

Bogumiła Mucha-Leszko

Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE : przesłanki i uwarunkowania zmian systemowych

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 38, 25-44

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BOGUMIŁA MUCHA-LESZKO

*Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przesłanki
i uwarunkowania zmian systemowych*

Evolution of the EU Common Agricultural Policy – premises
and preconditions of the systemic changes

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Rolnictwo i jego problemy od czasu podjęcia rozmów w sprawie utworzenia wspólnego rynku i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1 stycznia 1958 r.) pozostaje w centrum polityki integracji europejskiej. Dzieje się tak co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że wspólną politykę rolną (*Common Agricultural Policy*) wprowadzono jako pierwszą – ustalając jej cele, zasady, instrumenty i prawne podstawy funkcjonowania na poziomie Wspólnoty, czyli ponadnarodowym (1962 r.). Po drugie zdominowała ona działalność i budżet Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej do lat dziewięćdziesiątych XX w. i jeszcze w roku 1990 wydatki na WPR stanowiły ponad 60% budżetu. Po trzecie realizacja WPR od początku była przedmiotem ostrych dyskusji i konfliktów pomiędzy krajami członkowskimi, ponieważ stawała się coraz bardziej kosztowna a korzyści osiągały głównie te kraje, w których rolnictwo było ważnym sektorem gospodarki i eksportu. Po czwarte propozycje zmian w WPR wywoływały zdecydowany sprzeciw producentów rolnych przywiązanych do korzystnych warunków produkcji i eksportu (subsydiowanego). Po piąte wspólna polityka rolna była i wciąż jest kontrowersyjnym obszarem w procesie integracji europejskiej, czego dowodem są częste różnice stanowisk w tej sprawie pomiędzy Komisją, Radą Ministrów i Parlamentem. Po szóste już same postanowienia Traktatu Rzymskiego o EWG odnoszące się do wspólnej polityki rolnej zostały uznane przez Stany Zjednoczone za sprzeczne z postanowieniami Ogólnego Układu w sprawie Taryf i Handlu – GATT (art. XXIV) i mimo załagodzenia konfliktu – napięcia w stosunkach handlowych, których przyczyną była WPR i polityka handlowa Wspólnoty stały się problemem w handlu światowym i na forum GATT.

Według założeń Traktatu Rzymskiego o EWG podstawowym zadaniem w działalności Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było utworzenie wspólnego rynku.¹ Realizacja tego zadania wymagała zlikwidowania różnic w funkcjonowaniu rynku rolnego w krajach członkowskich i wprowadzenia jednolitej polityki rolnej. Problem rolnictwa polegał na tym, że interwencjonizm państwowy stanowił podstawową cechę ówczesnej polityki gospodarczej w Europie Zachodniej a w rolnictwie był on szczególnie rozwinięty. Występowało duże zróżnicowanie cen produktów rolnych i spożywczych pomiędzy poszczególnymi krajami, co w konsekwencji wpływało na pogłębianie różnic w kosztach utrzymania. Natomiast istotą wspólnego rynku jest swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób a także zasada równych szans w konkurencji. Warunkiem powodzenia w procesie integracji europejskiej była integracja rolnictwa i rynku produktów rolnych na obszarze EWG.

Podstawy wspólnej polityki rolnej kształtowały się w trakcie negocjacji nad Traktatem o EWG. Jak pisze J. Gillingham – profesor historii Uniwersytetu Missouri w St. Louis – już na etapie formułowania postanowień Traktatu we wspólnej polityce rolnej uwzględniano interes Francji, ponieważ taka była cena kompromisu.²

Bezpośrednio po wejściu w życie Traktatu Rzymskiego o EWG rozpoczęły się obrady okrągłego stołu w sprawie zasad wspólnej polityki rolnej. Organizatorem dyskusji był pierwszy w historii integracji europejskiej komisarz ds. rolnictwa S. Manshold. Wówczas również warunki dyktowała Francja, a personalnie prezydent – generał Ch. De Gaulle, który naciskał na wprowadzenie subsydiów dla gospodarstw rolnych traktując je jako warunek utworzenia wspólnego rynku produktów przemysłowych. Kanclerz RFN – K. Adenauer poparł żądania prezydenta Francji, ponieważ nie chciał doprowadzić do zadrażnienia wzajemnych stosunków.³

Cele, zasady i instrumenty wspólnej polityki rolnej zastały uzgodnione i sformułowane w rzeczywistości gospodarczej Europy Zachodniej drugiej połowy lat pięćdziesiątych i w warunkach deficytu produktów rolnych i żywności. Polityka w dziedzinie rolnictwa uzyskała najwyższą rangę wśród inicjatyw szczebla wspólnotowego. Pozostałe sektory i dziedziny gospodarki obejmowano polityką o charakterze ponadnarodowym stopniowo, pozostawiając w wielu z nich określony zakres kompetencji na poziomie krajowym. Wspólna polityka rolna wyróżnia się spośród pozostałych polityk gospodarczo-społecznych swoim kompleksowym i ponadnarodowym charakterem. Jednak w miarę rozwoju zaczęła rodzić problemy i stawała się poważnym obciążeniem budżetu Wspólnoty oraz przedmiotem

¹ Traktat Rzymski ustanawiający EWG podpisało sześć krajów: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Republika Federalna Niemiec i Włochy 25 marca 1957 roku – wszedł w życie 1 I 1958 roku.

² J. Gillingham, *European Integration 1950–2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge University Press 2003, s. 121.

³ Por. *ibid.*, s. 122.

konfliktów w czasie negocjacji handlowych prowadzonych przez wiele lat w ramach układu GATT a obecnie na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO).⁴

Komisja Wspólnot Europejskich przygotowała pierwszą propozycję zmian WPR w roku 1968 w formie „Memorandum” do Rady Ministrów. Odbyła się w tej sprawie szeroka dyskusja w Parlamencie i Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Dyskusja zakończyła się wprowadzeniem dwóch nowych dyrektyw – pierwszej w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych, pomocy dla farmerów opuszczających gospodarstwa i profesjonalnych szkoleń oraz doradztwa, druga odnosiła się do specjalnych problemów wynikających z prowadzenia gospodarstw rolnych znajdujących się w trudniejszych (mniej sprzyjających) warunkach.⁵ W miarę nasilania się krytyki WPR – co pewien czas prezentowane były kolejne propozycje reform, ale wprowadzane zmiany nie naruszały zasad systemu jako całości. Pierwszą reformą wspólnej polityki rolnej, która doprowadziła do zasadniczych zmian był Plan McSharry’ego przedstawiony w roku 1992. Kolejny etap zmian został zapowiedziany w Agendzie 2000 i są one realizowane. Systemowe zmiany zawiera projekt nowej wspólnej polityki rolnej przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2003 r.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie głównych przesłanek i uwarunkowań systemowych zmian wspólnej polityki rolnej EWG/UE. Podkreślając znaczenie zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych czynników prowadzących do zasadniczej reformy WPR – autorka wyraża pogląd, że czynnikiem sprawczym pierwszych zasadniczych zmian w WPR były konflikty handlowe i Porozumienie Rolne (AoA) zawarte w czasie Rundy Urugwajskiej GATT (1986–1993).⁶

CELE, ZASADY I INSTRUMENTY WPR – I ETAP (1962–1991)

Wspólna polityka rolna została określona w postanowieniach Traktatu Rzymskiego jako główna polityka Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W art. 39 (obecnie art. 33 TWE) sformułowano jej cele, które wynikały z ówczesnej sytuacji w rolnictwie sześciu krajów sygnatariuszy Traktatu, ich sytuacji ogólnogospodarczej i sytuacji na światowym rynku produktów rolnych. Były one następujące:⁷

- 1) wzrost produktywności w rolnictwie poprzez promowanie postępu technicznego i optymalne wykorzystanie czynników produkcji, głównie siły roboczej,
- 2) wzrost dochodów ludności pracującej w rolnictwie,

⁴ World Trade Organization rozpoczęła działalność 1 stycznia 1995 roku i powstała na podstawie umowy z Marakeszu podpisanej 15 kwietnia 1994 r. podczas oficjalnego zakończenia Rundy Urugwajskiej GATT.

⁵ Dyrektywa nr 72/159 (J.O. 1972, L. 96) i Dyrektywa nr 75/268 (O.J. 1975, L. 128).

⁶ Runda Urugwajska miała trwać 4 lata i zakończyć się w roku 1990. W rzeczywistości zakończyła się oficjalnym podpisaniem Aktu Końcowego i Umowy o Ustanowieniu Światowej Organizacji Handlu (WTO) 15 kwietnia 1994 roku w Marakeszu (Maroko).

⁷ Podaję na podstawie: KPE Lasok, *Law and Institution of the European Union*, Seventh Edition, Butterworths, 2001, s. 591.

- 3) stabilizacja rynku rolnego,
- 4) zapewnienie równowagi na rynku dóbr żywności i cen na poziomie możliwości dochodowych konsumentów.

Podstawą wspólnej polityki rolnej zapewniającą osiągnięcie jej wyżej przedstawionych celów stał się wspólny rynek produktów rolnych. W art. 40 Traktatu Rzymskiego o EWG (obecnie art. 34 TWE) zapisano, że „wspólna organizacja rynków rolnych powinna przyjąć w zależności od rodzaju produktu jedną z następujących form:”⁸

- a) wspólne reguły w dziedzinie konkurencji,
- b) obowiązkowa koordynacja różnych krajowych organizacji rynków,
- c) europejska organizacja rynku – zastąpienie krajowych organizacji rynku przez jedną europejską strukturę rynku określonej branży.

Charakteryzując zasady organizacji wspólnego rynku produktów rolnych, należy zwrócić uwagę na interesujący zapis w art. 42 Traktatu Rzymskiego (obecnie art. 36 TWE). Zgodnie z art. 42 (36) reguły konkurencji powinny być stosowane w odniesieniu do produkcji i handlu produktami rolnymi tylko w takim zakresie, jaki zostanie określony przez Radę.⁹ Przepis ten został sprecyzowany w Rozporządzeniu 26 w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej (art. 2) wydanym w roku 1962, który wyłączył produkty rolne z ogólnych reguł konkurencji obowiązujących na całym wspólnym rynku – określonych w art. 85 Traktatu Rzymskiego o EWG (obecnie art. 81 TWE).¹⁰

Wkrótce po wejściu w życie Traktatu Rzymskiego o EWG (1 stycznia 1958 r.) rozpoczęły się dyskusje nad projektem wspólnej polityki rolnej. Decydujące znaczenie w stworzeniu podstaw WPR miała Konferencja w Stresie w lipcu 1958 roku, na której uzgodniono wspólny system cen produktów rolnych i ramy organizacyjne jednego wspólnego rynku produktów rolnych obejmującego rynki krajów członkowskich.¹¹

Określone w Traktacie Rzymskim o EWG cele wspólnej polityki rolnej wymagały stworzenia takich warunków dla ich realizacji, by mogły zostać osiągnięte. Rynek produktów rolnych musiał zatem funkcjonować według innych zasad, niż rynek wyrobów przemysłowych. Komisja EWG przygotowała propozycję w tej sprawie w czerwcu 1960 roku, formułując trzy główne zasady wspólnej polityki rolnej:¹²

- 1) jeden rynek produktów rolnych – zniesienie ograniczeń i stworzenie warunków swobodnego przepływu produktów rolnych pomiędzy krajami członkowskimi,
- 2) preferencje wspólnotowe – priorytetowe traktowanie produktów krajów członkowskich, na rynku Wspólnoty,

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibid.*, s. 590.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Uczestnikami Konferencji w Stresie byli przedstawiciele rządów i organizacji rolniczych krajów członkowskich.

¹² Podaję na podstawie: S. Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave 1999, s. 250.

3) solidarność finansowa – uczestnictwo w pokrywaniu kosztów WPR wszystkich krajów członkowskich, ale ze środków wspólnego budżetu utworzonego na szczeblu ponadnarodowym.

Od roku 1980 obowiązuje czwarta zasada WPR, którą jest współodpowiedzialność. Producenci rolni muszą ponosić część kosztów, jakie są związane z realizacją WPR.¹³

Wspólna polityka rolna została wprowadzona w roku 1962, gdy w styczniu Rada Ministrów przyjęła pierwsze regulacje dotyczące organizacji rynków rolnych, a w kwietniu ustanowiła Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*). Wprowadzanie w życie całego systemu WPR trwało do 1968 roku.

Wraz z wejściem w życie wspólnej polityki rolnej zaczęły funkcjonować trzy mechanizmy zapewniające realizację głównych zasad WPR sformułowanych przez Komisję EWG. Mechanizmy te były następujące:¹⁴

1) mechanizm podtrzymywania cen wewnętrznych poprzez system interwencyjnych zakupów nadwyżek produkcji ze środków Funduszu Rolnego, gdy ceny produktów na rynku wspólnotowym spadały poniżej cen gwarantowanych,

2) protekcja przed niskimi cenami produktów importowanych za pomocą systemu kwot importowych i opłat nakładanych na importowane produkty rolne, gdy ceny światowe spadały poniżej ceny rynku wewnętrznego (ceny progowe – *threshold price*),¹⁵

3) system subsydiów eksportowych działający na zasadzie refundacji producentom rolnym kwot stanowiących różnicę między ceną światową i wspólnotową ceną interwencyjną.

W praktyce gospodarczej wspólna polityka rolna prowadziła do ustanowienia jednego wspólnego rynku produktów rolnych, a w szczególności zbóż, cukru, produktów mleczarskich, mięsa, wina i niektórych owoców i warzyw. Najważniejszym instrumentem WPR były ceny gwarantowane, czyli ceny minimum, i jeśli ceny na rynku spadały poniżej cen gwarantowanych, to wówczas uruchamiane były zakupy przez agencje interwencyjne krajów członkowskich w celu zlikwidowania nadwyżek produktów rolnych na rynku Wspólnoty. Ten mechanizm cen podtrzymywanych zapewniał określony poziom dochodów producentom rolnym. Interwencyjne zakupy były magazynowane i sprzedawane na rynkach krajów trzecich.

System cen podtrzymywanych obejmował trzy rodzaje cen:¹⁶ ceny docelowe (*target price*), ceny progowe (*threshold price*) i ceny interwencyjne (*intervention price*). Na przykład w odniesieniu do rynku zbóż mechanizm ten funkcjonował następująco:

¹³ G. Glocker, L. Junius, G. Scapucci, S. Usherwood, J. Vassallo, *Guide to UE Policies*, Blackstone Press Limited, London 1998, s. 109.

¹⁴ S. Hix, *The Political...*, s. 250.

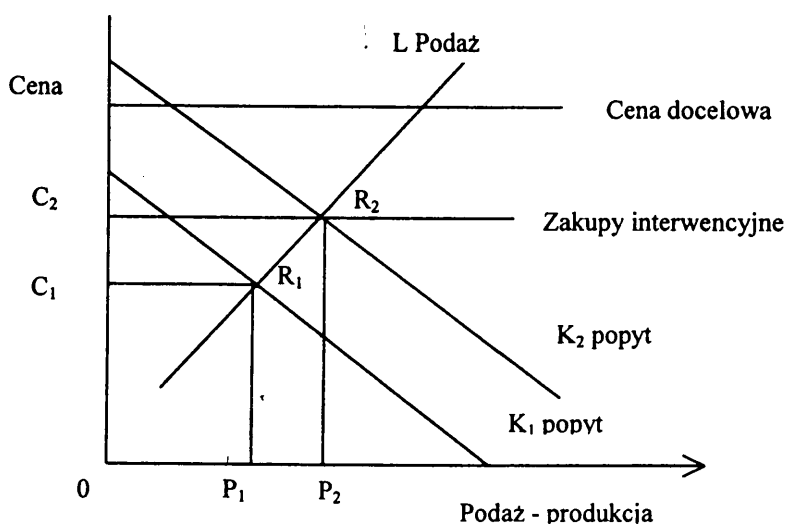
¹⁵ Były to opłaty wyrównawcze, które zostały zniesione zgodnie z postanowieniami Rundy Urugwajskiej GATT od 1 stycznia 1995 r. i zastąpione cłami.

¹⁶ Przykład na podstawie: I. Barnes, P. Barnes, *The Enlarged European Union*, Longman, London–New York, 1995, s. 170–172.

1. Ceny docelowe były oparte na cenach zbóż dostarczanych do magazynów w Duisburgu, gdzie notowano najniższą podaż zbóż na rynku UE. Ceny docelowe dla innych obszarów kalkulowano z uwzględnieniem kosztów transportu.

2. Ceny progowe zostały ustanowione dla importu zbóż na rynek Wspólnoty na zbliżonym poziomie do cen docelowych. Ceny progowe zastosowano, aby nie dopuścić do nadmiernego importu zbóż. Podatek nazywany opłatą wyrównawczą został nałożony na importowane zboże. Był on ustalany na podstawie różnicy między najniższą światową ceną sprzedaży na rynku Wspólnoty i ceną progową. Zasada działania opłat wyrównawczych była następująca: gdy ceny światowe spadały – opłaty wyrównawcze rosły i spadały wraz ze wzrostem cen światowych. W mało prawdopodobnych sytuacjach, gdyby ceny światowe były wyższe od cen na rynku UE, wówczas mechanizm zapewniał wprowadzenie opłat wyrównawczych (podatków) na eksport ze Wspólnoty w celu utrzymania niskiego poziomu cen na rynku wewnętrznym.

3. Cena interwencyjna – to teoretycznie minimalna cena na zboża we Wspólnocie, ustalona na podstawie lokalnego rynku francuskiego (Departamentu Ormes), który charakteryzował się największymi nadwyżkami produkcyjnymi we Wspólnocie Europejskiej i odpowiednio najniższymi cenami.



Źródło: Na podstawie: I. Barnes and P. Barnes, *The Enlarged...*, s. 172.

Ryc. 1. Mechanizm interwencji
The intervention mechanism

Jeśli równowaga rynkowa jest w punkcie R_1 przy cenie C_1 i podaży P_1 , co jest poniżej ceny interwencyjnej – to zakupy interwencyjne spowodują przesunięcie się krzywej popytu w górę (wyższy poziom popytu) i wzrost ceny z punktu C_1 do punktu C_2 (cena interwencyjna). Korzyści dla producentów zbóż – to stabilizacja ich cen, natomiast koszty dla Wspólnoty są skutkiem stałego utrzymywania cen

powyżej poziomu równowagi rynkowej. Producenci zbóż mogą w takich warunkach produkować znacznie więcej i przyczyniać się do powstawania coraz wyższych nadwyżek podaży zbóż na rynku. W rzeczywistości największe znaczenie miały dwie ceny: interwencyjna i progowa. Cena interwencyjna stanowiła cenę bazową (*floor on the market*) a progowa cenę pułapu. Cena progowa sprawiała, że producenci krajów członkowskich nie byli zagrożeni konkurencją zewnętrzną na własnym wspólnotowym rynku.

Charakterystyczną cechą wspólnej polityki rolnej było jej ściśle powiązanie z zewnętrzną polityką handlową. Polegało to na stworzeniu systemu ochrony rynku wewnętrznego przed nadmiernym importem produktów rolnych, jak również wprowadzeniu dopłat do eksportu zachęcających producentów rolnych do sprzedaży swoich produktów na rynku światowym po cenach na nim obowiązujących. W warunkach wysokich cen na rynku wewnętrznym Wspólnoty tylko subsydia mogły zapewnić opłacalność eksportu.

Rozbudowany system podtrzymywania cen na rynku wewnętrznym i subsydiowanie eksportu produktów rolnych stawały się coraz większym obciążeniem dla wspólnotowego budżetu. Utworzony na podstawie Rozporządzenia nr 25 z 1962 roku (Rozporządzenie nr 728 z roku 1970 – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej stanowi główne źródło finansowania WPR).¹⁷ Składa się ono z dwóch odrębnych części: Orientacji i Gwarancji. W Sekcji Gwarancji gromadzone są środki na finansowanie kosztów podtrzymywania cen na rynku wewnętrznym oraz subsydiów eksportowych. Druga sekcja – Orientacji została pomyślana jako finansowy instrument wspomagający przemiany strukturalne w rolnictwie krajów członkowskich. Strukturalna sekcja Funduszu Rolnego mimo prób nadania jej wyższej rangi nie odgrywała większej roli przez wiele lat. Sekcja Gwarancji stanowiła około 95% środków, a tylko 5% przeznaczano na promowanie zmian technologicznych i strukturalnych w rolnictwie.

Holenderski Komisarz S. Manshold w roku 1972 zaproponował reformę wspólnej polityki rolnej zmierzającą do nadania większego znaczenia polityce strukturalnej w rolnictwie Wspólnoty wraz ze zmianami systemu podtrzymywania cen na rynku wewnętrznym. Wkrótce okazało się, że na zasadnicze zmiany WPR jest „za wcześnie” – Rada Ministrów odrzuciła projekt Mansholda.¹⁸

Największym beneficjentem wspólnej polityki rolnej była Francja i starała się utrzymać poziom płatności dla swoich producentów rolnych. Cele wspólnej polityki rolnej określone zostały w warunkach braku samowystarczalności w produkcji żywności i trudności zaopatrzeniowych. Od początku lat 60. każdy kolejny rok przynosił poprawę sytuacji gospodarczej i wzrost produkcji w rolnictwie, a w przypadku niektórych produktów rolnych osiągnano samowystarczalność. W latach 80. nadprodukcja stanowiła już problem gospodarczy i finansowy. To

¹⁷ E. Fouilleux, *The Common Agricultural Policy*, [w:] M. Cini, *European Union Politics*, Oxford University Press, 2003, s. 248.

¹⁸ *Ibidem*.

wówczas pojawiły się powszechnie znane określenia „góry masła” i „jeziora wypełnione winem”.

Wzrost samowystarczalności w dziedzinie produkcji rolnej przedstawiają dane procentowe zamieszczone w tabeli 1.

Tab. 1. Samowystarczalność w produkcji wybranych produktów rolnych w latach 1974–1993
(wskaźniki procentowe)
Self-sufficiency rates, 1977–1993 (percent)

Produkt	1974 WE-9	1979 WE-12	1983 WE-12	1986 WE-12	1993 WE-12
1. Zboże	76	84	98	112	126
2. Pszenica	105	116	127	121	141
3. Jęczmień	105	113	114	120	122
4. Cukier	91	115	126	125	135
5. Mięso wołowe	96	97	101	102	105

WE-9 i WE-12 liczb krajów członkowskich
Źródło: E. Fouilleux, *The Common...*, s. 249.

Z danych tabeli 1 wynika, że nadwyżki w produkcji wybranych pięciu produktów były coraz wyższe, a od lat osiemdziesiątych przyczyniły się do ponoszenia także coraz wyższych kosztów ich magazynowania i eksportu, które obciążały budżet WE, ponieważ refundowano producentom kwoty wynikające z różnic między wyższymi cenami wewnętrznymi i niższymi cenami światowymi.

W okresie pierwszych 20 lat funkcjonowania WPR produkcja w rolnictwie WE rosła średnio 2,5% rocznie, mimo że o około 10 mln spadło zatrudnienie w rolnictwie, natomiast średni roczny wskaźnik wzrostu konsumpcji wynosił tylko 0,5%.¹⁹

Realizacja celów wspólnej polityki rolnej, które zostały ustalone w drugiej połowie lat 50. ubiegłego wieku, zastosowanie mechanizmu podtrzymywania cen oraz przyjęcie zasady ustalania cen wspólnych na poziomie najwyższych kosztów produkcji poszczególnych produktów w całej Wspólnocie Europejskiej – to główne przyczyny problemów w procesie integracji europejskiej, jakie narastały od końca lat 60.²⁰ Najwyższe koszty na wspólną politykę rolną poniesiono w roku 1970, gdy EAGGF stanowił około 90% wydatków budżetowych.²¹ Natomiast w kilkuletnim okresie najwyższego poziomu wydatków w latach 1968–1974 – koszty WPR wynosiły 72% wydatków budżetowych.²² Spadek udziału wydatków na WPR w budżecie następował dopiero od początku lat 80., ale jeszcze w roku 1986 wynosił 65,1%.²³ Producenci rolni w ramach wspólnej polityki rolnej uzyskali wysokie transfery pieniężne obciążające podatników i konsumentów krajów członkowskich,

¹⁹ I. Barnes, P. Barnes, *The Enlarged...*, s. 177.

²⁰ To dopiero wówczas nastąpiło wprowadzenie w życie WPR jako całego systemu (w l. 1967/68).

²¹ EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. Podaję na podstawie: G. Glocker, L. Junius, G. Scapucci, S. Usherwood, J. Vassallo, *Guide to UE...*, s. 115.

²² Por. J. Gillingham, *European...*, s. 127.

²³ E. Fouilleux, *The Common...*, s. 248.

które wynosiły około 50% ich całkowitych dochodów w latach 80.²⁴ Poziom transferów wzrastał wówczas, gdy spadały ceny rynkowe produktów rolnych. Interesującym problemem jest udział krajów członkowskich w finansowaniu kosztów WPR. Otóż do roku 1987 tylko dwa kraje były płatnikami netto do budżetu Wspólnoty: RFN i Wielka Brytania. Udział Republiki Federalnej Niemiec we wpłatach do budżetu wynosił 26,5%, a w wydatkach 14,7%, Wielkiej Brytanii – 16,2% we wpłatach i 10,7% w wydatkach.²⁵ Nie trudno więc zrozumieć krytyczne stanowisko Wielkiej Brytanii w sprawie takiego modelu WPR, który do tego stopnia obciążał budżet Wspólnoty, ponadto należy zwrócić uwagę, że rolnictwo nie należy do ważnych dziedzin w gospodarce Wielkiej Brytanii w odróżnieniu od RFN. Chętnie krytycznie piszą o WPR znani angielscy autorzy publikacji w dziedzinie integracji europejskiej. Przedstawiam opinię dwóch często cytowanych autorów. D. Urwin²⁶ (University of Aberdeen) napisał między innymi, że na początku lat 80. wspólna polityka rolna miała bardziej społeczny, niż ekonomiczny charakter, zwyciężyły cele wyborcze (zapewnienie poparcia) a nie efektywność sektora rolniczego. Jednak przyznaje, że skutki WPR pogłębiała recesyjna sytuacja w gospodarce światowej w latach siedemdziesiątych. Spadek koniunktury i wzrost bezrobocia przyczyniły się do wzrostu nadprodukcji w rolnictwie.

S. Hix²⁷ (London School of Economics) uważa, że mechanizm podtrzymywania cen doprowadził do wielu problemów we Wspólnocie i w stosunkach handlowych z krajami trzecimi, ale w tej sprawie panuje dość powszechna zgodność poglądów, że najważniejsze skutki WPR były następujące:

- 1) gwarantowane ceny przyczyniły się do nadprodukcji, ponieważ produkcja rosła szybciej od popytu,
- 2) magazynowanie nadwyżek powodowało dalszy wzrost kosztów WPR i obciążeń budżetowych,
- 3) intensyfikacja produkcji rolnej oraz wzrost ilości stosowanych środków chemicznych jak herbicydy i pestycydy, oraz nawozów sztucznych przyczyniły się do szybszej degradacji środowiska naturalnego,
- 4) większość dochodów z tytułu realizacji WPR trafiała do dużych producentów rolnych, natomiast małe gospodarstwa rolne wymagały większego wsparcia socjalnego,
- 5) kwoty importowe i opłaty przyczyniły się do napięć w stosunkach handlowych i ograniczały możliwość liberalizacji handlu światowego w dziedzinie produktów rolnych,
- 6) subsydia eksportowe zakłócały światowy rynek produktów rolnych, wpływały na obniżenie cen światowych i pogłębiały trudności w handlu krajów słabo rozwiniętych.

²⁴ Por. J. Gillingham, *European...*, s. 122.

²⁵ *Ibid.*, s. 124.

²⁶ D. U. Urwin, *The Community of Europe*, Longman, London–New York, 1995, s. 185.

²⁷ S. Hix, *The Political...*, s. 251.

Podsumowując, należy podkreślić, że wspólna polityka rolna przyczyniała się nie tylko do problemów wewnętrznych Wspólnoty Europejskiej, ale wywołała także konflikty i kryzysy w handlu międzynarodowym i na forum GATT. Najważniejsze problemy wewnętrzne były następujące: wysokie koszty ponoszone przez konsumentów, rosnące koszty realizacji WPR i obciążanie budżetu Wspólnoty, negatywny wpływ na środowisko naturalne związany z intensywnym użytkowaniem ziemi i stosowaniem środków chemicznych.

Rosnąca krytyka WPR, ale przede wszystkim coraz wyższe jej koszty sprawiły, że pierwsza – częściowa reforma w celu ograniczenia nadprodukcji poprzez zmniejszenie środków przeznaczonych na zakupy interwencyjne była wprowadzona w roku 1984. Zastosowano dwa rodzaje instrumentów: stabilizatory i kwoty produkcyjne. Ponadto w celu ograniczenia produkcji wprowadzono pomoc za wyłączanie ziemi z użytkowania i wcześniejsze emerytury. Jednak chyba najbardziej skutecznym nowym rozwiązaniem było uzgodnienie dyscypliny budżetowej. Po długim konflikcie z Wielką Brytanią w roku 1984 Rada Europejska obradująca w Fontainebleau osiągnęła kompromis polegający na ograniczeniu wzrostu wydatków na WPR do poziomu wzrostu zasobów własnych Wspólnoty. Udoskonaloną zasadą limitowania środków budżetowych na wspólną politykę rolną było zastosowanie tzw. perspektywy budżetowej, czyli I pakietu Delorsa. Dodatkowo przyjęto limit wzrostu środków na WPR określając go na poziomie 74% stopy wzrostu PNB Wspólnoty.²⁸

Zmiany o zasadniczym znaczeniu wynikające z uwarunkowań i przesłanek wewnętrznych rozpoczęły się od roku 1985. Był to rok przedstawienia nowego projektu budowy Jednolitego Rynku Wewnętrznego 1992. Propozycje zawierała Biała Księga przygotowana przez Komisję pod kierunkiem komisarza Cockfielda. Plan przyspieszenia integracji rynkowej miał wpływ na potrzebę przyspieszenia integracji w innych dziedzinach. Priorytetem stało się osiągnięcie wyższej spójności społeczno-ekonomicznej i w związku z tym polityka strukturalna stanowiąca zespół instrumentów i metod działania pozwalających łagodzić dysproporcje w rozwoju gospodarczo-społecznym krajów i regionów. Nowy plan i nowy etap integracji europejskiej wskazywały na potrzebą dalszego ograniczenia wagi WPR w budżecie Wspólnoty i zasadniczych zmian systemowych w realizacji polityki rolnej.

W czerwcu w 1985 roku została opublikowana Zielona Księga Komisji zapowiadająca zmiany w WPR. W roku 1988 przedstawiono nowe zasady korzystania ze środków trzech funduszy WE: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF) i Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Rolnego (EAGGF). Reforma funduszy strukturalnych i nowe zasady polityki budżetowej (pakiet Delorsa na lata 1988-92) były związane z przyspieszeniem integracji rynkowej (Jednolity Rynek 1992) i dowodem nowej hierarchii celów w rozwoju integracji europejskiej.

W tym samym czasie, gdy kraje członkowskie Wspólnot Europejskich podjęły Projekt Jednolity Rynek Europejski 1992 – oznaczający realizację wyższego modelu

²⁸ G. Glocker, L. Junius, G. Scapucci, S. Usherwood, J. Vassallo, *Guide to UE...*, s. 115.

integracji – rozpoczęła się VIII runda negocjacyjna na forum GATT (1986 – w Punta del Este – Urugwaj). Przebieg negocjacji i postanowienia Rundy Urugwajskiej oraz nowe priorytety w polityce integracji europejskiej spowodowały, że w roku 1991 Komisja Wspólnot Europejskich przedstawiła Radzie Ministrów projekt kompleksowej reformy wspólnej polityki rolnej (Reforma McSharry’ego).

DECYDUJĄCY WPŁYW NA KONIECZNOŚĆ ZMIAN WPR RUNDY URUGWAJSKIEJ GATT

Ogólny Układ w Sprawie Taryf i Handlu – GATT stworzył multilateralne zasady w handlu światowym, a kolejne rundy negocjacyjne, jakie odbywały się w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przyczyniały się do obniżania taryf celnych i wzrostu obrotów handlowych. Liberalizacja handlu światowego nie obejmowała wszystkich towarów. Pozytywne skutki przynosiły negocjacje w sprawie obniżania stawek celnych na produkty przemysłowe. Protekcjonizm utrzymywał się w handlu produktami rolnymi, mimo dobrej i stabilnej koniunktury w latach 60. Wyłączenie towarów rolnych z ogólnych zasad liberalizacji określonych w Układzie GATT nastąpiło w roku 1955, gdy Stany Zjednoczone wymusiły dopuszczenie specjalnych ulg w zakresie subsydiowania eksportu produktów rolnych.²⁹

Wspólna polityka rolna od początku była przyczyną sporów handlowych między Wspólnotą Europejską i głównymi eksporterami żywności, ale przede wszystkim Stanami Zjednoczonymi. Jednym z najgłośniejszych konfliktów w roku wprowadzenia WPR była „wojna kurza”, która rozpoczęła się w połowie 1962 roku, gdy WE zastosowała w stosunku do importu drobiu tzw. paszowe opłaty wyrównawcze. W odpowiedzi na odmowę Rady Ministrów EWG podjęcia w tej sprawie negocjacji – Stany Zjednoczone w ramach działań odwetowych ograniczyły import z EWG.

Pierwsze porozumienie w celu złagodzenia barier w handlu produktami rolnymi zawarto dopiero w czasie Tokijskiej Rundy negocjacyjnej GATT (1973–1979), ale i wówczas dotyczyło ono tylko redukcji cel i nie obejmowało barier pozataryfowych.³⁰ Mimo że dyskutowano tylko nad częściową liberalizacją – to i tak rozmowy były wyjątkowo trudne i dochodziło do ostrych sporów. Największym problemem było uzgodnienie poziomu liberalizacji między Stanami Zjednoczonymi i EWG. Jak pisze przewodniczący grupy negocjatorów Stanów Zjednoczonych uczestniczącej w rozmowach w Genewie w sierpniu 1977 roku – starał się on trzymać zasady, aby nie atakować wspólnej polityki rolnej EWG i prowadzić dyskusję pragmatycznie, uzgadniając z przedstawicielami EWG taki zakres libe-

²⁹ Szerzej na ten temat: T. Greens, *Farm – support policies compatible with trade liberalization*, „The World Economy” 1988, March, nr 1, s. 109–117.

³⁰ A. L. McDonald, *Organisation and Management of Complex International and Economic Negotiation Tokyo Round: Multinational Trade Negotiations*, „The World Economy” 2000, February, vol. 23, nr 2, s. 218.

ralizacji, który mógłby zostać zaakceptowany przez rząd Stanów Zjednoczonych i Radę Ministrów EWG.³¹

Na początku lat 80. gospodarka światowa nie osiągnąwszy jeszcze pełnej równowagi po turbulencji gospodarczej lat 70. – weszła w kolejny kryzys (1979–1982), a następne obniżenie stopy wzrostu wystąpiło w latach 1985–1986.³² Wyjątkowa destabilizacja miała miejsce na światowym rynku produktów rolnych. W związku z narastaniem tego problemu ministrowie ds. handlu 24 krajów OECD uzgodnili, że Sekretariat Generalny przeprowadzi przegląd polityki rolnej realizowanej przez różne kraje i oceni jej wpływ na wymianę handlową.³³ Wyniki przeglądu polityki rolnej miały służyć przygotowaniu rekomendacji w celu ograniczenia protekcjonizmu w handlu produktami rolnymi. Ocena zawierała klasyfikację polityki rolnej poszczególnych krajów z punktu widzenia stopnia zakłócania handlu międzynarodowego. Wniosek końcowy oceny był jednoznacznie niekorzystny dla Wspólnoty Europejskiej – uznano WPR za najbardziej zakłócającą handel międzynarodowy.

Gdy w roku 1986 rozpoczęła się VIII Runda Negocjacyjna GATT po raz pierwszy zakres negocjacji obejmował nowe dziedziny handlu. Były nimi: produkty rolne, usługi i handel własnością intelektualną. Negocjacje planowane były na 4 lata – przedłużyły się do 8 lat, a powodem były spory i kryzysy w rozmowach dotyczących liberalizacji handlu produktami rolnymi. Stany Zjednoczone i grupa Cairns (14 eksporterów netto produktów rolnych), a w szczególności Argentyna, Australia, Nowa Zelandia i Urugwaj stanowiły stronę ofensywną, zmierzającą do radykalnej liberalizacji wymiany. Wspólnota Europejska i Japonia nie wyrażały na to zgody. Podtrzymywanie cen żywności w Japonii było na jeszcze wyższym poziomie, niż w EWG, a cele polityki wewnętrznej (także w EWG) miały charakter priorytetowy. Stany Zjednoczone w argumentacji na rzecz liberalizacji handlu w dziedzinie rolnictwa wykorzystywały raporty OECD. Przedstawiciele Wspólnoty nie chcieli dopuścić do zbyt radykalnych rozwiązań, ponieważ groziło to potrzebą daleko idących zmian wspólnej polityki rolnej. Obniżenie taryf celnych bez zmian systemu podtrzymywania cen groziłoby zalaniem rynku Wspólnoty przez towary amerykańskie i krajów Grupy Cairns prowadząc do ograniczenia produkcji wewnętrznej.³⁴ Pod koniec roku 1990, gdy zgodnie z planem Runda Urugwajska miała się zakończyć, stanowiska Stanów Zjednoczonych i EWG były na tyle rozbieżne, że istniało realne niebezpieczeństwo załamania multilateralnego porządku w handlu światowym. Wówczas przedstawiciele Stanów Zjednoczonych i ich zwolennicy (Grupa Cairns) zdecydowali się na zastosowanie następującej taktyki, aby nie prowadzić negocjacji na temat liberalizacji handlu w pozostałych dziedzinach do czasu osiągnięcia porozumienia w sprawie handlu produktami rolnymi.

³¹ *Ibidem*.

³² A. L. Sorkin, *Monetary and Fiscal Policy and Business Cycles in the Modern Era*, Lexington Books, 1988, s. 63–64.

³³ OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development, Organizacja ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

³⁴ E. Fouilleux, *The Common...*, s. 254.

Kryzys w negocjacjach w czasie Rundy Urugwajskiej GATT spowodował przełom w podejściu do WPR, ponieważ bez zmian w polityce rolnej nie byłoby możliwe osiągnięcie kompromisu. W takich okolicznościach Komisja Wspólnot Europejskich przystąpiła do prac nad projektem reformy wspólnej polityki rolnej, który przygotowywano w tajemnicy.³⁵

Korzystając z prawa do inicjatywy ustawodawczej Komisja przedstawiła projekt zmian (luty 1991 r.), których istotą było zastąpienie mechanizmu podtrzymywania cen, na system dopłat bezpośrednich dla producentów rolnych. Ponadto dopłaty bezpośrednie zostały zróżnicowane w zależności od wielkości gospodarstw i możliwości konkurowania na rynku światowym. Najwięksi producenci nie zostali objęci dopłatami bezpośrednimi. Dodatkowy pakiet zmian obejmował instrumenty sprzyjające ochronie środowiska naturalnego, gospodarce leśnej i wcześniejszemu przechodzeniu na emeryturę.

Uznając negocjacje na forum GATT (Runda Urugwajska) za główny czynnik przesądzający o zmianie zasad wspólnej polityki rolnej WE należy dodać, że w niektórych środowiskach krajów członkowskich oczekiwano reformy WPR. Dalszą liberalizacją handlu zainteresowani byli przedstawiciele przemysłu w RFN i popierali kompromis w handlu produktami rolnymi.

Pośród krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej ograniczeniem subsydiów dla rolnictwa przede wszystkim była zainteresowana Wielka Brytania, ponieważ nie otrzymywała w ramach WPR takich korzyści jak np. Francja. Ponadto Wielka Brytania i RFN do roku 1987 były jedynymi płatnikami netto do budżetu Wspólnoty.³⁶ Przedstawiciele rządu Wielkiej Brytanii w trakcie Rundy Urugwajskiej GATT wypowiedali się publicznie za przyjęciem rozwiązań ograniczających subsydiowanie rolnictwa. Na przykład P. Lilley³⁷ – sekretarz ekonomiczny Ministerstwa Skarbu w wystąpieniu 4 kwietnia 1988 roku w Londynie stwierdził, że zmiany w polityce rolnej (chodziło o zmniejszenie subsydiów) mogłyby przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego, a najlepsze rozwiązanie – to program multilateralny w porozumieniu z GATT.

Efektom negocjacji w trakcie Rundy Urugwajskiej (1986–1993) dotyczących handlu produktami rolnymi było Porozumienie Rolne (*The Agreement on Agriculture*). Unia Europejska zobowiązała się do zmian zarówno w zewnętrznej polityce handlowej jak również w polityce rolnej.³⁸ W Porozumieniu Rolnym (AoA) programy polityki rolnej podzielono na dwa rodzaje:

1) te które bezpośrednio przyczyniają się do wzrostu produkcji i zakłócają handel,

2) te które nie mają bezpośredniego wpływu na produkcję i handel.

Wskutek przyjęcia takiego kryterium oceny polityki rolnej – wyróżniono trzy kategorie instrumentów finansowych stosowanych w rolnictwie:³⁹

³⁵ *Ibid.*, s. 255.

³⁶ E. Gillingham, *European...*, s. 124.

³⁷ B. Bloom, *UK Accepts case for farm policy reforms*, „Financial Times”, 5 May, 1988, s. 34.

³⁸ Nazwa Unia Europejska obowiązuje od 1 listopada 1993 roku (jest to data wejścia w życie traktatu z Maastricht).

³⁹ Podają na podstawie: E. Fouilleux, *The Common...*, s. 259.

1) *amber box* – instrumenty bezpośrednio wpływające na poziom produkcji i zakłócające handel, wobec których przyjęto jednoznaczną zasadę – wyeliminowanie,

2) *green box* – instrumenty mające niewielki wpływ na handel, jak np.: inicjatywy rządowe w dziedzinie badań, bezpieczeństwa żywności, rozwoju infrastruktury, kontroli fitosanitarnej, jak również płatności bezpośrednich dla farmerów, takich jak wspomaganie inwestycji, pomocy w przypadku klęsk, programów pomocy regionalnej, ochrony środowiska i systemów emerytalnych,

3) *blue box* – płatności związane z programami ograniczającymi produkcję (limity), które uznano za dopuszczalne tak długo jak będą uzasadnione.

Instrumenty finansowe (płatności) stosowane w polityce rolnej Unii Europejskiej zakwalifikowane zostały w roku 1994 do *blue box*. Dalsze negocjacje (od roku 1995) są organizowane przez Światową Organizację Handlu (WTO). Pierwsze próby podjęte w listopadzie 1999 roku w Seattle (USA) zakończyły się niepowodzeniem. Kolejny etap negocjacji rozpoczął się dwa lata później (listopad 2001) w Doha (Katar). Zgodnie z przyjętą deklaracją powinny zakończyć się w styczniu 2005 roku.

Stanowiska w sprawie dalszej liberalizacji handlu rolnego są następujące:⁴⁰

1) Grupa Cairns – jest zainteresowana dalszą liberalizacją,

2) Stany Zjednoczone – kontynuacja liberalizacji z zachowaniem pomocy dla rolnictwa,

3) Unia Europejska – obrona własnego modelu polityki rolnej – podkreślając jej wielofunkcyjność,

4) kraje rozwijające się – będą domagały się specjalnych warunków – wyłączenia z ogólnie obowiązujących zasad.

Strategia Unii Europejskiej – obrony własnego modelu polityki rolnej przyjęta została w październiku 1999 roku przez Radę Ministrów ds. Rolnictwa. Zakłada się generalną odmowę cięć dopłat bezpośrednich, ponieważ mają one charakter wielofunkcyjny.⁴¹ Jednak los *blue box* może być różny. Wielofunkcyjność rolnictwa udowadniał w Seattle komisarz UE ds. handlu P. Lamy. Słynny zwolennik wolnego handlu i autor znanych na całym świecie prac w tej dziedzinie – J. Bhagwati⁴² komentuje argumentację UE, której podstawą jest wielofunkcyjność rolnictwa następująco: „Nie podzielam tych poglądów... Powinniśmy być w stanie znaleźć i zaakceptować odpowiednie rozwiązania polityczne, które pozwolą ochronić inne funkcje rolnictwa, przy jednoczesnym uwolnieniu handlu. Zielen może być subsydiowana bezpośrednio, a nie pośrednio i nieefektywnie przez bariery w handlu międzynarodowym, chroniące rolnictwo we Francji i generalnie w UE”.

Nowy etap dyskusji w sprawie dalszej liberalizacji handlu w dziedzinie produktów rolnych będzie nie mniej trudny niż poprzedni. Unia Europejska

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² J. Bhagwati, *Wolny handel dziś. Ekonomiczne idee na nowe milenium*, CeDeWu, Warszawa, 2003, s. 86.

reformuje wspólną politykę rolną dostosowując ją do strategicznych celów integracji, priorytetów polityki ekonomiczno-społecznej całego ugrupowania, zmieniających się warunków konkurencji na rynku wewnętrznym i światowym, ale równocześnie musi ona zapewniać rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, ochronę środowiska naturalnego i odpowiedni poziom dochodów dla rolników.

SPÓŁECZNY CHARAKTER WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ OD REFORMY MACSHARRY'EGO (1992)

Istotą zmian WPR wprowadzonych dzięki reformie McSharry'ego było określenie jej nowych celów. Zdecydowanie wzrosło znaczenie społecznych funkcji polityki rolnej, a przede wszystkim: redystrybucji dochodów w kierunku większej równości i sprawiedliwości społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz rozwoju obszarów wiejskich. Główne zasady w realizacji nowej WPR były następujące:⁴³

1) obniżenie cen gwarantowanych na zboża i mięso wołowe w okresie 3 lat o 29% i 15% w celu zbliżenia do cen światowych (w następnej kolejności zostały obniżone ceny gwarantowane na owoce i warzywa),

2) bezpośrednie dopłaty dla producentów rolnych,

3) system rekompensat dla rolników za wyłączenie ziemi z uprawy (odlogowanie) w szczególności w dziedzinie produkcji zbóż w celu obniżenia produkcji i ponoszenia niższych kosztów interwencyjnych zakupów,

4) programy wspomagania rozwoju regionów wiejskich, rolnictwo przyjazne środowisku, zalesianie gruntów uprawnych i wcześniejsze przechodzenie na emeryturę.

Dalsze zmiany wspólnej polityki rolnej zostały przedstawione w Agendzie 2000 zapowiadającej przyjęcie nowych członków i pakiet budżetowy do 2006 roku. Nowe propozycje stanowiły częściowo kontynuację reformy McSharry'ego poprzez rozszerzenie zakresu obniżek cen gwarantowanych na mleko, oliwę z oliwek i wino oraz dalsze obniżki cen na zboża i mięso wołowe. Przedstawiono również nowe cele przyszłej WPR, którymi powinny być:⁴⁴

1) podniesieni konkurencyjności UE poprzez obniżenie cen,

2) zagwarantowanie dobrej i bezpiecznej żywności dla konsumentów,

3) zapewnienie stabilnych dochodów i odpowiedniego standardu życia rolników,

4) wprowadzenie takich metod produkcji aby nie wpływały negatywnie na środowisko naturalne,

5) tworzenie alternatywnych możliwości zatrudnienia i dochodów dla rolników,

6) rozwój obszarów wiejskich.

⁴³ Por. S. Hix, *The Political...*, s. 252.

⁴⁴ G. Glocker, L. Junius, G. Scapucci, S. Usherwood, J. Vassalo, *Guide to...*, s. 118.

Za fundamentalną reformę uważany jest projekt nowej wspólnej polityki rolnej przyjęty przez Radę Ministrów Rolnictwa 26 czerwca 2003 roku w Luksemburgu (propozycja Komisji z 23 stycznia 2003 r.). Zgodnie z założeniami Agendy 2000 nowa reforma będzie wprowadzana od roku 2004 i 2005.⁴⁵ Ta przełomowa reforma charakteryzuje się orientacją rynkową – rolnictwo ma być efektywne a produkty rolnictwa konkurencyjne. Polityka Unii Europejskiej zmierza do tego, aby rolnicy byli przede wszystkim przedsiębiorcami i produkowali zgodnie z potrzebami rynku. Nadal ważnym czynnikiem zmian w WPR pozostają porozumienia i zasady w handlu międzynarodowym. Warunek główny – to wyeliminowanie subsydiów, które zakłócają handel. Chodzi o to, by pomoc dla rolników nie była bezpośrednio związana z produkcją i mogła być zakwalifikowana do *green box* w ramach porozumień WTO.⁴⁶ Wówczas system subsydiów nie podlega redukcji, ponieważ nie prowadzi do nadprodukcji w rolnictwie UE i nie wpływa na ograniczenie możliwości rozwoju eksportu przez kraje słabiej rozwinięte.

Nowe elementy WPR przyjęte przez Radę Ministrów 26 czerwca 2003 roku są następujące:⁴⁷

Jednolity system dopłat

1) wprowadzenie jednolitego systemu dopłat dla rolników UE niezależnego od produkcji z zachowaniem ograniczonego powiązania z produkcją w tych przypadkach, które państwa członkowskie uznają za konieczne, aby zapobiec zaprzestaniu produkcji,

2) powiązanie jednolitego systemu dopłat z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, standardami zdrowia zwierząt i roślin oraz opieki nad zwierzętami jak również z warunkiem zachowania wszystkich obszarów rolnych w dobrej kondycji pod względem rolnym i środowiska naturalnego.

Wzmocnienie polityki obszarów wiejskich

1) przesunięcie większych kwot finansowych na rozwój obszarów wiejskich, zastosowanie nowych instrumentów służących zachowaniu środowiska naturalnego, jakości produkcji, opieki nad zwierzętami i mających pomóc rolnikom w osiągnięciu nowych standardów UE,

2) ograniczenie dopłat bezpośrednich dla większych gospodarstw rolnych celem sfinansowania nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Zmiany w dziedzinie wsparcia rynkowego w ramach WPR

1) znaczące reformy mechanizmu interwencyjnego w dziedzinach charakteryzujących się brakiem równowagi strukturalnej, jak produkcja masła, żyta i ryżu,

2) dostosowanie mechanizmów wsparcia interwencyjnego w innych dziedzinach jak: pszenica twarda, ziemniaki o dużej zawartości skrobi, sucha pasza,

3) zmiany mechanizmu dyscypliny budżetowej w celu utrzymania poziomu wydatków na rolnictwo ustalonych do 2013 roku.

⁴⁵ Patrz: *European Commission Directorate – General for Agriculture*, Newsletter July 2003, Special 4Edition.

⁴⁶ Do *green box* kwalifikowane są instrumenty mające niewielki wpływ na handel – patrz wcześniej – Porozumienie Rolne (AoA).

⁴⁷ *European Commission Directorate...*, s. 1.

Ważnym warunkiem otrzymywania pomocy w formie dopłat bezpośrednich jest utrzymywanie ziemi w dobrym stanie pod względem rolnym, jak i z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego. Rolnicy, którzy nie będą przestrzegać tych zasad będą narażeni na utratę dopłat.⁴⁸

Jednolity system dopłat wejdzie w życie 1 stycznia 2005 roku, ale państwa członkowskie mogą wprowadzić go z opóźnieniem, lecz nie dłuższym niż do 2007 roku.

ZAKOŃCZENIE

Analiza celów, zasad, mechanizmów i instrumentów wspólnej polityki rolnej daje podstawę do sformułowania ogólnego wniosku, że zmiany w tej polityce pozostawały w ścisłym związku z osiągnięciem wyższych etapów integracji oraz z porozumieniami zawieranymi w ramach układu GATT i WTO. Wyższe etapy integracji europejskiej prowadziły do zmian hierarchii celów i podejmowania zadań przyspieszających integrację w kolejnych dziedzinach gospodarki.

Wprowadzona w roku 1962 wspólna polityka rolna nie mogła być sprzeczna z celami i modelem polityki rolnej realizowanej wówczas w krajach Europy Zachodniej. Podkreślałam, że cechował ją rozwinięty interwencjonizm. Jednak polityka rolna krajów Europy Zachodniej nie odbiegała od polityki rolnej charakteryzującej dwa pozostałe ośrodki światowej triady gospodarczej. Polityka subsydiowania rolnictwa stała się trwałą zasadą w polityce rolnej Stanów Zjednoczonych od wielkiej depresji w roku 1929. Podobną politykę od zakończenia II wojny światowej prowadzi Japonia – utrzymując ceny żywności na znacznie wyższym poziomie niż w innych krajach, jako tzw. konieczny koszt bezpieczeństwa żywnościowego. Model wspólnej polityki rolnej przygotowywany w latach 1958–1960 w EWG nie odbiegał od stosowanych wówczas rozwiązań wspierających rozwój produkcji rolnej i dochodów ludności pracującej w rolnictwie. Natomiast okazała się ona bardzo efektywna w stymulowaniu wzrostu produkcji poprzez mechanizm podtrzymywania cen rynkowych. Ponadto objęła ważnych producentów żywności, jak Francja i RFN (w początkowym etapie) a od połowy lat 80. wszystkie kraje południowej Europy.

Polityka wspomagania rozwoju rolnictwa prowadzona w najważniejszych centrach gospodarki światowej spowodowała, że przez wiele lat produkty rolne nie były przedmiotem negocjacji na forum GATT, a zagraniczną politykę handlową w tej dziedzinie cechował utrzymujący się protekcyjizm. Szczególnie rozwinięty system protekcji rynku wewnętrznego połączony z subsydiowaniem eksportu produktów rolnych charakteryzował Wspólnotę Europejską.

Powyższe uzasadnienie przyjęcia modelu WPR, którego podstawą był mechanizm podtrzymywania cen rynkowych należy uzupełnić podkreślając dążenie

⁴⁸ *Ibid.*, s. 2.

Francji do uzyskania dzięki takiej polityce rolnej korzyści dla swoich producentów rolnych.

Strategiczną datą w rozwoju integracji europejskiej jest rok 1985 – Biała Księga i Projekt Jednolity Rynek Europejski 1992. W tym samym czasie pojawiły się także decyzje zapowiadające zmiany w WPR. W roku 1984 wprowadzono kwoty produkcyjne w dziedzinie produkcji mleczarskiej, a roku 1985 Komisja przedstawiła Zieloną Księgę w sprawie perspektyw WPR do końca wieku – „Perspectives for the Common Agricultural Policy”.⁴⁹ Dyskusja nad projektem Komisji oraz uzgodnienia na szczeblu ministerialnym doprowadziły do reformy McSharry’ego wprowadzonej w roku 1992. Dyskusja odbywała się równoległe z negocjacjami w ramach Rundy Urugwajskiej GATT (1986–1993), która należała do najtrudniejszych w historii Układu GATT z powodu grożących całkowitym załamaniem multilateralnych zasad w handlu międzynarodowym – sporów w sprawie liberalizacji handlu produktami rolnymi. Był to czynnik przesądający o konieczności zmian wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej.

Przeprowadzona analiza daje podstawę do podkreślenia, że w realizacji WPR w EWG/EU można wyróżnić dwa główne etapy: 1) lata 1962–1991, gdy rolnictwo subsydiowano pośrednio za pomocą mechanizmu podtrzymywania cen rynkowych, był to system finansowania rolnictwa mający bezpośredni wpływ na poziom produkcji, 2) po roku 1992 – nowy etap rozwoju w WPR, gdy kolejne zmiany prowadzą do nadawania większej rangi celom społecznym, jakości produkcji i żywności, ochronie środowiska i obszarów wiejskich.

Wszystkie zmiany do reformy McSharry’ego miały charakter częściowy i były wprowadzane w ramach funkcjonującego modelu polityki rolnej. Systemowa reforma miała miejsce dopiero na początku lat 90., gdy mechanizm podtrzymywania cen rynkowych zastąpiono dopłatami bezpośrednimi.

Wskazując na czynniki, które przede wszystkim doprowadziły do zmian systemowych w polityce rolnej UE należy podkreślić, że ewoluowała ona stopniowo w kierunku ograniczania mechanizmu i instrumentów, które przyczyniały się do wzrostu produkcji i nadprodukcji. Najważniejszymi czynnikami, które spowodowały zmianę modelu WPR (reforma McSharry’ego) były:

1) konflikty handlowe i Porozumienie Rolne zawarte za zakończenie Rundy Urugwajskiej GATT,

2) wysokie koszty WPR i problem obciążeń finansowych, podczas gdy rosło znaczenie innych dziedzin integracji w WE – koszty WPR stawały się więc problemem w rozumieniu wartości wydatków na rolnictwo, jak i wciąż wysokiego udziału w ogólnych wydatkach w budżecie Wspólnoty (patrz tabela 2 i wykres 1).

3) nowy etap integracji europejskiej realizowany od połowy lat 80. naruszył priorytet WPR – wzrosła ranga polityki strukturalnej,

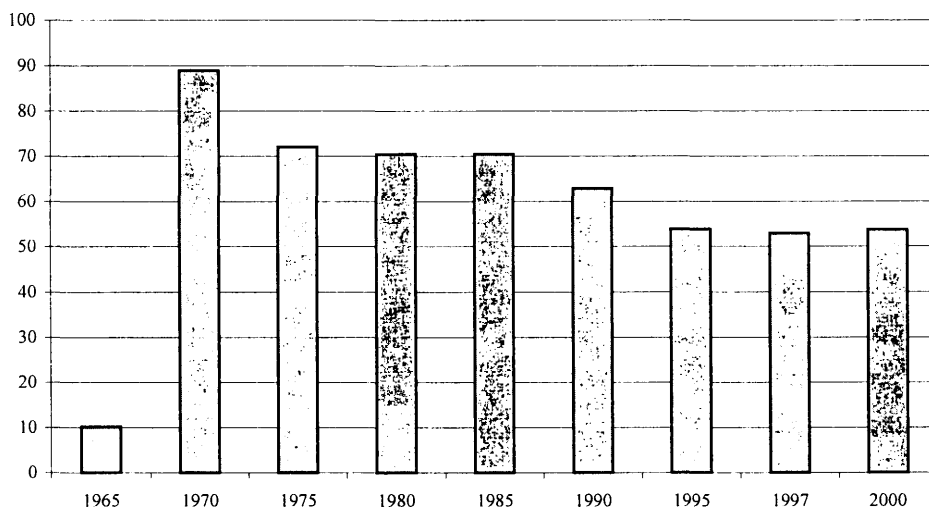
4) ostatnie zmiany w WPR wynikają z kolejnego rozszerzenia UE i uzyskania członkostwa przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

⁴⁹ Szerzej na ten temat: N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, The Macmillan Press LTD 1999, s. 429.

Tab. 2. Wydatki na rolnictwo w ramach WPR w latach 1986–2000 w mln ECU
Agricultural expenditures under CAP (ECUs)

Wydatki	1986	1991	1996	2000
Sekcja gwarancji Funduszu Rolnego	22 137,0	32 386,0	39 107,7	40 466,7
Udział procentowy w całym Funduszu Rolnym	96,6	93,8	90,6	96,6
Sekcja orientacji	774,0	2 128,0	3 934,5	1 387,3
Inne wydatki na rolnictwo	–	–	109,8	51,5
Wydatki na rolnictwo ogółem	22 911,0	34 514,0	43 152,0	41 905,5
Całkowity budżet UE	35 174,0	53 823,0	80 456,5	77 878,8
Udział procentowy wydatków na rolnictwo	65,1	64,1	53,6	53,8

Źródło: E. Fouilleux, *The Common...*, s. 262 i obliczenia własne; G. Glöcker, L. Junis, G. Scappucci, S. Usherwood, J. Vassalo, *Guide to EU Policies...*, s. 115 oraz obliczenia własne na podstawie tabeli 2.



Źródło: G. Glöcker, L. Junis, G. Scappucci, S. Usherwood, J. Vassalo, *Guide to EU Policies...*, s. 115 oraz obliczenia własne na podstawie tabeli 2.

Ryc. 2. Udział Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnej w budżecie UE (w %)
Part of EAGGF in the general EU budget (in %)

Oceny wspólnej polityki rolnej UE są zróżnicowane. Jest to najbardziej kontrowersyjna dziedzina integracji europejskiej. Niemniej WPR jest także polityką o najbardziej wspólnotowych (ponadnarodowych) cechach. Podstawowy problem polega na tym, jak pogodzić cele wspólnej polityki rolnej UE z koniecznością ograniczenia protekcjonizmu w handlu i subsydiów. Dyskusyjne są też cele WPR określone w ramach ogólnej polityki integracji europejskiej i w sektorze rolnictwa. Chodzi o podnoszenie efektywności rolnictwa i konkurencyjności produktów rolnych na rynku światowym i pogodzenie tego z celami o charakterze społecznym, jak redystrybucja dochodów, rozwój obszarów wiejskich i ochrona środowiska naturalnego. Ponadto wiele problemów pojawi się w trakcie realizacji WPR, które będą wynikać z bardziej skomplikowanej sytuacji społecznej i gospodarczej UE po przyjęciu dziesięciu nowych, znacznie słabiej rozwiniętych krajów.

Nadanie WPR bardziej rynkowego charakteru i ograniczenie subsydiów – to decyzje, które zależą od stopnia protekcji interesów rolników przez Radę Ministrów ds. Rolnictwa (Agricultural Council) i Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (Special Committee of Agriculture), Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa w Komisji Europejskiej oraz organizacje rolników, które funkcjonują na szczeblu europejskim i krajowym.⁵⁰

SUMMARY

The author of this paper examined the EU Common Agricultural Policy in its historical evolution. The main purpose of the analysis is defining the factors of the CAP systemic reforms. When the Common Agricultural Policy was introduced, Europe was not self-sufficient in most agricultural products. However, European Community became a net exporter of agricultural goods, the CAP price-support mechanism created more and more problems. The first of all the principle of Community preference had been incompatible with the rules of free trade and other exporters pressured on the EU to reform CAP. The interior economic and social problems with CAP are especially: overproduction and high costs for EU budget and consumers. According to the author's opinion the decisive impact on the fundamental reform of the CAP was GATT Uruguay Round (1986–1993) and further international pressure on the CAP, as the obstacle in free trade.

BIBLIOGRAFIA

- Barnes I., Barnes P., *The Enlarged European Union*, Longman, London–New York, 1995.
- Bhagwati J., *Wolny handel dziś. Ekonomiczne idee na nowe milenium*, CeDeWu, Warszawa, 2003.
- Bloom B., *UK accepts case for farm policy reforms*, Financial Times, 5 May, 1988.
- European Commission Directorate – *General for Agriculture*, Newsletter July 2003, Special Edition.
- Fouilleux E., *The Common Agricultural Policy*, [w:] Cini M., *European Union Politics*, Oxford University Press, 2003.
- Gillingham J., *European Integration 1950–2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge University Press, 2003.
- Glocker G., Junius L., Scapucci G., Usherwood S., Vassallo J., *Guide to UE Policies*, Blackstone Press Limited, London, 1998.
- Greens T., *Farm – support policies compatible with trade liberalization*, The World Economy 1988, March, nr 1.
- Hix S., *The Political System of the European Union*, Palgrave, 1999.
- KPE Lasok, *Law and Institution of the European Union*, Seventh Edition, Butterworths, 2001.
- McDonald A. L., *Organisation and Management of Complex International and Economic Negotiation Tokyo Round: Multinational Trade Negotiations*, The World Economy, 2000, February, vol. 23, nr 2.
- Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, The Macmillan Press Ltd, 1999.
- Sorkin A. L., *Monetary and Fiscal Policy and Business Cycles in the Modern Era*, Lexington Books, 1988.
- Urwin D. U., *The Community of Europe*, Longman, London–New York, 1995.

⁵⁰ W literaturze polskiej na temat wspólnej polityki rolnej EWG/UE piszą między innymi: M. Adamowicz, M. Brzóska, M. Ciepiewska, D. Czykier-Wierzbą, I. Jędrzejewski, Z. Krzyżanowska, J. Rowiński.