

Mieczysław Rygalski

Katedra Ekonomiki Rolnictwa

i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych SGGW

Przyczyny niepowodzenia negocjacji rolnych w ramach bieżącej rundy rokowań na forum Światowej Organizacji Handlu

W okresie minionych 50 lat rozmiary handlu międzynarodowego artykułami rolnymi w ujęciu realnym powiększyły się ok. 6-krotnie, a ich światowa produkcja wzrosła ponad 3-krotnie. Jednak względny udział artykułów rolnych w wolumenie światowego handlu stopniowo się zmniejsza, rośnie zaś udział produktów przemysłowych i usług. W 1950 r. blisko połowę wartości handlu stanowiły artykuły rolne, a w 2000 r. było to już tylko 9% (Jaworska M., 2002). Udział krajów rozwijających się w światowym eksporcie żywności zmniejszył się z 45% w 1961 r. do zaledwie 28% w 1990 r., podczas gdy udział państw należących do Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD) wzrósł z 46 do 72% (Jeznach M., Rokicka G., 2002).

Zagadnieniami związanymi z liberalizacją światowego handlu produktami rolnymi po raz pierwszy kompleksowo zajęto się podczas Rundy Urugwajskiej Układu Ogólnego w sprawie Ceł i Handlu (RU GATT). Przełomowym wydarzeniem rundy było podpisanie 20 listopada 1992 r. tzw. umowy Blair House między USA i EWG. Strony zgodziły się na:

- redukcję wielkości subsydiów eksportowych o 36% oraz wolumenu subsydiowanego eksportu o 21% w stosunku do okresu bazowego 1986–1990,
- redukcję dopłat do produkcji rolnej o 20% w ciągu 6 lat od zakończenia rundy,
- wyłączenie wybranych instrumentów polityki rolnej spod kontroli GATT.

Ustalenia z Blair House zostały następnie umieszczone w tekście porozumienia rolnego, stanowiącego element Aktu Końcowego RU podpisanego 15 kwietnia 1994 r. w Marakeszu przez wszystkie kraje członkowskie GATT, powołującego do życia Światową Organizację Handlu (WTO). Nadrzędnym celem WTO jest nadzorowanie wprowadzania w życie postanowień RU GATT oraz prowadzenie dalszych negocjacji dotyczących liberalizacji światowego

handlu. Umowa z Marakeszu składa się z części zasadniczej oraz czterech aneksów, w tym aneksu 1, którego najważniejszą częścią stało się porozumienie regulujące zasady handlu artykułami rolnymi (Uruguay Round Agreement on Agriculture – URAA).

Porozumienie rolne składa się z następujących głównych elementów: dostęp do rynku, konkurencja w eksporcie, redukcja wsparcia dla producentów rolnych (tzw. wsparcia wewnętrznego). Określając dostęp do rynku państwa członkowskie WTO zobowiązały się do:

- taryfikacji (tj. zastąpienia cłem wszystkich środków pozataryfowych bez możliwości wprowadzania ponownie barier pozataryfowych),
- związania ceł na poziomie określonym w wyniku taryfikacji (cła nie mogą być od tego momentu podnoszone jednostronnie bez udzielenia odpowiedniej rekompensaty partnerom zagranicznym),
- redukcji staryfikowanych ceł przeciętnie o 36% w ciągu 6 lat począwszy od 1995 r.

Do umowy wprowadzono jednocześnie zastrzeżenie (specjalne klauzule ochronne – Special Safeguard – SSG), dające możliwość nałożenia dodatkowych opłat celnych, gdy import przekroczy określoną wartość progową. Ponieważ taryfikacja spowodowała znaczne podniesienie przeciętnego poziomu ceł importowych i w wielu przypadkach mogłaby hamować eksport, strony układu zobowiązały się do utrzymania bieżącego dostępu do swoich rynków na poziomie importu w latach 1986–1988 oraz do tzw. minimalnego dostępu do rynku, czyli zagwarantowania dostępu towarów zagranicznych do rynków własnych na poziomie 3–5% konsumpcji wewnętrznej (import z obniżonym cłem w ramach tzw. kontyngentu taryfowego). W odniesieniu do subsydiów eksportowych i redukcji wsparcia wewnętrznego zaadaptowano postanowienia z Blair House, zaznaczając, że dotyczą one krajów wysoko rozwiniętych. Na przestrzeni 10 lat od podpisania umowy kraje rozwijające się powinny obniżyć subwencje eksportowe na poziomie dwóch trzecich zobowiązań podjętych przez kraje OECD, a kraje najsłabiej rozwinięte, nie stosujące dotacji lub stosujące bardzo niewielkie dotacje do eksportu, zostały z tych zobowiązań wyłączone.

Z zobowiązań redukcji pomocy rządowej dla rolnictwa zostało wyłączone bezpośrednie wsparcie dochodów rolników niepowiązane z wysokością produkcji (instrumenty wsparcia dochodowego z grupy tzw. blue box). Oznacza to akceptację zarówno bezpośrednich wypłat dla rolników stosowanych w USA, jak i zgodnych ze zmodyfikowaną Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej dopłat kompensacyjnych (płatności bezpośrednich). Dodatkowo w ramach tzw. green box dopuszczono możliwość wspierania rolnictwa poprzez finansowanie badań naukowych i doświadczalnictwa oraz kompensowanie wydatków rolni-

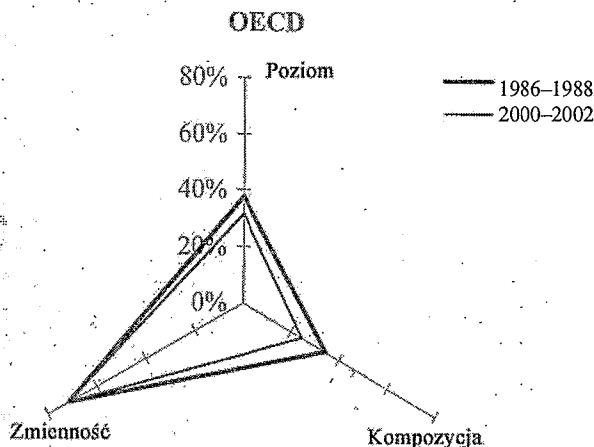
ków na działania rolno-środowiskowe. Instrumenty z grup blue box i green box uznano za nie wpływające bezpośrednio na poziom handlu i nazwano „oddzielonymi od produkcji” (ang. de-coupled), chociaż niektóre z nich, zwłaszcza te stosowane w Unii Europejskiej, wpływają na zwiększanie potencjału produkcyjnego i konkurencyjność.

WTO organizuje co dwa lata konferencje ministerialne, mające na celu wypracowanie kolejnych porozumień w sprawie liberalizacji światowego handlu. Dwie ostatnie konferencje w ramach obecnej rundy negocjacji WTO odbyły się w stolicy Kataru Doha (9–14 listopada 2001 r.) oraz w meksykańskim kurorcie Cancun (10–14 września 2003 r.). O ile deklaracja ministerialna z Doha stanowi pewien postęp na drodze do dalszej liberalizacji, gdyż udało się przynajmniej uzgodnić harmonogram i tematykę dalszych negocjacji, o tyle rozmowy w Cancun zakończyły się całkowitym fiaskiem, nie podjęto tam żadnych wspólnych uzgodnień, a rozmowy zostały zerwane. Budzi to zaniepokojenie o dalszy przebieg negocjacji, a także przyszłe losy całej organizacji WTO. Niniejszy artykuł poświęcono ocenie rezultatów Rundy Urugwajskiej oraz analizie przyczyn niepowodzenia rozmów w ramach obecnej rundy negocjacji.

Realizacja postanowień porozumienia rolnego w krajach OECD

W preambule porozumienia rolnego, które zostało osiągnięte na zakończenie Rundy Urugwajskiej, wskazano, że długookresowym celem porozumienia jest „stworzenie sprawiedliwego i zorientowanego na rynek międzynarodowego systemu handlowego” oraz że „powinien zostać zapoczątkowany proces jego reformy, doprowadzając do znaczącej stopniowej redukcji w zakresie wsparcia i protekcji rolnej”. Drogą do osiągnięcia tych celów miało być podjęcie wiążących zobowiązań w trzech obszarach: dostępu do rynku, wsparcia wewnętrznego i konkurencji w eksporcie, przy czym w przypadku dwóch ostatnich obszarów zobowiązania te dotyczyły w głównej mierze krajów zamożnych, zrzeszonych w organizacji OECD. Po upływie niemal 10 lat od zakończenia rundy powstaje pytanie, czy rzeczywisty rozwój polityki rolnej w tych krajach był właśnie taki, by można było osiągnąć „zasadnicze stopniowe redukcje w zakresie wsparcia rolnictwa i protekcji”. Prowadzone przez władze organizacji regularne monitorowanie i ocena polityki rolnej realizowanej w krajach członkowskich dostarczają wystarczających informacji, które powinny być pomocne w udzieleniu odpowiedzi na tak postawione pytanie.

Sumaryczną charakterystykę trzech ważnych kierunków rozwoju wsparcia rolnictwa w krajach OECD pokazuje wykres 1. Podstawową miarą wsparcia dochodów rolniczych jest wskaźnik PSE (ang. producer support estimate), wyrażający udział transferów od konsumentów i podatników do producentów rolnych w dochodzie rolniczym brutto, pokazany na wykresie jako „poziom”. Wsparcie definiowane w ten sposób jedynie nieznacznie zmniejszyło się od początku Rundy Urugwajskiej (1986–1988).



Wykres 1

Wsparcie producentów rolnych w krajach OECD w latach 1986–1988 i 2000–2002*

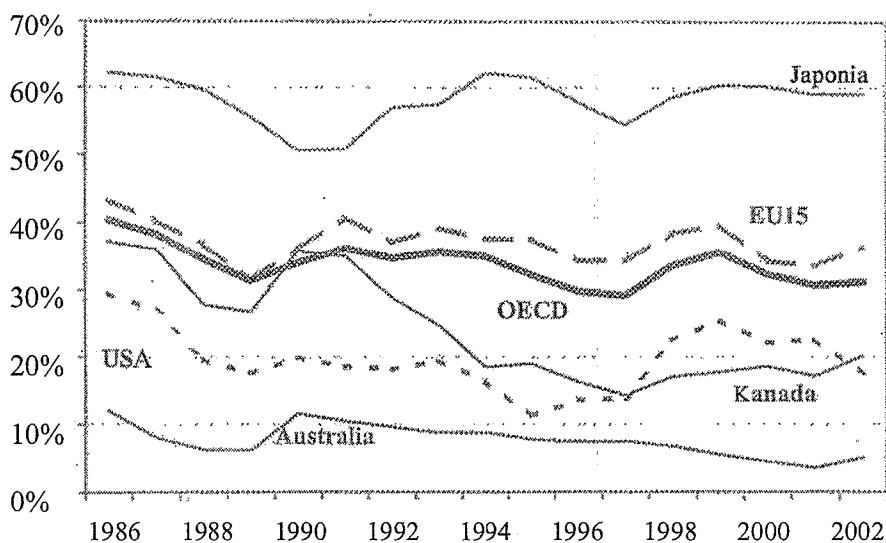
* wszystkie osie zostały wyskalowane wg tej samej skali procentowej, pokazanej na osi pionowej.

Źródło: Tangermann S., Agricultural policies in OECD countries 10 years after the Uruguay Round: how much progress? – Międzynarodowa konferencja nt. „Agricultural Policy Reform and the WTO: where are we heading?”. Capri. Włochy, 23–26 czerwca 2003.

Wskaźnik „kompozycja” odzwierciedla udział w tych transferach instrumentów w największym stopniu zniekształcających handel (ang. trade most distorting instruments), takich jak rynkowe wsparcie cenowe oraz płatności oparte na wielkości nakładów i produkcji. Wykres pokazuje, że w tym zakresie osiągnięto pewien – aczkolwiek niewielki – postęp w procesie reformy polityki rolnej, który był jednym z celów URAA. Rozmiar, w jakim polityka generuje zniekształcenia produkcji i handlu na poszczególnych rynkach zależy także od „zmienności” wsparcia poszczególnych grup towarowych produktów. W tym zakresie nie stwierdzono żadnego postępu od początku RU, chociaż występują znaczące różnice między poszczególnymi trzydziestoma krajami członkowskimi.

mi OECD. Dzieje się tak dlatego, że typową sytuacją dla analizowanego okresu było redukowanie wsparcia pewnych kierunków produkcji i kierowanie go na produkty będące bliskimi substytutami.

Największy spadek współczynnika wsparcia PSE mierzonego dla całego obszaru OECD zaobserwowano w okresie pierwszej połowy negocjacji Rundy Urugwajskiej, tzn. w latach 1986–1989 (wykres 2). Po tym okresie poziom wsparcia nie wykazywał jednoznacznego trendu spadkowego i w 2002 r. pozostawał na niemal identycznym poziomie jak w 1989 r. Widoczne są wyraźne różnice między poszczególnymi krajami: w niektórych wsparcie zmniejszyło się znacznie, jednak w innych wcześniejszemu spadkowi towarzyszył później wzrost tego wsparcia. W okresie od wejścia w życie zapisów porozumienia rolnego, tzn. od 1995 r., nie można mówić o widocznym zmniejszeniu się poziomu wsparcia producentów rolnych w krajach OECD.



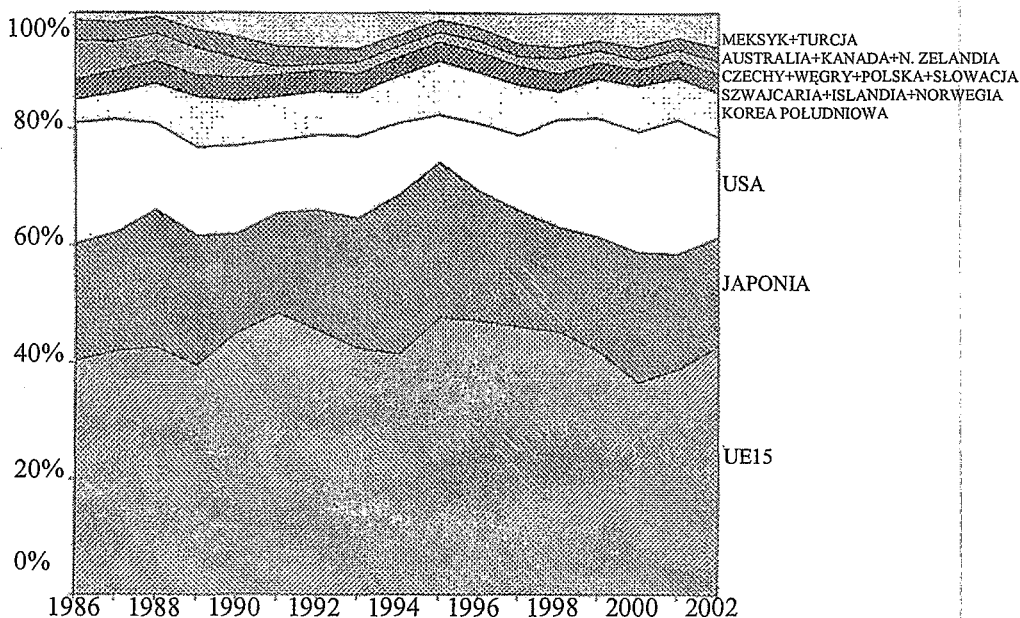
Wykres 2

Poziomy wsparcia średnio na całym obszarze OECD oraz w poszczególnych krajach członkowskich, % PSE

Źródło: OECD, PSE/CSE database, Paryż, 2003.

Ważnym aspektem w negocjacjach rolnych Rundy Urugwajskiej było zobowiązanie się wszystkich krajów bogatych do jednakowego partycypowania w procesie reformowania systemu polityki rolnej i ograniczania protekcjonizmu. Ocenę realizacji tych zobowiązań umożliwi analiza udziału poszczególnych krajów w zagregowanym współczynniku wsparcia producentów rolnych w krajach OECD (wykres 3). W całym analizowanym okresie zagregowany

udział trzech największych krajów/ugrupowań pod względem skali wsparcia producentów rolnych (UE15, USA i Japonia) pozostał na niemal niezmiennym poziomie około 80%. Podobnie niezmienny pozostał udział Szwajcarii, Islandii i Norwegii. Zwiększył się udział Korei Południowej, Meksyku i Turcji, natomiast udział czterech nowych krajów członkowskich z regionu Europy środkowej (Czechy, Polska, Słowacja i Węgry) oraz Australii, Kanady i Nowej Zelandii uległ zmniejszeniu. Stwierdzenie tego faktu jest istotne m.in. przy poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o przyczyny niepowodzeń obecnej rundy negocjacji i wskazanie krajów w największym stopniu za to odpowiedzialnych.



Wykres 3

Udział poszczególnych krajów/ugrupowań w całkowitym PSE na obszarze OECD

Źródło: Gulati A., Narayanan S., *The subsidy syndrome in Indian agriculture*. New Delhi; Oxford University Press, 2003.

Wpływ polityki gospodarczej i handlowej krajów rozwiniętych na sytuację w krajach rozwijających się

Globalne negocjacje rolne dotyczą problemów ludzi na całym świecie, ale przede wszystkim setek milionów małych gospodarstw rolnych oraz ubogich konsumentów w krajach rozwijających się, usiłujących przeżyć za 1–2 dolary dziennego dochodu.

Subsydiowanie rolnictwa w krajach bogatych pozwala tym krajom na sprzedaż produktów rolnych na rynkach międzynarodowych po cenach dumpingowych, często znacznie poniżej kosztów produkcji. Kombinacja instrumentów wsparcia wewnętrznego oraz ochrony cen poprzez cła i subsydia eksportowe stosowane przez kraje uprzemysłowione prowadzi do stałego obniżania poziomu cen na rynkach międzynarodowych i pozbawia kraje rozwijające się możliwości rozwijania eksportu. Co więcej, utrudnia lokowanie produkcji własnego rolnictwa na lokalnych rynkach.

Podczas gdy dumping określany jest w dokumentach WTO mianem „nieuczciwej polityki handlowej”, liczne źródła wskazują, że w przypadku wybranych produktów rolnych i żywnościowych marża dumpingu w eksporcie z obszaru OECD wynosi nawet do kilkudziesięciu procent (IATP, 2002). W ostatnich latach Stany Zjednoczone sprzedawały w krajach rozwijających się ogromne ilości bawełny po cenach wynoszących 20–55% kosztów produkcji, a Unia Europejska sprzedaje tam pszenicę za 30–35% kosztów (Agriculture negotiations in the WTO..., 2003).

Ocenia się, że ogólna skala wsparcia dochodowego rolnictwa w krajach OECD w 2001 r. osiągnęła kwotę ok. 311 mld USD. Oznacza to, że kraje bogate przeznaczają dziennie ok. 850 mln USD na wsparcie swoich sektorów rolno-spożywczych, wielokrotnie więcej niż wynosi łączna pomoc tych krajów przeznaczana na realizację programów rozwojowych realizowanych w krajach słabo rozwiniętych.

Od wielu lat trwają debaty na temat skali szkód, jakie taka polityka wyrządza rolnictwu w krajach biednych. Wykonywane są szacunki bezpośrednich szkód, m.in. poprzez symulacje oceniające efekty eliminacji obecnej polityki realizowanej w tym zakresie przez kraje uprzemysłowione. Wyniki badań przeprowadzonych w amerykańskim Międzynarodowym Instytucie Badawczym Polityki Rolnej (IFPRI) wskazują, że polityka protekcjonizmu oraz subsydiowanie rolnictwa i eksportu rolno-żywnościowego przez kraje uprzemysłowione kosztują kraje rozwijające się ok. 24 mld USD rocznie w postaci utraconego dochodu z rolnictwa i przemysłu rolno-przetwórczego (tab. 1).

Są to zaniżone szacunki, ponieważ nie uwzględniają wszystkich dynamicznych efektów utraty dochodu rolnego. Według cytowanego źródła, stosowanie wymienionych środków znieszcza handel powoduje także przemieszczanie ponad 40 mld USD dochodu z eksportu rolnego netto rocznie z krajów rozwijających się do gospodarek krajów rozwiniętych. Eliminacja protekcjonizmu i subsydiów rolnych w krajach rozwiniętych mogłaby trzykrotnie zwiększyć wolumen netto handlu rolno-spożywczego krajów rozwijających się.

Tabela 1

Potencjalny wpływ pełnej liberalizacji polityki handlu rolnego na wzrost dochodów z rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego w krajach rozwijających się (wzrost w mln USD/rok)

Region	Potencjalne zmiany wskutek liberalizacji polityki handlu rolnego* realizowanej przez:			
	USA	UE	Japonię i Koreę Płd.	Wszystkie kraje uprzemysłowione**
Afryka subsaharyjska	455	1,290	150	1,945
Azja	2,186	2,099	2,346	6,631
Ameryka Płd. i Karaiby	2,896	4,480	607	8,258
Pozostałe kraje rozwijające się	1,148	5,069	339	6,659
Razem kraje rozwijające się	6,685	12,938	3,442	23,493

*Symulacje uwzględniają pełną eliminację protekcji, subsydiów krajowych zniekształcających rynek oraz subsydiów eksportowych.

** Wymienione trzy kraje/regiony plus inne uprzemysłowione, takie jak Kanada, Australia i Nowa Zelandia. Z powodu kompleksowości handlu rolnego oraz różnic w zakresie krajowych praktyk handlowych efekty liberalizacji zmieniałyby się w zależności od tego, na którym rynku zmiany byłyby realizowane. W efekcie indywidualne scenariusze zmian polityki handlowej niekoniecznie muszą się sumować, gdyby wszystkie kraje uprzemysłowione zliberalizowały swoją politykę handlową.

Źródło: The impact of agricultural trade policies on developing countries. How much does it hurt? IFPRI, Waszyngton, 2003.

Oceniono także wpływ na dochody z rolnictwa i przemysłu spożywczego regionalnie. Według tych ocen, Ameryka Płd. i region wysp karaibskich tracą rocznie ok. 8,3 mld USD ich rocznego dochodu z rolnictwa, kraje rozwijające się Azji tracą ok. 6,6 mld USD, a Afryka subsaharyjska blisko 2 mld. Dla tych biednych regionów są to bardzo poważne sumy. W regionie Ameryki Łacińskiej i Karaibów absolutne kwoty dolarowe utraconego dochodu są wyższe, jednak rola sektora rolnego w tworzeniu PKB jest tam mniej istotna i mniejszy odsetek ich ludności żyje na terenach rolniczych w porównaniu z innymi regionami rozwijającymi się. Afryka subsaharyjska i południowa Azja znajdują się na drugim krańcu spektrum, z dużą populacją rolniczą i większą zależnością gospodarki od dochodu wytwarzanego przez rolnictwo (tab. 2).

Szacuje się, że eliminacja wszystkich środków polityki handlowej stosowanych przez kraje uprzemysłowione, wywierających negatywny wpływ na obecną strukturę geograficzną i towarową międzynarodowego handlu rolno-żywnościowego (trade distorting measures/policies) mogłaby wielokrotnie zwiększyć dostęp produktów rolnych pochodzących z krajów biednych do rynków krajów bogatych. Możliwe efekty w tym zakresie ocenia się na wzrost

eksportu rzędu 300–400% w przypadku Chin i Meksyku oraz 100–200% w przypadku RPA, Maroka i Zambii. Jednak w wymiarze procentowym najbardziej dotknięte tą polityką są mniejsze kraje w Ameryce Południowej i Środkowej oraz Karaiby, a także wiele krajów Afryki subsaharyjskiej, które ponoszą straty rzędu 10–15% dochodu ogółem z rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego.

Tabela 2

Znaczenie rolnictwa w gospodarkach krajów rozwijających się

Wyszczególnienie	Ameryka Łacińska i Karaiby	Afryka subsaharyjska	Azja Południowa	Azja Wschodnia i Pacyfik	Razem kraje rozwijające się	LDC*
PKB wytworzony w rolnictwie (%)	7,9	17,9	28,3	15,4	13,2	36,7
Ludność wiejska (w % ludności ogółem)	26,5	68,4	73,2	67,7	60,0	74,6
Wartość eksportu rolnego (w % eksportu towarów ogółem)	28,3	23,9	17,9	11,7	15,3	35,3

* Najslabiej rozwinięte kraje świata (Least Developed Countries).

Źródło: Jak w tabeli 1.

Powyższe dane odzwierciedlają jedynie możliwy bezpośredni wpływ eliminacji trade distorting measures. W dłuższym okresie wpływ tych zmian na gospodarki krajów rozwijających się jest trudniejszy do zmierzenia. Szkody wyrządzane rolnictwu przenoszą się bowiem „falą” poprzez całą gospodarke, w procesie znanym ekonomistom jako tzw. efekty zwielokrotnienia (multiplier effects), odzwierciedlającym wpływ utraconego dochodu i miejsc pracy w rolnictwie na inne sektory gospodarki. Ponieważ gospodarki większości krajów rozwijających się w dużej mierze są zależne od wyników uzyskiwanych w rolnictwie, te dynamiczne efekty są przez nie szczególnie boleśnie odczuwane.

Podsumowanie i wnioski

Negocjacje w Cancun zakończyły się brakiem porozumienia. Nie zdołano przystąpić do rokowań na temat tzw. Singapore issues (obszarów problemowych zaproponowanych do negocjacji przez kraje OECD na konferencji ministerialnej WTO w Singapurze, obejmujących zasady konkurencji, ułatwienia

w handlu, przejrzystość procedur przetargowych realizowanych przez poszczególne rządy, inwestycje zagraniczne i ochronę własności intelektualnej). Fundamentalne różnice między uczestnikami rokowań w zakresie funkcjonowania międzynarodowego rynku rolnego spowodowały, że nie podjęto nawet rozmów na tematy inne niż rolnictwo. Nie będzie więc na razie decyzji o znaczącej redukcji subsydiów do eksportu rolnego przez kraje bogate i otwarciu rynków przez kraje biedne. Zerwanie negocjacji odkłada w czasie wprowadzenie planu rozwoju przyjętego w Doha w listopadzie 2001 r. Ustalony tam termin zakończenia Rundy Katarskiej (1 stycznia 2005 r.) nie jest realny.

Przyczyn niepowodzenia obecnej rundy należy upatrywać w usztywnieniu stanowisk negocjacyjnych poszczególnych uczestników rokowań. Komisja Europejska (która w WTO negocjuje w imieniu wszystkich krajów członkowskich UE) wskazuje na gotowość do pewnego ograniczenia zakresu i skali stosowania subsydiów eksportowych. Pozostają one jednak nadal na wysokim poziomie, zwłaszcza w odniesieniu do produktów mleczarskich, cukru i wołowy. Komisja uzależnia jakikolwiek dalszy postęp w tym obszarze od podjęcia podobnych zobowiązań przez Stany Zjednoczone. Z kolei stanowisko zajmowane przez USA na kolejnych konferencjach ministerialnych obecnej rundy nie wskazuje na skłonność do ograniczania skali wsparcia rodzimego rolnictwa bez wyraźnych ustępstw w tym zakresie ze strony Unii Europejskiej. Stany Zjednoczone popierają selektywne podejście do liberalizacji handlu rolnego. Ich propozycja negocjacyjna opiera się na koncepcji pełnej liberalizacji dostępu do rynku (eliminacja ceł) oraz selektywnego podejścia do kwestii wsparcia wewnętrznego. USA skorzystały z braku wielostronnej dyscypliny w takich obszarach, jak kredyty eksportowe i gwarancje, stosując te środki w celu promowania swego eksportu rolnego na całym świecie.

Oczekiwano, że w Cancun Stany Zjednoczone i Unia Europejska znacznie zbliżą swoje stanowiska w obszarze wsparcia wewnętrznego i subsydiowania eksportu rolnego. Tymczasem wszystko wskazuje na to, że USA i UE „okopały się na swoich pozycjach” i ich poglądy na kierunki dalszej liberalizacji wymiany międzynarodowej oddalają się od siebie. Unia Europejska wprawdzie zrealizowała kolejno kilka zasadniczych reform w zakresie swojej wspólnej polityki rolnej, jednak wpływ dokonanych zmian na porządkowanie międzynarodowego rynku rolnego był jak dotychczas minimalny. Gdyby kolejna runda skutkowałą wprowadzeniem dalszych redukcji ceł, a zatem ograniczeniami dotyczącymi instrumentów kontroli importu, spowodowałoby to, że realizowana w UE polityka wspomagania cen połączona z kontrolowaniem podaży byłaby nie do utrzymania na płaszczyźnie zarówno finansowej, jak i politycznej. Limity budżetowe UE mogą prowadzić do dalszych cięć w cenach dotowanych, bez rekompensaty w postaci wzrostu płatności bezpośrednich. To z kolei nie tylko

wywołuje sprzeciw rolniczego lobby w obecnej UE, ale wzmacnia także obawy dziesięciu przystępujących krajów o korzyści z integracji dla ich sektorów rolnych.

Tzw. grupa Cairns jest nieformalnym ugrupowaniem członków WTO powstałym podczas Rundy Urugwajskiej, sprzyjającym dalszej liberalizacji międzynarodowego handlu rolnego. Skład grupy zmienił się zasadniczo w ostatnim czasie, gdyż część dawnych członków ugrupowania utworzyła nową koalicję o nazwie G22. Obok Australii, Nowej Zelandii i Kanady do grupy Cairns należą m.in. Boliwia, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Fidżi, Gwatemala, Indonezja, Malezja, Paragwaj, Filipiny, Tajlandia i Urugwaj. Grupa przygotowała ambitne propozycje we wszystkich obszarach negocjacyjnych, ale brakuje jej determinacji w forsowaniu swojego stanowiska. Utworzyła więc alians z USA dla wzmocnienia swojej pozycji przetargowej w zakresie tych priorytetów, które są wspólne ze stanowiskiem amerykańskim – dotyczy to przede wszystkim nacisku na dalszą redukcję ochrony celnej.

Kraje rozwijające się nie reprezentują jednolitego stanowiska w negocjacjach. W tej grupie istnieją również widoczne rozbieżności interesów i związane z tym różne koncepcje liberalizacji handlu reprezentowane w rozmowach WTO w ramach różnych koalicji. Część czołowych członków grupy Cairns weszła w skład nowo powstałej koalicji pod nazwą grupa G22. W skład G22 wchodzi m.in. Chiny, Indie, Argentyna, Meksyk, RPA, Ekwador i Egipt. W Cancun kraje grupy G22 domagały się całkowitej rezygnacji z subsydiowania handlu rolnego. Z punktu widzenia opozycji przeciw protekcjonizmowi rolnemu USA, UE i Japonii powstanie G22 stanowi istotny i obiecujący zwrot w pracach WTO. W grupie krajów rozwijających się są to kraje największe i mające największą liczbę ludności, liczą się na międzynarodowych rynkach eksportowych produktów rolnych, są zdolne stworzyć pewną przeciwwagę dla potęgi krajów OECD na tych rynkach. W krajach grupy mieszka połowa ludności ziemi, pracuje dwie trzecie rolników. Świeżo uformowanej G22 podczas negocjacji w Meksyku przewodziła Brazylia. Po zerwaniu rozmów o obniżaniu barier w handlu światowym w Cancun kolejne spotkanie grupy G22 zorganizują Indie. Na konferencji ma zapaść decyzja co do sposobów liberalizacji handlu, jakich życzyłyby sobie te kraje. Chodzi o jasne wyznaczenie celów, o jakie grupa będzie walczyć z krajami bogatymi na forum WTO w czasie kolejnego spotkania w Genewie w grudniu 2003 r.

Koalicja najbiedniejszych krajów trzeciego świata składa się z trzech ugrupowań: kraje najmniej rozwinięte (Least Developed Countries – LDC), kraje tzw. grupy ACP (Afryka, Karaiby, Pacyfik), posiadające porozumienie o preferencyjnym handlu z Unią Europejską oraz kraje członkowskie Unii Afrykańskiej (African Union – AU). Jest to łącznie 61 krajów członkowskich WTO,

reprezentujących wspólne stanowisko. Część z nich tworzy także koalicję krajów będących importerami netto żywności (Net Food Importing Developing Countries – NFIDCs).

Runda Katarska została ochrzczona mianem „rundy rozwoju”. Nazwa ma wskazywać na szczególne uwzględnienie interesów krajów biednych i rozwijających się. Według wcześniejszych symulacji, prezentowanych zwłaszcza przez kraje OECD, to biedniejsi członkowie mieli skorzystać na liberalizacji. Bezpośrednie zyski miały być dwukrotnie większe od rocznych kwot otrzymywanych przez nich obecnie ze środków pomocowych. Przedmiotem negocjacji była możliwość zwiększenia światowego PKB o 500 mld USD do 2015 r. Sądzono, że ostateczny wynik obecnej rundy negocjacji zależy będzie od zbilansowania się ustępstw ze strony głównych potęg gospodarczych świata w odniesieniu do protekcjonizmu na rynku rolnym. Tymczasem nic nie zapowiada, aby kraje rozwinięte były gotowe podjąć działania zmierzające do wypełnienia zobowiązań podjętych przez nie po zakończeniu poprzedniej rundy rokowań.

Przygotowany projekt porozumienia nie satysfakcjonuje nikogo. Żadna ze stron nie zamierza zrezygnować z forsowania swoich priorytetów, żadna też nie wykazała gotowości do ustępstw mogących zadowolić oczekiwania pozostałych partnerów rokowań. Dla krajów bogatych liberalizacja handlu rolnego to problem drażliwy politycznie. Dla krajów rozwijających się to jedna z najważniejszych kwestii związanych z rozwojem gospodarki. Kraje rozwijające się zasygnalizowały, że po porażce w Cancun mogą skoncentrować się przede wszystkim na zawieraniu dwustronnych porozumień o wolnym handlu. Może być zagrożone powodzenie całej Rundy Katarskiej. Pojawiły się wątpliwości, czy taka organizacja jak WTO jest w ogóle potrzebna, jeżeli jej członkowie nie są w stanie się porozumieć. Teraz najprawdopodobniej dojdzie do bilateralnych negocjacji pomiędzy krajami członkowskimi, a rynki będą otwierane regionalnie, nie globalnie. W tej sytuacji musi dojść do zreorganizowania procesu decyzyjnego, zdefiniowania na nowo roli WTO w gospodarce światowej.

Literatura

- Agriculture negotiations in the WTO – six ways to make a new Agreement on Agriculture Work for Development. Working Draft, August 2003. [w:] <http://www.cafod.org.uk/policy>
- GULATI A., NARAYANAN S., The subsidy syndrome in Indian agriculture. New Delhi; Oxford University Press, 2003.
- IATP, United States dumping on world agricultural markets, WTO Cancun Series Paper No 1, 2002. [w:] <http://www.tradeobservatory>

- JAWORSKA M., Zmiany w handlu międzynarodowym artykułami rolnymi w warunkach globalizacji gospodarki światowej. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom IV, zeszyt 1. Warszawa-Bydgoszcz 2002.
- JEZNACH M., ROKICKA G., Liberalizacja handlu w świetle układu w sprawie rolnictwa. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom IV, zeszyt 1. Warszawa-Bydgoszcz 2002.
- OECD, PSE/CSE database, Paryż, 2003.
- TANGERMANN S., Agricultural policies in OECD countries 10 years after the Uruguay Round: how much progress? – Międzynarodowa konferencja nt. Agricultural Policy Reform and the WTO: where are we heading? Capri, 23–26 czerwca 2003.
- The impact of agricultural trade policies on developing countries. How much does it hurt? International Food Policy Research Institute; Waszyngton, sierpień 2003. [w:] www.ifpri.org

Reasons for Collapse of Present Round of WTO Negotiations on the International Agricultural Trade

Abstract

Nearly ten years have now passed since the conclusion of the Uruguay Round negotiations. This paper makes an attempt to provide some partial answers to the question how agricultural policies have responded to the international framework of rules and commitments during this period. Main conclusion is that levels of support provided to agricultural producers in OECD countries have not declined significantly until the present round. While the UR Agreement on Agriculture forces developing countries to cut tariffs, which are in many cases their only means of protecting agriculture, there are numerous possibilities that allow rich countries to continue subsidizing their own farmers, enabling them to dump products on the world market at less than the cost of production.

The fifth Ministerial Conference held in Cancun in the frame of the present round of WTO negotiations ended abruptly without consensus on any of the items on its agenda. The collapse of Cancun is another big signal that it is time for introspection of the world order on the role that international institutions must play to guard against the abuse of power of a few and make the benefits of world trade fully accessible to all, notably those in the developing countries.