wynika z ogólnej strategii UE dla wzrostu konkurencyjności globalnej. W takich uwa-

² Neoprotekcjonizm handlowy oznacza przewagę środków pozataryfowych nad cłami i selektywne ich stosowanie w stosunku do wybranych „wrażliwych” gałęzi produkcji.

runkowaniach Runda Doha WTO w opinii przedstawicieli Komisji Europejskiej powinna być zakończona podpisaniem porozumienia o dalszej liberalizacji handlu rolnego. Ponadto uważa się, że mimo ostatnich wstrząsów na rynkach światowych, szczególnie finansowych, rynek i wolny handel dobrze służą poprawie ogólnego dobrobytu.

W istniejących okolicznościach wynikających z aktualnego rozwoju gospodarki światowej i handlu międzynarodowego, któremu towarzyszy wzrost protekcjonizmu handlowego, trudno spodziewać się szybkiego zakończenia negocjacji handlowych [Birchfield, 2008]. Paradoksalnie, może się także okazać, 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, Simon, 1979; Gascuel, 1979; Ray, Marvel, 1984].

Należy zaznaczyć, że unijny przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (ang. *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, zniesienie systemu cen instytucjonalnych (w tym eliminacja kwot mlecznych i skupu interwencyjnego), rozdzielenie płatności bezpośrednich od produkcji (ang. *decoupling*) oraz powiązanie ich z wymogami ochrony środowiska naturalnego (ang. *cross-compliance*) mieszczą się w obecnym końcowym pakiecie negocjacyjnym Rundy Doha [Dwyer, Guyomard, 2006; Thies, Porche, 2007].

Decyzje usankcjonowane w ramach przeglądu WPR mają zwiększyć – w sposób rynkowy – potencjał produkcyjny i eksportowy całej Unii. 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 kierunki reform będą kontynuowane, co stworzy korzystne warunki umożliwiające zakończenie Rundy Doha, jeżeli nie nastąpi dalsze różnicowanie się stanowisk negocjacyjnych i nie pojawi się wyraźny konflikt interesów także w grupie krajów rozwijających się. Unia Europejska powinna więc sama, niezależnie od perspektyw negocjacji handlowych w ramach WTO, rozważyć, jakie dalsze posunięcia liberalizacyjne związane z WPR byłyby korzystne zarówno dla niej samej, jak i dla krajów trzecich, zwłaszcza tych najsłabiej rozwiniętych [Birchfield, 2008].

W połowie 2011 roku propozycje reform zostały oparte na komunikacie dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej do roku 2020 [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, 2010], gdzie przedstawiono szeroki wybór wariantów

strategicznych, których realizacja pozwoli zmierzyć się z przyszłymi wyzwaniami dla rolnictwa i obszarów wiejskich oraz wypełnić cele wyznaczone dla WPR, czyli: cel rentownej produkcji żywności; cel zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu; cel zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Od chwili przyjęcia Komunikatu zaprezentowany w nim kierunek reform cieszy się szerokim poparciem zarówno wśród uczestników debaty instytucjonalnej [Rezolucja Parlamentu Europejskiego, 2011; Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej..., 2011], jak i wśród zainteresowanych podmiotów, z którymi przeprowadzono konsultacje w ramach oceny skutków.

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. W praktyce oznacza to, że jeśli nie nastąpi jakaś zasadnicza zmiana, a porozumienie polityczne wskazuje, iż nie nastąpi, to dopłaty bezpośrednie będą kontynuowane.

Warto dodać, że przedstawiciele Republiki Federalnej Niemiec w nowym budżecie nie tylko proponują 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 też wysuwają nowe propozycje 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 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. W ramach II filaru, który obejmuje obszary wiejskie, państwa członkowskie sporządzają i współfinansują programy wieloletnie oparte na wspólnych ramach³. 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

³ 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).

w przyszłości należy położyć większy nacisk na rozwijanie działań związanych z rozwojem innowacyjności i badań naukowych [Puślecki, Walkowski, 2010].

1.4. Zmiany systemu płatności bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej a zobowiązania wobec Światowej Organizacji Handlu

Zniesienie lub istotne ograniczenie płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej groziłoby trwałym porzuceniem działalności rolniczej na wielu obszarach, a także nadmierną koncentracją i intensyfikacją produkcji rolnej na innych. 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 produktów rolnych lub w sytuacji ograniczenia skuteczności interwencji rynkowej w ramach WPR. Jakiegokolwiek 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 dalszym uproszczeniu i ujednoliceniu jego formy w ramach całej UE. Konieczne jest zatem odejście od obecnych rozwiązań, w których wysokość płatności – stawka SAPS (ang. Single Area Payment Scheme, system jednolitej płatności obszarowej) lub średnia wartość uprawnień w SPS (ang. Single Payment Scheme, system płatności jednolitej) i pułapy (koperty) krajowe odzwierciedlają historyczne poziomy i intensywność produkcji w poszczególnych państwach członkowskich sprzed kilkunastu lat. Nowy system płatności powinien być związany z powierzchnią użytków rolnych (np. uproszczony obecny system SAPS), uwzględniać realizację wymogów w zakresie ochrony środowiska i przewidywać dodatkowe wsparcie finansowe dla obszarów o niekorzystnych warunkach produkcji. System oparty na jednolitej stawce powierzchniowej płatności w całej UE (ang. *flat rate*) lepiej służyłby realizacji obecnych i przyszłych celów WPR niż system dzisiejszy, umożliwiając sprawniejszą integrację społecznych oczekiwań i dóbr publicznych w swoich ramach. Zmiany te pozwoliłyby na:

- ▶ ograniczenie kosztów wdrożeniowych na poziomie zarówno 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 poprawę efektywności tego instrumentu [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 roku 2013, 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; Grundig, 2006] i środowiska [Axelrod, Vig, Schreurs, 2005; Axelrod, Downie, Vig, 2005; Freeman III, 2003; Faure, Lefevre, 2003]. Poziomy płatności powinny zostać stopniowo zrównane, a płatności dla beneficjentów korzystających ze znaczących kwot pomocy – stopniowo ograniczone. Wspólne ramy strategiczne powinny obejmować rozwój obszarów wiejskich, a także inne unijne fundusze podlegające zarządzaniu dzielonemu, które winny być jeszcze bardziej ukierunkowane na rezultaty i podlegać bardziej przejrzystym, ulepszonym zasadom dotyczącym warunków *ex ante* [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego..., 2011]. I wreszcie, finansowanie WPR w zakresie środków wspierania rynków powinno zostać zwiększone przy użyciu dwóch instrumentów spoza wieloletnich ram finansowych [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego..., 2011], a mianowicie rezerw na wypadek sytuacji kryzysowych oraz Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji w rozszerzonym zakresie.

Warto zaznaczyć, że większość towarów rolnych (zwłaszcza uprawy) ma w bardzo dużym stopniu charakter produkcji sezonowej i ich podaż nie zawsze można szybko dostosować do zmian cen lub popytu. Oznacza to, że rynki rolne cechuje pewien stopień zmienności. Czynniki strukturalne, takie jak wzrost demograficzny, presja na grunty rolne czy wpływ zmian klimatycznych [Grundig, 2003; Hempel, 2003] mogą przyczynić się do jeszcze większego wzrostu napięć na rynkach rolnych. Niestabilność cen towarów rolnych wzrosła w ostatnim czasie do niespotykanych wcześniej rozmiarów. Dotyczy to rynku UE i rynków międzynarodowych, a także rynku kontraktów terminowych.

W ramach UE, dzięki kolejnym reformom Wspólnej Polityki Rolnej, udało się ograniczyć stosowanie cen interwencyjnych i środków pokrewnych. W związku z tym producenci towarów i podmioty zajmujące się ich obrotem są w większym

stopniu narażeni na zmiany cen rynkowych i bardziej skłonni do korzystania z rynków kontraktów terminowych, aby zabezpieczyć się przed ryzykiem, chociaż nie jest to zasadą we wszystkich sektorach rolnych. Rozwija się także obrót opcjami i pozagiełdowymi instrumentami pochodnymi. Czynniki te do pewnego stopnia wyjaśniają wzmożoną aktywność na europejskich giełdach i wywołują konieczność poruszenia dwóch szczególnych kwestii, a mianowicie bezpieczeństwa żywnościowego oraz potrzeby większej przejrzystości instrumentów pochodnych na rynkach rolnych.

1.5. Bezpieczeństwo żywnościowe, doskonalenie łańcucha dostaw żywności, wzrost znaczenia porozumień bilateralnych i wzmocnienie rozwiązań normatywnych

Bezpieczeństwo żywnościowe zostało uznane za jeden z głównych motorów przyszłej reformy WPR [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego..., 2010]. Silny sektor rolniczy jest przy tym niezbędny dla istnienia wysoko konkurencyjnego przemysłu spożywczego, będącego ważną częścią gospodarki i handlu UE oraz w istotny sposób oddziałującego na rynki międzynarodowe [Alt i in., 1996; Alt, Gilligan, 1994; Goldstein, 1989; Goldstein, 2001]. Z tego względu, w kontekście Rundy Doha, UE zgodziła się na ważny pakiet rolny uzależniony od osiągnięcia ambitnego, zrównoważonego i kompleksowego porozumienia ogólnego.

Mimo nadal istniejącej niepewności na podstawie obrazu sytuacji nakreślonego przez kilka organizacji, w tym przez Komisję Europejską w jej ostatnich średniookresowych perspektywach, można wysnuć trzy jasne wnioski w odniesieniu do towarów rolnych:

- ▶ oczekuje się, że ceny towarów rolnych pozostaną na poziomie wyższym niż średnie ceny historyczne, co będzie stanowić odwrócenie długoterminowej tendencji spadkowej, przynajmniej w dającej się przewidzieć przyszłości;
- ▶ niestabilność cen także prawdopodobnie pozostanie duża, chociaż utrzymuje się niepewność co do jej przyczyn i czasu trwania;
- ▶ poziom cen nakładów wykorzystywanych w rolnictwie też prawdopodobnie pozostanie na poziomie wyższym niż obserwowany w przeszłości [Stawianie czoła wyzwaniom..., 2011].

Połączenie tych czynników wskazuje na to, że wyższe ceny towarów rolnych niekoniecznie muszą przełożyć się na wyższe dochody rolników, zwłaszcza jeśli z powodu wyższych kosztów zmaleją ich marże. Ponadto oczywiste jest wystą-

pienie potencjalnych problemów związanych z inflacją cen żywności, które dotkną kraje będące importerami żywności netto oraz, w sensie bardziej ogólnym, konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji. Pewien stopień zmienności stanowi wprawdzie nieodłączny element rynków rolnych, jednak nadmierna niestabilność na tych rynkach nie przynosi korzyści ani producentom, ani użytkownikom [Stawianie czoła wyzwaniom..., 2011].

Na poziomie UE powstało wiele inicjatyw mających na celu usprawnienie funkcjonowania łańcucha dostaw żywności i zwiększenie przejrzystości na rynkach towarów rolnych. Kwestie te, co należy wyraźnie podkreślić, nadal jednak wymagają doskonalenia. Poprawa efektywności funkcjonowania łańcucha dostaw żywności jest równocześnie jednym z priorytetowych mechanizmów perspektywicznego działania Wspólnej Polityki Rolnej UE. Jako element trwających reform ram prawnych rynków finansowych Komisja wskazała także środki mające na celu zwiększenie integralności i przejrzystości rynków towarowych instrumentów pochodnych [Stawianie czoła wyzwaniom..., 2011].

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

- ▶ państwa członkowskie regularnie przesyłają Komisji dane i materiały, które następnie publikuje się w Internecie i omawia z komitetami doradczymi zainteresowanych stron;
- ▶ urząd statystyczny Komisji opracował narzędzie do monitorowania cen żywności, mające na celu zwiększenie przejrzystości cen, choć cały czas trwają dyskusje nad możliwością usprawnienia tego narzędzia;
- ▶ służby Komisji regularnie przygotowują i publikują średniookresowe perspektywy dla rynków towarów rolnych;
- ▶ Komisja ustanowiła forum wysokiego szczebla w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania łańcucha dostaw żywności i chociaż przedmiotem prowadzonych w jego ramach prac nie jest niestabilność cen, wspomniane forum zajmuje się problemem transmisji zmian cen w ramach łańcucha dostaw, badając stosunki między przedsiębiorstwami, konkurencyjność przemysłu spożywczego, logistykę łańcucha rolno-spożywczego oraz narzędzie do monitorowania cen żywności.

Warto podkreślić, że nagłe zmiany cen żywności uwypukliły problem niedoinwestowania rolnictwa, z którym kraje rozwijające się walczą od kilku ostatnich

dziesięcioleci⁴. W deklaracji dotyczącej polityki rozwojowej UE uznano potrzebę odwrócenia tego trendu. Jak wskazano w Zielonej Księdze w sprawie polityki rozwojowej UE [Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu..., 2010], może to odegrać istotną rolę w obniżaniu wpływu niestabilności cen na osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Komisja przyjęła już ramy polityczne dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego [Unijne zasady ramowe..., 2010], wskazując w nich, że UE i państwa członkowskie powinny przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku żywności na poziomie światowym, regionalnym i globalnym, zapewniając także większą przejrzystość rynkową [Maxwell, Engel, 2003]. Komisja rozważy także inne kierunki działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego, a swoje prace nad każdą z ważnych kwestii włączy do działań przedstawicieli państw G20, w szczególności w świetle uznania potrzeby priorytetowego rozwiązania kwestii cen towarów rolnych i bezpieczeństwa żywnościowego [Rosser, 2006]. Pociągałoby to za sobą wsparcie dla krajów rozwijających się w celu wzmocnienia organizacji rolników, zwiększenia przejrzystości cen, trwałego zwiększania wydajności produkcji rolnej, a także opracowania i stosowania ram regulacyjnych.

Należy zaznaczyć, że rozwój produkcji rolnej przyczyni się do zwiększenia odporności na wstrząsy na rynku żywności i zdolności adaptacji do tych wstrząsów. A wreszcie, biorąc pod uwagę fakt, że jednostronne działania podejmowane przez niektóre rządy także stanowią czynnik, który może wpływać na rynki fizyczne i prowadzić do niestabilności cen, istnieje potrzeba lepszego zarządzania i rozpoczęcia dialogu międzynarodowego w tym zakresie [Lister, 2003; Holland, 2003; Rifkin, 2004; Desai, Vreeland, 2011; Fukuda-Parr, 2011]. Warto przy tym zaznaczyć, iż we współczesnym wielobiegunowym świecie, przy braku porozumienia końcowego Rundy Doha, coraz większego znaczenia nabierają porozumienia i więzi regionalne [Puślecki, 2008; Desai, Vreeland, 2011]. Ponadto, co jest szczególnie charakterystyczne dla kwestii teoretycznych, osłabieniu ulegają uzasadnienia względów praktycznych na rzecz wzmocnienia się rozwiązań normatywnych [Fukuda-Parr, 2011]. Działania normatywne uwidaczniają się przy tym przede wszystkim w krajach Trzeciego Świata, a polegają na przenoszeniu reguł o charakterze globalnym, głównie z państw wysoko rozwiniętych, na poziom działań regionalnych państw rozwijających się [Acharya, 2011]⁵.

⁴ Mniej niż 10 państw afrykańskich wypełnia ustanowiony w 2003 r. w Maputo cel, zgodnie z którym 10% dochodów z inwestycji publicznych ma być przeznaczanych na rolnictwo.

⁵ Przykładem mogą tu być rozwiązania Unii Europejskiej przyjmowane do realizacji procesów integracyjnych państw rozwijających się.