



Horyzonty Polityki
2017, Vol. 8, N° 22



AGNIESZKA HAJDUKIEWICZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
hajdukia@uek.krakow.pl

DOI: 10.17399/HP.2017.082206

Kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej w kontekście negocjacji handlowych na forum WTO i Brexitu

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest określenie, w jaki sposób udział Unii Europejskiej (UE) w negocjacjach dotyczących liberalizacji handlu międzynarodowego na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO) wpływał na dotychczasowe zmiany Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz jak nowe wyzwania związane z dążeniem do zakończenia Rundy Doha i Brexitem mogą oddziaływać na przyszły kształt WPR.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Głównym problemem badawczym publikacji jest rozpoznanie skali i zakresu wpływu wybranych czynników ze sfery stosunków międzynarodowych na kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej. W ramach procesu badawczego wykorzystano tradycyjne studia literatury, przegląd raportów Komisji Europejskiej oraz analizę danych statystycznych Eurostat i Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu.

PROCES WYWODU: Analizę rozpoczęto od przedstawienia kluczowych reform Wspólnej Polityki Rolnej, następnie zbadano, jak negocjacje na forum GATT i WTO wpłynęły na kierunki tych zmian. W dalszej kolejności rozpatrywano przyczyny zróżnicowanego podejścia poszczególnych państw członkowskich UE do rewizji WPR i problemu liberalizacji handlu rolnego. W końcowej części analizy nakreślono potencjalne skutki Brexitu w obszarze unijnej polityki rolnej.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Analiza wykazała, że ważnym impulsem reform WPR do 2008 r. było dążenie Unii Europejskiej do wypracowania proaktywnego stanowiska w negocjacjach WTO i presja wywierana przez jej

Sugerowane cytowanie: Hajdukiewicz, A. (2017). Kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej w kontekście negocjacji handlowych na forum WTO i Brexitu. *Horyzonty Polityki*, 8 (22), 109-130. DOI: 10.17399/HP.2017.082206.

partnerów handlowych na forum wielostronnym. W późniejszym okresie, wobec braku końcowego porozumienia negocjacji Rundy Doha, wpływ WTO jako impulsu dla zmian WPR wyraźnie osłabł. Pojawiły się natomiast nowe wyzwania, związane m.in. z Brexitem, które będą wymagały poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania i finansowania WPR.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: W badaniach dotyczących ewolucji WPR niezbędne jest uwzględnianie jej kontekstu międzynarodowego. Przyjęcie perspektywy „od zewnątrz do wewnątrz” pozwala na identyfikację dodatkowych czynników wpływających na reformy WPR.

SŁOWA KLUCZOWE:

Wspólna Polityka Rolna, reformy WPR, liberalizacja handlu rolnego, WTO, Brexit

DIRECTIONS OF CHANGES OF THE COMMON
AGRICULTURAL POLICY IN THE CONTEXT OF TRADE
NEGOTIATIONS AT THE WTO AND BREXIT

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The paper aims to identify how the European Union's participation in multilateral negotiations on trade liberalization at the World Trade Organization (WTO) have influenced the evolution of the Common Agricultural Policy (CAP). It also determines how the new challenges associated with the efforts to complete the Doha Round and with the Brexit might impact the future development of the CAP.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The basic research problem is to examine how strongly certain factors from the sphere of international relations have been influencing the CAP reform. The analysis is based on the study of literature, reports of the European Commission and statistical data from Eurostat and DG BUDG.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The analysis begins by presenting the key reforms of the Common Agricultural Policy, then the impact of the GATT/WTO negotiations on CAP evolution is explored. Subsequently attention is drawn to the causing factors for divergent approaches of the Member States towards the further change in the CAP and the liberalization of agricultural trade. The final part explores the potential implications of Brexit on the CAP.

RESEARCH RESULTS: Analysis showed that the important factors driving the CAP reform through to 2008 was the EU's efforts to develop a proactive stance

in multilateral negotiations of the WTO as well as pressures exerted on the EU by its trade partners. Later, due to the lack of successful conclusion of the Doha Round, WTO's external pressures on the CAP have been weakened, giving way to new challenges such as Brexit. This will require searching for new solutions in the area of functioning and financing of the CAP.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: In the analysis of the evolution of the CAP it is necessary to consider its international context; adopting an "outside-in" perspective enables to identify additional casual factors leading to CAP reform.

KEYWORDS:

Common Agricultural Policy, CAP reforms, agricultural trade liberalization, WTO, Brexit

WSTĘP

Unia Europejska jest największym rynkiem importowym dla artykułów rolno-spożywczych na świecie, a także jednym z największych eksporterów produktów żywnościowych. Reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), zmierzające w kierunku zwiększenia orientacji rynkowej sektora rolno-spożywczego UE, przyczyniły się do zwiększenia jego konkurencyjności międzynarodowej. WPR miała duży wpływ na pozycję Unii Europejskiej w międzynarodowym handlu rolnym, a jednocześnie podlegała wpływom zewnętrznym, wynikającym z działań podejmowanych przez Unię Europejską na arenie międzynarodowej. Polityka handlowa Unii Europejskiej, prowadzona w związku z członkostwem w WTO, a także konieczność sprostania wyzwaniom wynikającym z aktualnego stanu stosunków międzynarodowych, takim jak decyzja Wielkiej Brytanii o opuszczeniu UE (Brexit), stanowią ważną determinantę zmian unijnej polityki w obszarze rolnictwa.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie, w jaki sposób cele, priorytety i decyzje związane z uczestnictwem Unii Europejskiej w negocjacjach w sprawie liberalizacji handlu na forum WTO, a wcześniej GATT, wpływały na dotychczasowe zmiany Wspólnej Polityki Rolnej. Podjęta zostanie również próba określenia, jak nowe

wydarzenia i wyzwania, związane z dążeniem do zakończenia Rundy Doha WTO, a także z koniecznością wypracowania wymaganej odpowiedzi na Brexit mogą oddziaływać na kierunki przyszłych reform unijnej polityki w obszarze rolnictwa. Przeanalizowane zostaną również przyczyny rozbieżności ocen i stanowisk poszczególnych krajów UE wobec sposobu funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, z uwzględnieniem ich pozycji w finansowaniu budżetu WPR oraz ich znaczenia w handlu rolnym UE.

W ramach procesu badawczego wykorzystano tradycyjne studia literatury, przegląd raportów Komisji Europejskiej oraz analizę danych statystycznych Eurostat i Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu.

Z uwagi na fakt, że czynników przyczynowych zmian WPR, wynikających ze stanu stosunków handlowych UE, jest bardzo wiele, szczegółową analizą w niniejszym artykule objęto tylko wybrane z nich, a więc aspekty związane z WTO i Brexitem, które są obecne w wielu dyskusjach dotyczących bieżącego i przyszłego funkcjonowania WPR. Należy jednak podkreślić, że również inne posunięcia handlowe UE, takie jak np. preferencje i pomoc na rzecz krajów rozwijających się i światowego bezpieczeństwa żywnościowego, a także nowa generacja umów o wolnych handlu stwarzają określone wyzwania i rodzą ważne skutki w obszarze WPR i wymagają w związku z tym kontynuacji badań w tym zakresie.

Wydaje się zatem bardzo istotne, aby w dyskusjach dotyczących ewolucji WPR uwzględniać nie tylko jej cele rozwojowe, ale również kontekst międzynarodowy, gdyż z obszaru stosunków handlowych może płynąć szereg impulsów dla konieczności dalszych reform WPR.

1. NAJWAŻNIEJSZE REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Wspólna Polityka Rolna weszła w życie jako integralna część porozumienia ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jej cele i zasady zostały określone w konstytuującym Wspólnotę Europejską Traktacie Rzymskim z 1957 r. Należy ona do najważniejszych obszarów polityki UE, wspólnie administrowanych i finansowanych przez kraje członkowskie, pochłaniających nadal znaczną część unijnego

budżetu. Poprzez swoje dwa filary wspiera rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. W ramach reformy z 2013 r. wyznaczono trzy priorytety tej polityki: zagwarantowanie rentownej produkcji żywności, zapewnienie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju wszystkich obszarów wiejskich w UE (European Commission, 2013).

Zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne powodowały ewolucyjne zmiany tej polityki. W latach 60., 70. i 80. XX wieku WPR obejmowała liczne mechanizmy i instrumenty, które miały przede wszystkim zapewniać ochronę przed wahaniami na rynku światowym i wspierać dochody rolników poprzez utrzymywanie wysokich cen produktów rolnych. Jednocześnie próbowano przeciwdziałać rosnącym zapasom poprzez interwencje rynkowe i zarządzanie produkcją rolną, głównie za pomocą systemu kwotowania. Polityka ta powodowała problemy budżetowe Unii Europejskiej ze względu na wysokie koszty, zwłaszcza w okresach spadków światowych cen artykułów rolnych. Była również poddawana krytyce, zarówno przez partnerów handlowych oskarżających Unię o dyskryminację i nadmierny protekcyjnizm, jak również przez organizacje konsumenckie, które postulowały szersze uwzględnienie takich kwestii jak jakość, bezpieczeństwo żywności, dobrostan zwierząt i ochrona środowiska.

Dzisiejsza polityka rolna UE ma charakter bardziej wszechstronny. Wsparcie dochodów uzyskiwanych z działalności rolnej nadal stanowi jeden z obszarów oddziaływania WPR, jednak płatności są w dużej mierze oddzielone od produkcji. Ważnymi elementami tej polityki są cele środowiskowe i wsparcie gospodarki wiejskiej, które są wbudowane w obydwie filary WPR. Na obecny kształt unijnej polityki rolnej największy wpływ miały: reforma MacSharry'ego z 1992 r., reforma Fischlera z 2003 r. (zwana również luksemburską) oraz ostatnia kompleksowa reforma z 2013 r. Zmieniły one zasadniczo sposób wspierania rolników i gospodarki wiejskiej w UE.

Rewizja Wspólnej Polityki Rolnej, znana jako reforma McSharry'ego, została wprowadzona w życie w 1993 r. w sytuacji rosnących kosztów budżetowych tej polityki oraz pod presją wywieraną przez partnerów handlowych UE w czasie negocjacji Rundy Urugwajskiej. Reforma ta zawierała dwa główne elementy: stopniowe obniżanie poziomów cen gwarantowanych podstawowych produktów rolnych

oraz równoczesne wprowadzenie dopłat bezpośrednich dla producentów w celu zrekompensowania rolnikom strat w dochodach wynikających z niższych cen (Kmieciak, Puślecki i Walkowski, 2010). Wysokość dopłat była uzależniona od bieżącej produkcji gospodarstwa. Należne rolnikowi płatności obliczano, mnożąc powierzchnię danej uprawy przez plony referencyjne. W mięsnym chowie bydła płatność (tzw. premia) przysługiwała za każdą sztukę bydła. Jednocześnie uwarunkowano możliwości otrzymania płatności bezpośrednich przez duże gospodarstwa od zmniejszenia powierzchni upraw (przymusowe odłogowanie części gruntów) lub obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej (limit obsady zwierząt, premia ekstensyfikacyjna). W wyniku reformy ceny gwarantowane i środki ochrony na granicy przestały zatem pełnić funkcję podstawowego stabilizatora dochodów rolniczych, a ważną rolę zaczęły odgrywać płatności bezpośrednie i premie uzupełniające dochody rolnicze bezpośrednio z budżetu (Hajdukiewicz, 2009). Dzięki kontynuacji reformy w ramach Agendy 2000 pakiet MacSharry'ego został dodatkowo pogłębiony i rozszerzony.

Reforma Fischlera z 2003 r. wprowadziła przełomową zasadę oddzielenia wsparcia od produkcji (*decoupling*) dzięki zniesieniu powiązania systemu płatności jednolitych, w ramach domyślnej opcji, z obszarami obsiewanymi określonymi plonami lub liczbą utrzymywanych zwierząt gospodarskich (Swinbank, 2016). Zamiast tego gospodarstwa nadal otrzymywały swoje historyczne uprawnienia do płatności, pod warunkiem, że dysponowały wymaganą powierzchnią użytków rolnych oraz stosowały się do standardów ochrony środowiska, weterynaryjnych i jakościowych. Ponadto wprowadzono instrumenty, które zwiększyły znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich (modulacja) i ochrony środowiska naturalnego (*cross-compliance*). Wskazane kierunki zmian wzmocnił przeprowadzany w 2008 r. formalny przegląd procesu wdrażania reformy z 2003 r. (tzw. *healthcheck*), który skutkował niewielką modyfikacją instrumentów WPR, nie zmienił jednak istotnie wysokości wsparcia w poszczególnych obszarach. W rezultacie przedstawionych reform WPR przeszła wyraźną ewolucję od polityki opierającej się przede wszystkim na wsparciu cenowym do polityki bezpośredniego wspierania dochodów rolniczych i polityki rozwoju obszarów wiejskich (Kosior, 2011).

Ostatnia z dotychczasowych reform WPR została zatwierdzona przez Radę UE w dniu 16 grudnia 2013 r. Wyznacza ona cele unijnej polityki rolnej na okres 2014-2020, które zmierzają do zapewnienia bardziej sprawiedliwych i prośrodowiskowych płatności bezpośrednich, wzmocnienia pozycji rolnika w łańcuchu żywnościowym oraz zwiększenia skuteczności i przejrzystości WPR. Podjęte decyzje stanowią odpowiedź UE na wyzwania, jakie niesie z sobą bezpieczeństwo żywnościowe, zmiana klimatu oraz potrzeby w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. WPR powinna się przyczyniać do osiągnięcia nadrzędnego celu polegającego na propagowaniu zrównoważonego i inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. System płatności bezpośrednich WPR został oparty na innych niż dotychczasowe założeniach, co ma zapewnić ich bardziej sprawiedliwy podział między państwa członkowskie, regiony i rolników. Oznacza to zarazem odejście od dotychczas stosowanych tzw. „kryteriów historycznych”. W reformie przewidziano stopniową konwergencję dopłat pomiędzy państwami UE. Docelowo, w 2019 r. żadne państwo członkowskie nie otrzyma mniej niż 75% średniej unijnej. W obrębie państwa członkowskiego lub regionu zostaną zmniejszone różnice w poziomie wsparcia otrzymywanego przez poszczególne gospodarstwa: dopłata na hektar nie będzie mogła być niższa niż 60% średniej dopłaty w tym samym obszarze administracyjnym lub agronomicznym (Komisja Europejska, 2013). Jednym z najważniejszych elementów reformy jest uzależnienie 30% płatności bezpośrednich od stosowania praktyk rolnych korzystnych dla środowiska naturalnego. Także 30% środków drugiego filara WPR, czyli Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, ma być przeznaczane na cele w zakresie ochrony środowiska, w tym na wsparcie rolnictwa ekologicznego. Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest obecnie wynikiem wspólnego oddziaływania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityki regionalnej. Działania w takich obszarach jak ochrona środowiska, poprawa infrastruktury czy rozwój koncepcji produkcji rolnej ukierunkowanej na wytwarzanie zdrowej żywności mogą stanowić narzędzie podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich, a w rezultacie przyczyniać się do rozwoju regionalnego (Bołoz, 2015).

2. WPŁYW REFORM WPR NA STANOWISKO UNII EUROPEJSKIEJ W WIELOSTRONNYCH NEGOCJACJACH HANDLOWYCH WTO

Problematyka rolnictwa jest od wielu lat jednym z głównych tematów negocjacji w WTO, jednak liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi przebiegała do tej pory wolniej i nie przyniosła tak dobrych wyników, jak w przypadku wymiany handlowej artykułami przemysłowymi. Wciąż wysoki stopień protekcjonizmu w handlu rolnym należy wiązać z wewnętrzną polityką interwencjonizmu w obszarze rolnictwa, prowadzoną w większości krajów rozwiniętych i niektórych rozwijających się.

Unia Europejska zasadniczo prezentuje w negocjacjach rolnych WTO stanowisko defensywne, co wynika z rozbudowanego wsparcia rolnictwa stosowanego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Jednocześnie kolejne reformy WPR pozwoliły UE na większą elastyczność w wielostronnych uzgodnieniach dotyczących obniżki stawek celnych na artykuły rolne, a także redukcji zakresu subsydiowania. Już pierwsza z głównych reform, reforma MacSharry'ego z 1992 r., była w znacznej mierze spowodowana polityką handlową, a dokładniej koniecznością podjęcia określonych zobowiązań podczas negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT. Swinbank (2016) twierdzi, że oprócz rosnącej presji budżetowej, polityka w obszarze międzynarodowych stosunków gospodarczych była główną siłą napędową reformy MacSharry'ego. Cunha i Swinbank (2011) sugerują, że wprawdzie to problemy wspólnotowego budżetu skłoniły pierwotnie Komisję Europejską do przedłożenia projektu reform, jednak w późniejszym okresie nie była ona przedmiotem głównego zainteresowania Rady, natomiast przesłanki wynikające z negocjacji GATT odegrały ważną rolę w całym jej przebiegu. Ze względu na to, że negocjacje Rundy odbywały się na zasadzie tzw. jednolitego przedsięwzięcia (ang. *single undertaking*), nie można było wykluczyć z nich rolnictwa. Sukces negocjacji zależał w związku z tym od podjęcia przez Unię Europejską i jej partnerów handlowych wiążących zobowiązań w obszarze dostępu do rynku, wsparcia krajowego i konkurencji eksportowej. Bez tej reformy porozumienie w obszarze rolnictwa byłoby prawdopodobnie niemożliwe, a zwłaszcza trudno byłoby udzielić koncesji handlowych w zakresie redukcji wsparcia w kategorii bursztynowej

(*amber box*)¹ oraz subsydiów eksportowych. Należy jednak podkreślić, że naciski nie były jednokierunkowe: Porozumienie w sprawie rolnictwa zostało w pewnym zakresie dostosowane do WPR po reformie MacSharry'ego (Swinbank, 2016).

W zakresie wsparcia wewnętrznego reforma McSharry'ego zapoczątkowała proces ograniczania wsparcia cenowego zaliczanego do kategorii bursztynowej (*amber box*) i zwiększenia wsparcia kategorii niebieskiej (*blue box*). Znacząca zmiana formy pomocy ze wsparcia dochodów na formę płatności obszarowych i od pogłowia, które UE następnie zadeklarowała jako wsparcie kategorii niebieskiej, pozwoliła na podjęcie zobowiązania o ograniczeniu rocznego poziomu wsparcia kategorii bursztynowej do 67,2 mld EUR do końca okresu przejściowego wdrażania postanowień Rundy Urugwajskiej.

Aspekt związany z WTO pozostał ważną siłą napędową dla dalszych reform WPR do 2008 r., w szczególności reformy Fischlera z 2003 r. W ramach rozpoczętej w 2001 r. nowej rundy negocjacji liberalizacyjnych na forum WTO – Rundy Doha, Unia starała się dzięki zmianom polityki rolnej wypracować bardziej proaktywne stanowisko. Reforma z 2003 r. przekształciła płatności objęte kategorią niebieską i płatności od pogłowia w system płatności jednolitych bardziej oddzielony od produkcji, który został zadeklarowany przez UE jako wsparcie w ramach kategorii zielonej. Kolejne zmiany polityki, w tym reforma sektora cukru w latach 2005-2006, doprowadziły do dalszych ograniczeń unijnego wsparcia w ramach kategorii bursztynowej i kompensujących je wzrostów płatności oddzielonych od produkcji, objętych kategorią zieloną. Kategoria bursztynowa zmniejszyła

1 Formy wsparcia krajowego podzielono w ramach WTO na trzy główne kategorie: zielone, bursztynowe i niebieskie subsydia, po czym przypisano im określone zobowiązania w zakresie redukcji subsydiów. Zielone subsydia (*green box*) to takie, które uznane zostały za niepowodujące zniekształceń w handlu i w związku z tym nie są one objęte zobowiązaniami do redukcji. Obejmują one różne formy wsparcia w ramach programów usług publicznych oraz bezpośrednie wypłaty dla producentów całkowicie oddzielone od produkcji. Bursztynowe (określane też jako pomarańczowe lub żółte) subsydia (*amber box*) to te, które wywołują największe zakłócenia w handlu i powyżej określonych poziomów *de minimis* są objęte zobowiązaniami do redukcji. Niebieskie subsydia (*blue box*) są subkategorią środków *amber box*, ale traktowane są inaczej, jeśli chodzi o zobowiązania liberalizacyjne. Są one uznawane za zniekształcające handel, ale jednocześnie mające wpływ na ograniczenie produkcji. Subsydia te są zwolnione z obowiązku redukcji.

się z 81 mld EUR w początkowym okresie obowiązywania Porozumienia w sprawie rolnictwa WTO do 5,9 mld EUR w latach 2012-2013, pomimo kolejnych rozszerzeń UE (Parlament Europejski, 2016). W rezultacie przeważająca większość unijnego wsparcia to obecnie subsydia typu *green box*. Muszą one spełniać podstawowy wymóg, iż nie powodują żadnych lub co najwyżej minimalne zakłócenia w handlu lub skutki dla produkcji, a także szereg szczególnych kryteriów programowych. Ewolucja instrumentarium polityk rolnych w krajach rozwiniętych gospodarczo ograniczająca wykorzystanie wsparcia *amber box* na rzecz *green box* wydaje się właściwym kierunkiem. Pojawiają się jednak zarzuty, że kraje, które stosowały wysoki poziom wsparcia rolnictwa, robią to nadal, zmieniając jedynie kategorie stosowanego instrumentarium (Grochowska, 2012). W kilku przypadkach (tj. płatności roczne w ramach wsparcia dochodów oddzielonego od produkcji czy ubezpieczenia dochodów) zaliczenie form wsparcia do kategorii „zielonej” może być zakwestionowane przez partnerów handlowych UE w czasie dalszych negocjacji Rundy Doha. Nie ma to jednak większego znaczenia, gdyż nawet jeśli wszystkie takie wydatki zostałyby zadeklarowane jako wsparcie kategorii bursztynowej, UE nadal nie przekraczałaby wiążącego zagregowanego wskaźnika wsparcia (*Aggregate Measurement of Support – AMS*) (Swinbank, 2016).

Dzięki reformie z 2003 r. Unia Europejska zdecydowanie przestrzega więc zobowiązań podjętych w Porozumieniu w sprawie rolnictwa i posiada dużą swobodę w zakresie akceptowania znacznych ograniczeń maksymalnego wskaźnika AMS. Dalsze koncesje w obszarze wsparcia krajowego nie powinny wymagać dużych zmian w obrębie WPR. W trakcie Rundy Doha wypracowano kilkukrotnie propozycje nowych zobowiązań liberalizacyjnych. Formuła zobowiązań przyjęta w dokumencie negocjacyjnym (tzw. *modalities*) z 2008 r. zakładała redukcję ogółem wszystkich rodzajów subsydiów zniekształcających handel (*amber + de minimis + blue*) o 80% w przypadku krajów o najwyższym dotychczas poziomie wsparcia, do których należy również UE, przy czym najbardziej zniekształcające handel subsydia *amber box* miałyby być zredukowane przez te kraje o 70%. W rzeczywistości UE nie musiałaby ograniczać dotychczasowego wsparcia, aby spełnić te zobowiązania.

Jednocześnie kolejne reformy WPR ograniczające ceny wsparcia i zamrażające je w ujęciu nominalnym stworzyły dla Unii Europejskiej

przestrzeń do redukcji, a docelowo do eliminacji subsydiów eksportowych. Na początku Rundy Doha subsydia wywozowe stanowiły jedną z kwestii spornych, a UE broniła ich stosowania. Wraz z postępem negocjacji, w związku ze wspomnianymi reformami WPR, a także wzrostem światowych cen artykułów rolno-spożywczych w pierwszej dekadzie XXI w., Unia zmieniła swoje stanowisko. Wobec braku porozumienia końcowego Rundy Doha refundacje wywozowe pozostały wprowadzić formalną częścią WPR nawet po reformie z 2013 r., jednak ich wysokość ustalono na poziomie zerowym. Miały być one stosowane w drodze wyjątku, jako reakcja na poważne kryzysy uderzające w rynki. Udział refundacji wywozowych w budżecie rolnym Unii zmniejszył się z 29,5% w 1993 r. (10,1 mld EUR) w UE12 do 0% w 2014 r. w UE28 (Parlament Europejski, 2016). Podczas konferencji ministerialnej WTO w Nairobi w grudniu 2015 r. ostatecznie uzgodniono natychmiastowe zniesienie subsydiów eksportowych przez kraje rozwinięte, natomiast kraje rozwijające się mają to zrobić do końca 2018 r., z utrzymaniem przedłużonego okresu subsydiowania w kilku przypadkach. Dla Unii Europejskiej decyzja o wyeliminowaniu tej formy wsparcia nie spowodowała już jednak konieczności zmian bieżących mechanizmów pomocowych stosowanych w ramach WPR.

W przeciwieństwie do wsparcia cenowego i konkurencji w eksporcie kwestia zwiększenia dostępu do rynku nie była bezpośrednio związana z reformami WPR. Będąc efektem reform ogólne zwiększenie orientacji rynkowej sektora rolno-spożywczego pozytywnie wpłynęło jednak na większą elastyczność w negocjacjach również w tym obszarze. Warto tutaj podkreślić fakt, że rynki rolne z natury są niestabilne. Izolowanie europejskiego rynku od zewnętrznych szoków może się wydawać dobrym rozwiązaniem, lecz ceny krajowe mają tendencję do wyższej niestabilności niż ceny rynku światowego, choć te również wykazywały się dużą zmiennością w ostatnich latach. Poprzez osłabianie transmisji cenowych z relatywnie stabilnego rynku światowego wysokie stawki celne na artykuły rolne mogą właściwie zwiększać niestabilność cen w UE (Puślecki, 2012). Z tego punktu widzenia optowanie za utrzymaniem wysokich ceł, zwłaszcza specyficznych (od ilości), nie wydaje się uzasadnione.

O ile wpływ GATT/WTO, a zwłaszcza dążenie do osiągnięcia nowego porozumienia w ramach Rundy Doha stanowiły siłę napędową

kolejnych reform WPR do 2008 r., o tyle przy braku perspektywy na szybkie zakończenie rundy presja ze strony WTO miała bardzo ograniczony wpływ na zmianę unijnej polityki rolnej w 2013 r. Decyzja odnośnie do wyeliminowania subsydiów eksportowych podjęta podczas 10. Konferencji Ministerialnej WTO w Nairobi była, jak wspomniano, możliwa do przyjęcia przez UE dzięki wcześniej przeprowadzonym reformom. Wydaje się zatem, że w przyszłości głównymi czynnikami ze sfery stosunków międzynarodowych wpływającymi na kształt WPR będą Brexit i związane z nim zmiany wydatków budżetowych UE, a także regionalne lub międzyregionalne umowy handlowe, a nie ewentualne uzgodnienia multilateralne.

3. INTERESY GOSPODARCZE KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UE A ICH PODEJŚCIE DO REFORM WPR I LIBERALIZACJI HANDLU ROLNEGO

Zarówno proces reformowania WPR, jak i negocjacje na rzecz większej liberalizacji handlu w sektorze rolnym ujawniły istnienie znaczących różnic interesów między krajami członkowskimi UE. W ramach UE wyodrębniły się dwie grupy krajów o odmiennych podejściach do procesów liberalizacyjnych w światowym handlu rolnym (Kowalski, 2008). Pierwsza to kraje o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, dla których sektor rolny ma nikłe znaczenie gospodarcze. Do tych krajów należała zwłaszcza Wielka Brytania, kraje skandynawskie, Holandia oraz Niemcy. Kraje te były szczególnie zainteresowane otwarciem rynków krajów trzecich na unijny eksport towarów przemysłowych i usług, a w zamian gotowe były zaakceptować znaczące koncesje UE w sektorze rolnym. Jednocześnie były one płatnikami netto do budżetu WPR i na ogół opowiadały się za reformami zmniejszającymi wysokość wsparcia rolnego. Druga grupa to kraje, w których sektor rolny ma większe znaczenie, korzystające w największym stopniu z WPR, prezentujące zdecydowanie defensywne stanowisko w odniesieniu do sektora rolnego. Do tej grupy należą szczególnie Francja, Hiszpania, Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Węgry, Cypr, Litwa, Finlandia, Słowenia, Luksemburg, Bułgaria, Rumunia, a także Polska. Na podkreślenie zasługuje twarde stanowisko

Francji, która nie zgodziła się na dalsze ustępstwa w sektorze rolnictwa i wezwała do „zrównoważenia” koncesji uczynionych już przez UE w ramach negocjacji Rundy Doha z głównymi partnerami: USA, Japonią, Brazylią, Chinami i Indiami. Francja sprzeciwiała się również reformie z 2003 r., uznając, że osłabi ona pozycję negocjacyjną UE. Jej ostateczne przeprowadzenie było możliwe dzięki izolacji stanowiska Francji w Radzie ds. Rolnictwa (Dugiel, 2009).

Mimo że udział rolnictwa w tworzeniu PKB krajów członkowskich jest ogólnie biorąc niewielki, to jednak w niektórych krajach, zwłaszcza „nowej” Unii, jest on relatywnie wyższy, np. w Rumunii – 5,3% PKB, na Węgrzech – 4,7%, a na Słowacji – 4,4% (tabela 1). W 2014 r. w całkowitym eksporcie rolno-spożywczym Unii Europejskiej dominowała Holandia, przed Niemcami, Francją i Hiszpanią. Polska zajmowała 8. pozycję, z eksportem o wartości niemal 21 mld EUR. Jeśli jednak uwzględnimy wyłącznie handel z krajami trzecimi, to pierwsze miejsce w eksporcie artykułów rolno-spożywczych zajmowała Francja, przed Holandią, Niemcami, Włochami i Hiszpanią. Polska w tym zestawieniu plasowała się na 9. miejscu. Największą nadwyżkę w handlu artykułami rolnymi osiągały w 2014 r. Holandia, Francja, Hiszpania i Polska. Z kolei największy deficyt był odnotowywany w przypadku Wielkiej Brytanii, Niemiec i Szwecji.

Przeprowadzona analiza wykazała, że wśród krajów o wysokim eksporcie rolnym znajdują się zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy reform WPR oraz liberalizacji handlu rolnego. Przeważająca większość krytyków WPR, a zarazem zwolenników jej gruntownych reform i bardziej otwartego handlu znajduje się w grupie krajów o deficytowym handlu rolnym i marginalnej roli rolnictwa w gospodarce. Wydaje się jednak, że stosunek do tych procesów jest silnie determinowany czynnikami związanymi z finansowaniem WPR, a zwłaszcza pozycją danego kraju jako beneficjenta netto lub płatnika netto względem budżetu WPR. Kraje są bardziej skłonne bronić wysokiego poziomu wydatków w ramach WPR, wymagającego utrzymania protekcjonizmu handlowego, jeśli w dużym zakresie korzystają z unijnego wsparcia przeznaczonego na płatności bezpośrednie, środki zarządzania rynkiem i wsparcie obszarów wiejskich. Transfery związane z finansowaniem rolnictwa są więc istotną przesłanką gotowości krajów do dalszych, prorynkowych reform WPR.

Tabela 1

Znaczenie rolnictwa w gospodarce oraz pozycja w eksporcie artykułów rolno-spożywczych krajów UE (28) w 2014 r. w mln EUR i %

| Kraj/ugrup. | Udział rolnictwa w PKB w 2014 r. (%) | Eksport rolno-spożywczy | | | Bilans handlu (wewn.+ zewn. UE) artykułami rolno-spoż. |
|----------------------|--------------------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------|--|
| | | Wartość ogółem (wewn.+ zewn. UE) | Wartość eksportu do krajów trzecich (zewn.) | Udział w eksporcie zewn. UE (%) | |
| Unia Europejska (28) | 1,5 | 450 448,1 | 121837,0 | 100 | 22931,4 |
| Austria | 1,4 | 10 500,3 | 2 305,3 | 1,9 | -750,6 |
| Belgia | 0,7 | 34 979,6 | 5 583,4 | 4,6 | 3 850,4 |
| Bułgaria | 5,3 | 3 757,2 | 1 292,8 | 1,1 | 1 313,7 |
| Chorwacja | 4,3 | 1 229,1 | 632,3 | 0,5 | -1 018,3 |
| Cypr | 2,1 | 267,8 | 109 | 0,1 | -671,9 |
| Czechy | 2,7 | 6 516,8 | 570,9 | 0,5 | -799,7 |
| Dania | 1,6 | 14 927,8 | 5 519,2 | 4,5 | 5 446,8 |
| Estonia | 3,6 | 1 062 | 292,1 | 0,2 | -303,6 |
| Finlandia | 2,8 | 2 143,9 | 1 049,7 | 0,9 | -2 876,3 |
| Francja | 1,7 | 59 047 | 20 838,9 | 17,1 | 13 887,5 |
| Grecja | 3,7 | 4 667,4 | 1 602 | 1,3 | -1 343 |
| Hiszpania | 2,5 | 37 381,1 | 9 304,2 | 7,6 | 11 944,9 |
| Holandia | 1,8 | 79 883,9 | 17 554,5 | 14,4 | 28 921,4 |
| Irlandia | 1,5 | 10 869,5 | 3 057,3 | 2,5 | 3 503,5 |
| Litwa | 3,4 | 4 325,1 | 2 139,5 | 1,8 | 923,6 |
| Luksemburg | 0,3 | 1 198,4 | 45,7 | 0 | -936,6 |
| Łotwa | 3,3 | 2 005,8 | 1 014,6 | 0,8 | -39,3 |
| Malta | 1,3 | 128 | 96,4 | 0,1 | -390,2 |
| Niemcy | 0,8 | 68 711,1 | 15 494,1 | 12,7 | -8 652,9 |
| Polska | 2,9 | 20 910 | 4 681,3 | 3,8 | 6 861,5 |
| Portugalia | 2,3 | 5 154,6 | 1 778,6 | 1,5 | -2 326,6 |
| Rumunia | 5,3 | 5 618,5 | 2 133,2 | 1,8 | 522,3 |
| Słowacja | 4,4 | 2 743,4 | 116,4 | 0,1 | -1 050,3 |
| Słowenia | 2,4 | 1 425,1 | 369,5 | 0,3 | -843,6 |
| Szwecja | 1,3 | 4 991,9 | 2 866 | 2,4 | -5 300,7 |
| Węgry | 4,7 | 7 787 | 1 228,5 | 1 | 3 036,1 |
| Włochy | 2,2 | 34 406,4 | 11 645,2 | 9,6 | -3 663,5 |
| Wielka Brytania | 0,7 | 23 809,4 | 9 256,9 | 7,6 | -26 313,2 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2016; Bank Światowy, 2016.

Tabela 2

Wydatki na wsparcie rolnictwa w ramach WPR w krajach członkowskich Unii Europejskiej w 2014 r., 1000 EUR

| Kraj UE | Wydatki ogółem | Kraj UE | Wydatki ogółem |
|-----------|----------------|-----------------|----------------|
| Austria | 1 275 395 | Litwa | 608 582 |
| Belgia | 646 609 | Luksemburg | 33 386 |
| Bułgaria | 602 092 | Łotwa | 286 101 |
| Chorwacja | 96 449 | Malta | 5 569 |
| Cypr | 56 998 | Niemcy | 5 861 727 |
| Czechy | 892 809 | Polska | 4 777 249 |
| Dania | 1 016 331 | Portugalia | 1 312 232 |
| Estonia | 203 933 | Rumunia | 1 334 549 |
| Finlandia | 860 125 | Słowacja | 650 652 |
| Francja | 8 335 876 | Słowenia | 265 154 |
| Grecja | 2 291 646 | Szwecja | 692 828 |
| Hiszpania | 5 580 566 | Węgry | 1 336 936 |
| Holandia | 926 763 | Wielka Brytania | 3 710 728 |
| Irlandia | 1 234 461 | Włochy | 4 505 837 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, DG Agriculture and Rural Development, 2016.

Jak wynika z tabeli 2, w 2014 r. największym beneficjentem środków unijnych przeznaczonych na cele związane z WPR w ujęciu nominalnym była Francja, której wydatki na wsparcie rolnictwa z funduszy unijnych osiągnęły wysokość 8,3 mld EUR. Do grupy państw, które wydatkowały znaczące kwoty w ramach WPR, należały również Hiszpania, Niemcy i Włochy. Polska i Wielka Brytania także plasowały się w grupie krajów, które uzyskały znaczące środki pomocowe, odpowiednio 4,8 mld EUR i 3,7 mld EUR. Jednocześnie wiele krajów otrzymało niewielkie kwoty absolutnego wsparcia nieprzekraczającego 1 mld EUR. Były to m.in. Belgia, Bułgaria, Czechy, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Holandia.

Sytuacja przedstawia się jednak nieco inaczej, jeśli przeanalizujemy transfery netto z unijnego budżetu WPR definiowane jako różnica między środkami otrzymywanymi z funduszy WPR a wkładem poszczególnych państw do unijnego budżetu (Matthews, 2016). Mimo że w 2014 r. aż 13 krajów było płatnikami netto, zdecydowanie największy udział w płatnościach netto miały Niemcy, których wpłata netto sięgnęła niemal 6 mld EUR (tabela 3). Relatywnie niższe, ale również na wysokim poziomie były wpłaty netto takich krajów jak Holandia, Wielka Brytania i Włochy. Warto podkreślić, że również

Francja była płatnikiem netto, mimo uzyskiwania najwyższego wsparcia w kategoriach bezwzględnych. Spośród nowych krajów członkowskich płatnikami netto w 2014 r. były Malta i Chorwacja, a w 2015 r. – Malta i Cypr. Po stronie beneficjentów netto wiodącą pozycję zajmowała Polska, która w latach 2014-2015 otrzymywała netto ponad 3 mld EUR rocznie, a w grupie krajów, które znacznie więcej otrzymywały niż wpłacały, znalazły się również m.in. Grecja, Rumunia, Węgry, Hiszpania, Bułgaria i Irlandia.

Tabela 3

Pozycja netto krajów członkowskich UE względem finansowania WPR¹, w mln EUR

| Kraj UE | 2014 r. | 2015 r. | Kraj UE | 2014 r. | 2015 r. |
|-----------|-----------|-----------|-----------------|-----------|-----------|
| Austria | -216,46 | -16,39 | Litwa | 465,81 | 366,22 |
| Belgia | -1 074,70 | -1 175,99 | Luksemburg | -64,04 | -121,15 |
| Bułgaria | 808,83 | 880,9 | Łotwa | 92,24 | 141,31 |
| Chorwacja | -78,74 | 81,51 | Malta | -12,31 | -29,63 |
| Cypr | 15,84 | -22,73 | Niemcy | -5 908,27 | -5 396,60 |
| Czechy | 568,02 | 498,53 | Polska | 3 267,72 | 3 087,15 |
| Dania | -11,25 | -89,86 | Portugalia | 715,99 | 316,17 |
| Estonia | 80,36 | 78,34 | Rumunia | 1 509,29 | 2 299,20 |
| Finlandia | -207,24 | 103,09 | Słowacja | 230,18 | 264,93 |
| Francja | -448,36 | -263,97 | Słowenia | 108,29 | 22,95 |
| Grecja | 1 997,13 | 2 130,08 | Szwecja | -866,81 | -751,42 |
| Hiszpania | 1 633,56 | 2320,76 | Węgry | 1 467,92 | 1 320,28 |
| Holandia | -2 084,60 | -1 857,76 | Wielka Brytania | -1 162,84 | -3 088,22 |
| Irlandia | 571,06 | 839,66 | Włochy | -1 396,59 | -1 937,39 |

¹Pozycja netto jest rozumiana jako różnica między dokonywanymi przez dany kraj wydatkami operacyjnymi z funduszy: Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej (EAGF) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD) a „wkładem krajowym” tego kraju, który reprezentuje wkład do budżetu unijnego „własnych środków”, obejmujących środki z VAT oraz środki bazujące na dochodzie narodowym brutto (GNI), z pominięciem tradycyjnych dochodów z cel i opłat za cukier, które są traktowane jako „czysty” dochód UE i nie są zaliczane do „wkładu krajowego”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Matthews, 2016.

Jeśli jednak odniesiemy transfery netto do rozmiarów dochodu narodowego brutto (DNB) poszczególnych krajów, to największymi płatnikami netto okazują się kraje Beneluksu: Holandia, Belgia i Luksemburg, w których płatności netto w 2014 r. stanowiły pomiędzy

0,25% a 0,3% DNB. Po stronie największych beneficjentów netto znajdują się wówczas przede wszystkim kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Transfery netto powyżej 1% DNB odnotowano dla takich krajów jak Rumunia, Grecja, Łotwa, Węgry i Bułgaria. Również Polska należy w tym ujęciu do beneficjentów netto, z wysokością transferów netto stanowiącą ok. 0,8% DNB (Matthews, 2015).

Po przyjęciu nowych krajów do UE w pierwszej dekadzie XXI w. transfery netto w ramach WPR zwiększyły się, gdyż więcej krajów zostało objętych WPR (Matthews, 2015). W rezultacie tych zmian transfery netto krajów będących płatnikami netto w relacji do ich DNB nieco wzrosły, a niektóre kraje będące wcześniej beneficjentami netto stały się płatnikami netto (Francja, Austria) lub osiągnęły zrównoważone saldo (Dania).

Nasuwa się pytanie, jak przedstawione wartości wsparcia i ich zmiany mogą oddziaływać w najbliższych latach na stosunek poszczególnych krajów do dalszych reform WPR oraz do kwestii liberalizacji handlu rolnego. Na dalsze reformy WPR będą prawdopodobnie naciskać Niemcy, które są największym płatnikiem netto, chociaż jeśli odniesiemy ich wkład netto do DNB, to nie one są przodującym płatnikiem, a Holandia. Z kolei Francja zmieniła swoją pozycję z beneficjenta netto na płatnika netto budżetu WPR, co może wywołać pewne zmiany w polityce ekonomicznej tego kraju. Może się zatem okazać, że Francja nie będzie już tak silnie bronić poziomów istniejącego wsparcia rolnictwa, a jej protekcyjnistyczne nastawienie na arenie międzynarodowej również ulegnie złagodzeniu. Z kolei utrzymanie, a nawet zwiększenie poziomu wsparcia w ramach WPR będą prawdopodobnie domagać się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które są znaczącymi beneficjentami netto tej polityki, a jednocześnie dopiero od niedawna korzystają z możliwości finansowych, jakie daje WPR. Realizacja celów w zakresie zrównoważonego rozwoju stanowi dla tych państw poważne wyzwanie, a środki unijne mogą stanowić istotne wsparcie w osiąganiu poprawy w poszczególnych jego wymiarach: społecznym, ekonomicznym, środowiskowym oraz instytucjonalno-politycznym. Wśród koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju związanych z rolnictwem znajdują się m.in. kształtowanie nowych wzorców produkcji rolnej (uprawy ekologiczne), zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych i leśnych oraz zapewnienie bioróżnorodności (Urbaniec, 2015).

4. IMPLIKACJE BREXITU DLA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ ORAZ UNIJNEGO STANOWISKA W NEGOCJACJACH WIELOSTRONNYCH WTO

Wielka Brytania należała w przeszłości do krajów krytycznie nastawionych do rozwiązań w ramach WPR, a jednocześnie zaliczała się do płatników netto do budżetu WPR. Decyzja brytyjskich obywateli o opuszczeniu UE, wyrażona w referendum w czerwcu 2016 r., stwarza wiele wyzwań w obszarze unijnych polityk gospodarczych, w tym polityki rolnej i handlowej.

Brexit może wpłynąć na zmiany WPR na co najmniej trzy sposoby (Swinbank, 2016). Po pierwsze, budżet na finansowanie rolnictwa ulegnie ograniczeniu po wycofaniu wkładu netto Zjednoczonego Królestwa, chyba że Wielka Brytania zdecyduje się na zapłatę zbliżonej kwoty w celu zagwarantowania sobie wolnego dostępu do jednolitego rynku. Jeśli to nie nastąpi, to z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że pozostałe kraje, chcąc utrzymać obecny poziom wydatków z WPR, będą musiały wpłacić dodatkowo do unijnego budżetu kwotę pomiędzy 1,2 a 3,1 mld EUR (duża różnica wartości wynika z korekty oceny rozmiarów gospodarki brytyjskiej dokonanej przez Eurostat w 2014 r. znacząco zwiększającej wysokość wkładu netto Wielkiej Brytanii w 2015 r. w stosunku do roku poprzedniego). Ta dodatkowa kwota musi zostać podzielona pomiędzy pozostałe kraje członkowskie proporcjonalnie do rozmiarów ich gospodarek mierzonych wskaźnikiem DNB.

Dodatkową komplikacją jest fakt, że Wielka Brytania korzystała dotychczas z mechanizmu rabatu, który powodował, że otrzymywała ona zwrot ok. dwóch trzecich ujemnej pozycji netto względem unijnego budżetu. Z kolei cztery kraje korzystały z „rabatu od rabatu”. Były to: Niemcy, Holandia, Austria i Szwecja, którym od 2001 r. przysługiwało obniżenie składki na pokrycie rabatu brytyjskiego do 25% pierwotnej kwoty przypadającej na te kraje. Pierwsze analizy wskazują na to, że to właśnie te cztery kraje przejmą na siebie ciężar utrzymania aktualnego poziomu finansowania w ramach WPR. Według Matthews'a (2016) wkład netto Niemiec według scenariusza z 2014 r. zwiększyłby się o 850 mln EUR, a Danii o 215 mln EUR, natomiast bazując na danych z 2015 r., wkład Niemiec wzrósłby aż o 1,1 mld EUR. Trudno przesądzić, czy kraje te zgodzą się ponieść

takie obciążenie. Matthews zwraca jednak uwagę, że obecnie trzy inne kraje członkowskie (Francja, Włochy i Hiszpania) finansują ok. 60% brytyjskiego rabatu.

Po drugie, skutki Brexitu ujawnią się prawdopodobnie w obszarze handlu artykułami rolno-spożywczymi poprzez zmiany intensywności i kierunków strumieni handlowych, co może mieć również wpływ na ceny rynkowe w poszczególnych regionach. W 2014 r. udział Wielkiej Brytanii w zewnętrznym eksporcie rolno-spożywczym UE wyniósł 7,6%, a w dostawach wewnątrzunijnych – 4,4%. Całkowita wartość brytyjskiego eksportu produktów rolno-spożywczych osiągnęła w 2014 r. poziom 23,8 mld EUR (tabela 1). Z kolei import Wielkiej Brytanii stanowił aż 12,5% unijnego importu artykułów rolno-spożywczych z krajów trzecich oraz 11,5 % zakupów wewnątrzunijnych. Import żywnościowy Wielkiej Brytanii ogółem osiągnął wartość 50,1 mld EUR, z tego 37,1 mld EUR stanowiły zakupy na rynku UE. Ostateczny wpływ na handel będzie zależał od przyjętej formy stosunków handlowych. Istnieje wiele scenariuszy – od unii celnej zachowującej większość stosowanych obecnie rozwiązań w sferze handlu (co wydaje się jednak bardzo mało prawdopodobne) po brak umowy preferencyjnej i oparcie stosunków wzajemnych na zasadzie największego uprzywilejowania w ramach systemu WTO.

Trzecia konsekwencja Brexitu wiąże się z wpływem Zjednoczonego Królestwa na kształt WPR i przebieg negocjacji handlowych na forum międzynarodowym. Swinbank (2016; za: Matthews, 2016) sugeruje, że Wielka Brytania opowiadała się za reformami WPR w Radzie ds. Rolnictwa i w związku z tym Brexit wzmocniłby głosy tych państw członkowskich, które opowiadają się za odwróceniem niektórych niedawnych reform oraz za większym skupieniem się na wsparciu dochodów z działalności rolnej poprzez wzmocnienie zabezpieczeń publicznych i większe interwencje publiczne na rynkach. Możliwe, że będą one domagać się większego ponownego powiązania wsparcia z produkcją rolną. Jednocześnie, brak Wielkiej Brytanii, która zwykle optowała za bardziej otwartym handlem, będzie najprawdopodobniej utrudniał negocjacje dotyczące dalszej liberalizacji handlu rolnego z udziałem UE, zarówno w stosunkach wielostronnych, jak i regionalnych. Większość krajów członkowskich prezentuje bowiem stanowisko defensywne, domagając się licznych wyjątków i ochrony wrażliwych produktów rolnych, co

może wpłynąć na mniej elastyczne stanowisko całej UE na arenie międzynarodowej, chociaż trudno o tym ostatecznie przesądzać.

PODSUMOWANIE

Na Wspólną Politykę Rolną wpływają nie tylko czynniki wewnętrzne, ale jest ona również kształtowana pod wpływem działań podejmowanych przez Unię Europejską i jej partnerów handlowych na arenie międzynarodowej. Uczestnictwo Unii Europejskiej w negocjacjach dotyczących liberalizacji handlu na forum GATT/WTO, a zwłaszcza dążenie do osiągnięcia nowego porozumienia w ramach Rundy Doha stanowiło ważną siłę napędową kolejnych reform WPR do 2008 r. Oddzielenie płatności od produkcji pozytywnie wpłynęło na możliwość podjęcia zobowiązań odnośnie do redukcji wsparcia wewnętrznego w rolnictwie i redukcji, a następnie eliminacji subsydiów eksportowych. W późniejszym okresie, wobec braku końcowego porozumienia negocjacji Rundy Doha, wpływ WTO jako impulsu dla zmian WPR wyraźnie osłabł. Wydaje się, iż nawet nagły zwrot i przyspieszenie negocjacji na forum wielostronnym nie będzie skutkowało koniecznością rewizji WPR, gdyż Unia wypracowała znaczący margines negocjacyjny w kwestiach rolnych. Na przyszłe zmiany WPR w większym stopniu będą zatem wpływać inne wyzwania wynikające z bieżącego stanu stosunków międzynarodowych, takie jak niezwykle złożona kwestia Brexitu.

Przygotowanie właściwej odpowiedzi na Brexit będzie wymagało znalezienia nowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania i finansowania WPR. Poszukiwania te wyznaczają kierunek dalszych badań w obszarze wspólnej polityki rolnej; obecnie poważnym ograniczeniem badawczym jest duża niepewność odnośnie do tego, jak będzie przebiegał proces wychodzenia Wielkiej Brytanii z Unii, a także jaka forma stosunków handlowych między UE a Zjednoczonym Królestwem zostanie ostatecznie przyjęta.

W badaniach dotyczących ewolucji WPR niezbędne jest uwzględnienie jej kontekstu międzynarodowego. Przyjęcie perspektywy „od zewnątrz do wewnątrz” pozwala na identyfikację ważnych czynników wpływających na reformy WPR. W ramach kontynuacji badań wskazane byłoby poszerzenie zakresu badań o dodatkowe

czynniki ze sfery stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza o skutki regionalnych porozumień handlowych, których stroną jest Unia Europejska.

BIBLIOGRAFIA:

- Bołoz, R. (2015). Polityka regionalna jako narzędzie rozwoju konkurencyjności regionów. *Przedsiębiorczość Międzynarodowa*, vol. 1, no. 99-117.
- Cunha, A. i Swinbank, A. (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler Reforms*. Pozyskano z: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.10930> (dostęp: 02.11.2016).
- Dugiel, W. (2009). *Zmiany w światowym systemie handlu. Perspektywa dla Unii Europejskiej*. Warszawa: Centrum Europejskie Natolin. Pozyskano z: http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_31.pdf (dostęp: 05.11.2016).
- European Commission. (2013). *Overview of CAP Reform 2014-2020*. Pozyskano z: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf (dostęp: 02.11.2016).
- European Commission, DG Agriculture and Rural Development. (2016). *Statistical Factsheet. European Union*. Pozyskano z: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en, (dostęp: 25.10.2016).
- Eurostat. (2016). Pozyskano z: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_en (dostęp: 25.10.2016).
- Grochowska, R. (2012). Możliwości rozwoju rolnictwa unijnego w wyniku zmian Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy rolnictwa światowego*, tom 12(27), 76-82.
- Hajdukiewicz, A. (2009). Reformy Wspólnej Polityki rolnej a pozycja Unii Europejskiej w multilateralnych negocjacjach na forum WTO i w światowym handlu rolnym. W: Maciejewski i S. Wydymus (red.), *Handel międzynarodowy a procesy integracyjne w gospodarce światowej*. Kraków: Fundacja UEK.
- Kmiecik, R., Puślecki, Z.W. i Walkowski M. (2010). *Wspólna polityka rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*. Warszawa: Elipsa.
- Komisja Europejska. (2013). *Reforma wspólnej polityki rolnej (WPR) – wyjaśnienie najważniejszych elementów*. Pozyskano z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_pl.htm (dostęp: 02.11.2016).
- Kosior, K. (2011). Koncepcje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku. *Gospodarka Narodowa*, 5-6, 85-104.

- Kowalski, A. (2008). Globalizacja, Unia Europejska a światowy handel żywnością. *Nowe Życie Gospodarcze*, 10, 2-5.
- Matthews, A. (2015). *Gainers and losers from the CAP budget*. Pozyskano z: <http://capreform.eu> (dostęp: 25.10.2016).
- Matthews, A. (2016). *Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member States*. Pozyskano z: <http://capreform.eu> (dostęp: 25.10.2016).
- Parlament Europejski. (2016). *Porozumienie WTO w sprawie Rolnictwa*. Pozyskano z: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.2.7.pdf (dostęp: 02.11.2016).
- Puślecki, Z.W. (2012). Zależności między WTO i Unią Europejską w polityce rolnej w warunkach globalizacji. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy rolnictwa światowego*, tom 12(27), 66-76.
- Swinbank, A. (2016). *Interakcje między działaniami zewnętrznymi UE a wspólną polityką rolną*. Parlament Europejski, Departament Tematyczny B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności. Pozyskano z: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/supporting-analyses-search.html> (dostęp: 02.11.2016).
- Urbaniec, M. (2015). Sustainable Development Indicators in Poland: Measurement and System Evaluation. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 3(1), 119-134, DOI: <http://dx.doi.org/10.15678/EBER.2015.030109>.
- World Bank Group. (2016). *World Development Indicators*. Pozyskano z: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=NV.AGR.TOTL.ZS> (dostęp: 02.11.2016).

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>