

Janusz Świerkocki*

WARUNKI I PRZEBIEG LIBERALIZACJI ŚWIATOWEGO HANDLU PRODUKTAMI ROLNYMI

UKŁAD SIŁ W HANDLU

W 2004 r. wartość globalnego eksportu produktów rolnych wyniosła 783,1 mld USD, co stanowiło prawie 9% całości eksportu towarów¹. Znaczenie tego handlu systematycznie malało – np. w 1965 r. było o ponad połowę większe. W obrotach światowych od wielu lat dominują kraje gospodarczo rozwinięte. W 1965 r. dostarczały 57,2% żywności i 57,8% surowców rolnych, a w 1980 r., odpowiednio, 64,7 i 61,5%². Udziały utrzymały się na podobnym poziomie w 2004 r. Jednak znaczna część obrotów międzynarodowych (ponad 266 mld USD) dokonuje się obecnie wśród krajów UE-25 w ramach jednolitego rynku, formalnie nie jako eksport, lecz „dostawa wewnątrzspółnotowa”, która nie podlega regułom GATT/WTO. Jeśli wobec tego uznamy Unię Europejską za osobny organizm ekonomiczny, wartość handlu światowego w 2004 r. zmniejszy się do 517,0 mld USD, a jego struktura geograficzna będzie taka, jak w tab. 1.

* Prof., prof. nadzw. w Katedrze Wymiany Międzynarodowej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Wszystkie dane statystyczne wykorzystane w tym fragmencie pochodzą, jeśli nie zaznaczono inaczej, z publikacji *International Trade Statistics 2005*, WTO, Geneva 2005, s. 113–118. Na **produkty rolne**, według WTO, składają się 2 osobne grupy towarowe: **żywność** (żywność i zwierzęta żywe, napoje i tytoń, oleje roślinne i zwierzęce, tłuszcze i woski, nasiona i owoce oleiste) oraz **surowce pochodzenia rolniczego** (skóry surowe i futrzarskie, kauczuk naturalny i syntetyczny, korek i drewno, masa celulozowa i makulatura, włókna tekstylne: roślinne, syntetyczne, chemiczne i zwierzęce, odzież używana, pozostałe surowce pochodzenia roślinnego i zwierzęcego). Jak łatwo zauważyć, WTO nie zalicza ryb i produktów rybnych do produktów rolnych.

² Według *Handbook of International Trade and Development Statistics*, United Nations, New York 1983, tab. 3.2B.

Tabela 1

Eksport produktów rolnych według regionów w 2004 r.,
z wyłączeniem handlu wewnątrz UE-25, i dynamika eksportu
w latach 2000–2004 (w %)

Region	Udział	Zmiana średnioroczna
Europa	19,6	9 ^a
Azja	27,7	9
Ameryka Północna	25,3	3
Ameryka Południowa i Środkowa	15,4	11
Afryka	5,5	10
WNP	4,7	16
Środkowy Wschód	1,8	11
Świat ogółem	100	9 ^b

U w a g a: ^a – eksport zewnętrzny UE-25, który stanowił blisko 80% eksportu całkowitego Europy; ^b – wraz z eksportem wewnętrznym UE-25.

Ź r ó d ł o: obliczenia własne na podstawie *International Trade Statistics 2005*, WTO, Geneva 2005, s. 113–118.

Początek nowego stulecia był, patrząc całościowo, bardzo dobrym okresem dla handlu produktami rolnymi, który w latach 1995–2000 miał w tempie 1% średniorocznie. Odrabianie tych zaległości odbywało się jednak z różną szybkością. Wśród głównych producentów ponadprzeciętną dynamikę eksportu zanotowały w zasadzie tylko Ameryka Południowa i Środkowa. Podobne osiągnięcie, ale dzięki szybkiemu wzrostowi wzajemnych obrotów, było udziałem UE-25, czego już nie uwzględniają dane z tab. 1. Płyńie z nich natomiast wniossek, że na rynek światowy zaczęli śmieiej wchodzić nowi dostawcy z regionów, nieliczących się jeszcze w tym handlu (np. WNP). Zwraca też uwagę słaby wynik Ameryki Północnej, na którym zaważyła przede wszystkim sytuacja w eksporcie USA (zob. tab. 2).

Handel produktami rolnymi odznacza się dużą koncentracją geograficzną. Według danych WTO, w 2004 r. ok. 2/3 obrotów przypadało na czołową dziesiątkę eksporterów i importerów, wśród których wyraźnie dominowały UE-25 i USA (zob. tab. 2). Układ ten nie był jednak stabilny wskutek różnic w dynamice handlu. Wyższe tempo wzrostu od średniej światowej miały, w grupie największych eksporterów, Brazylia, Rosja, Malezja, Indonezja, Nowa Zelandia, Chiny i Indie, natomiast w grupie największych importerów – Chiny, Rosja, Malezja i Tajlandia. Skład i liczebność obu grup wydaje się wskazywać, że konkurencja międzynarodowa nasiliła się w ostatnich kilku latach. UE-25, a zwłaszcza USA, eksportują stosun-

Tabela 2

Najwięksi eksporterzy i importerzy produktów rolnych w 2004 r. (mld USD i %) oraz średnioroczna procentowa zmiana wartości obrotów w okresie 2000–2004

Lp.	Eksport				Lp.	Import				Lp.	Saldo	
	kraj	wartość	udział	dynamika 2000–2004		kraj	wartość	udział	dynamika 2000–2004		kraj	wartość
1	USA	79,57	15,4	3	1	UE-25	107,67	19,0	8	1	Japonia	–59,96
2	UE-25	78,41	15,2	9	2	USA	88,11	15,6	6	2	UE-25	–29,20
3	Kanada	40,10	7,8	4	3	Japonia	65,43	11,6	1	3	Brazylia	+26,40
4	Brazylia	30,85	6,0	19	4	Chiny	42,28	7,5	21	4	Kanada	+20,73
5	Chiny	24,12	4,7	10	5	Kanada ^(a)	19,37	3,4	6	5	Chiny	–18,18
6	Australia	22,10	4,3	8	6	Rosja	16,17	2,9	16	6	Australia	+16,17
7	Argentyna	17,18	3,3	9	7	Korea Płd	16,04	2,8	6	7	Argentyna	+16,04
8	Tajlandia	16,27	3,1	7	8	Meksyk	15,44	2,7	9	8	Korea Płd	–11,06
9	Rosja	13,84	2,7	15	9	Hongkong	11,18	2,0	–1	9	Nowa Zelandia	+10,30
10	Malezja	13,13	2,5	13	10	Tajwan	9,01	1,6	3	10	Tajlandia	+9,84
Razem		335,57	65,0	–	Razem		390,70	69,1	–	–		–

Uwaga: * import fob.

Źródło: jak w tab. 1.

kowo wolniej od wymienionych krajów, natomiast najbardziej dynamicznie rosnące rynki importowe są jeszcze niewielkie i nie stanowią alternatywy dla tradycyjnych głównych odbiorców.

Zaostrzona konkurencja może wynikać też ze zmieniających się przewag komparatywnych. Zjawisko to jest sygnalizowane przez stan salda handlowego gałęzi, a kraje mające niezrównoważone obroty mogą bardziej odczuwać zmiany warunków handlu zarówno w postaci dodatkowych kosztów importu, jak i korzyści z eksportu. UE-25 i USA uzyskały ujemne salda obrotów produktami rolnymi, choć były one znacznie mniejsze niż w Japonii, której stopień samowystarczalności w produkcji rolnej od dawna jest najniższy wśród krajów rozwiniętych. Gospodarka amerykańska, mająca tradycyjnie dodatnie, choć malejące saldo handlowe, straciła ostatecznie pozycję eksportera netto w 2001 r., gdyż od dłuższego czasu wzrost jej eksportu nie nadążał za importem. W efekcie głównymi eksporterami netto produktów rolnych stały się Brazylia, Kanada, Australia, Argentyna, Nowa Zelandia i Tajlandia.

Z tabeli 2 wynika, że handel produktami rolnymi jest nieco silniej skoncentrowany po stronie importu. Asymetrię rynku światowego dobrze charakteryzują dane o strukturze importu krajów zaliczanych do tzw. Triady, które kupowały ponad połowę globalnego eksportu (zob. tab. 3). Pod tym względem sytuacja w Europie różniła się od tej w USA i w Japonii. Do UE-25 zdecydowana większość produktów (3/4) trafiała z krajów rozwijających się (dla porównania przedstawiono też strukturę uwzględniającą obroty wewnątrzunijne). Zwracają ponadto uwagę mniejsze dysproporcje udziałów wyszczególnionych grup krajów (rozwiniętych i rozwijających się). Z kolei na rynku USA i Japonii przeważały kraje rozwinięte, a koncentracja wśród dostawców była znacznie silniejsza. Na przykład czołówka eksporterów z krajów rozwijających się (duże KN) sprzedawała dwukrotnie więcej towarów niż kilkakrotnie liczniejsza grupa pozostałych krajów rozwijających się (małe KN). Ze względu na marginalne udziały w rynku są one bardziej narażone na wypadnięcie z niego w razie pogorszenia koniunktury, mają też mniejsze możliwości wzrostu sprzedaży, kiedy koniunktura ulega poprawie. W przypadku USA duża koncentracja dostaw jest zapewne pochodną integracji w ramach NAFTA (z Kanady i Meksyku pochodziło ponad 38% importu).

Produkty rolne stanowią z reguły stosunkowo niewielkie źródło wpływów dla największych eksporterów wśród krajów rozwiniętych. W 2004 r. ich udział w eksporcie całkowitym UE-25 wynosił 6,5%, w USA 9,7%, a w Kanadzie 12,7%. Pod tym względem wyjątkiem były Nowa Zelandia (59,7%) i Australia (22,8%). W gospodarce wielu krajów rozwijających się, w których rolnictwo stanowi często najważniejszy dział produkcji i zatrudnienia, a także główne źródło akumulacji kapitału, eksport ten odgrywał znacznie większą

rolę. Na przykład na liście 50 czołowych eksporterów rolnych, sporządzonej przez WTO, znalazło się 12 krajów, którym produkty rolne dawały ponad połowę wpływów z eksportu, i 19, którym zapewniały ponad jedną trzecią tych wpływów. Dla części krajów mających niedostateczną własną produkcję żywności konieczność jej sprowadzania z zagranicy stanowiła poważne obciążenie bilansu handlowego, przekraczające niekiedy 20% całkowitych wydatków na import. Z cytowanych w tym podrozdziale danych WTO wynika, że 37 krajów rozwijających się jest importerami netto produktów rolnych, a 26 eksporterami netto.

Tabela 3

Struktura importu krajów *Triady* w 2004 r. (w %)

UE-25			USA		Japonia	
ogółem	100,0	100,0 ^a	ogółem	100,0	ogółem	100,0
USA	10,6	3,1	Kanada	28,3	USA	24,6
Kanada	3,4	1,0	UE-25	17,9	UE-25	11,4
Pozostałe KR	12,0	3,5	Pozostałe KR	6,8	Kanada	7,9
Duże KN	35,5	10,2	Duże KN	30,8	Pozostałe KR	11,4
Małe KN	38,5	11,0	Małe KN	16,2	Duże KN	31,5
UE-25	–	71,2			Małe KN	13,2

U w a g a: pozostałe KR: Norwegia, Nowa Zelandia, Szwajcaria, Australia, Nowa Zelandia, Islandia, Japonia; duże KN: Chiny, Brazylia, Tajlandia, Rosja, Malezja, Indonezja, Meksyk, Chile, Indie, Argentyna; małe KN: pozostałe kraje.

^a – z uwzględnieniem handlu między krajami UE-25.

Źródło: jak w tab. 1.

POLITYKA HANDLOWA WOBEC PRODUKTÓW ROLNYCH W SYSTEMIE GATT/WTO

Według dość powszechnej opinii, rolnictwo pozostawało poza regułami *Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu* (dalej: GATT) aż do rozpoczęcia Rundy Urugwajskiej w 1986 r.³ Trudno byłoby wskazać człon-

³ Np. *Polska w WTO*, red. nauk. J. Kaczurba i E. Kawecka-Wyrzykowska, IKICHZ, Warszawa 2004, s. 197. Zdaniem J. Jacksona, taka percepcja jest merytorycznie błędna, ale dobrze odzwierciedla fakt, że rolnictwo okazało się najtrudniejszą dziedziną dla wielostronnych negocjacji handlowych, ponieważ wiele krajów, zwłaszcza rozwiniętych, nie chciało wiązać

ków „odpowiedzialnych” za taki stan rzeczy, bo polityka krajów decydujących o tempie i zakresie rokowań wielostronnych wyraźnie meandrowała. USA, które były głównym architektem systemu GATT i promotorem liberalizacji handlu, próbowały włączyć rolnictwo do programu Rundy Kennedy’ego (lata 60.), a następnie do programu Rundy Tokijskiej (lata 70.). Jednocześnie, na początku lat 50. ubiegłego wieku, kraj ten wprowadził szereg barier w imporcie części towarów rolnych, które stały w sprzeczności z jego zobowiązaniami w GATT, a następnie, działając z pozycji siły, w 1955 r. „zalegalizował” ograniczenia, uzyskując od członków organizacji zgodę na bezterminowe zawieszenie przestrzegania tych zobowiązań (tzw. *waiver*). Takie postępowanie lidera dostarczyło wielu innym krajom wygodnego pretekstu do ignorowania własnych zobowiązań i do utrzymywania protekcjonizmu w rolnictwie, tym bardziej że często miały one gorsze warunki do rozwijania tego sektora i były mniej konkurencyjne od USA⁴.

Sytuacja ta dotyczyła w szczególności Wspólnot Europejskich, które pod koniec lat 60. zaczęły funkcjonować w ramach unii celnej i realizować wspólną politykę rolną (dalej: WPR). Jej konsekwencją była rozbudowana regulacja handlu produktami rolnymi, w której szczególnie istotną rolę odgrywał instrument ceny gwarantowanej, niezależnej od ceny światowej. Stał on w oczywistej sprzeczności z ideą liberalizacji handlu głoszoną przez GATT. W efekcie wprowadzenie WPR przyniosło eskalację protekcjonizmu w Europie Zachodniej – według szacunków nominalna stopa protekcji wzrosła z 30% na początku lat 50. do 40% pod koniec tej dekady i do 60% pod koniec lat 60. i zwiększała się nadal aż do końca lat 90.⁵

Z czasem główni gracze, tzn. USA i WE, zaczęli dostrzegać coraz więcej wad braku wielostronnych rygorów w handlu produktami rolnymi. Przyczyniło się do tego z jednej strony rosnące obciążenie budżetów publicznych wspieraniem rolnictwa, a z drugiej nasilające się konflikty handlowe na tle działań protekcjonistycznych. Ponadto na rynku międzynarodowym pojawili się nowi uczestnicy zainteresowani realizacją swoich przewag komparatywnych w rolnictwie i liberalizacją wymiany międzynarodowej. Pod wpływem tych okoliczności politycy włączyli kwestie rolne do rozpoczętej w 1986 r.

sobie układem międzynarodowym rąk w polityce wspierania i ochrony własnego rolnictwa i utrzymujących się z niego ludzi. Zob. J. Jackson, *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, 2nd Edition, The MIT Press, Cambridge, Ma. 1997, s. 313. W istocie reguły, jakim poddano rolnictwo w GATT, były o wiele łagodniejsze – w porównaniu z towarami przemysłowymi łatwiejsze było sięganie po kontyngenty importowe oraz po subsydia eksportowe.

⁴ J. Jackson, *The World Trading...*, s. 314–315. Obecnie, na podstawie Art. IX Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), *waiver* przyznany na okres dłuższy niż rok podlega corocznemu przeglądowi i może zostać cofnięty.

⁵ P. Messerlin, *Measuring the Costs of Protection. European Commercial Policy in the 2000s.*, Institute for International Economics, Washington DC, September 2001, s. 82.

Rundy Urugwajskiej, gdzie, według cytowanego już J. Jacksona, stały się najważniejszym przedmiotem negocjacji, decydującym o tempie dochodzenia do kompromisów w pozostałych obszarach.

W rolnictwie starły się dwa główne stanowiska – bardziej liberalne, reprezentowane przez USA, a także przez najważniejszych eksporterów rolnych, oraz bardziej protekcjonistyczne, reprezentowane przez WE oraz przez kraje najsilniej uzależnione od importu rolnego (reszta Europy Zachodniej i Japonia). Po długotrwałych i pełnych napięć rokowaniach udało się osiągnąć kompromis zapisany w *Porozumieniu w sprawie rolnictwa* (dalej: PSR) i związanym z nim *Porozumieniu w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych* (dalej: PSF), które zaczęły obowiązywać 01.01.1995 r.⁶

Porozumienie w sprawie rolnictwa zawiera wiele szczegółowych postanowień, z których najważniejsze dotyczą (zob. też tab. 4):

- zobowiązania członków WTO do likwidacji barier pozataryfowych, w szczególności ilościowych kontyngentów importowych i zmiennych opłat wyrównawczych, oraz do ich zamiany na ekwiwalentne cła (tzw. taryfikacja). Za punkt odniesienia przyjęto poziom ochrony w okresie bazowym 1986–1988. Ponadto kraje zobowiązały się do związania cel na wszystkie produkty rolne, do stopniowej ich redukcji na określone produkty i do zapewnienia minimalnych kwot dostępu do rynku na produkty podlegające szczególnie wysokiej ochronie;
- uporządkowania zasad wspierania rolnictwa za pomocą subsydiów krajowych. Środki stosowane w tym celu podzielono na kilka kategorii i przyjęto ogólną zasadę, że pomoc neutralna dla handlu nie wymaga wprowadzenia ograniczeń, natomiast pomoc zakłócającą handel należy stopniowo eliminować. W pierwszej grupie (tzw. *amber box*) znalazły się subsydia zwiększające produkcję, a tym samym najsilniej zniekształcające wymianę międzynarodową, takie jak dopłaty wyrównawcze i ceny gwarantowane. Część krajów członkowskich notyfikowała całkowitą wartość tych transferów w przeliczeniu na tzw. *zagregowany wskaźnik wsparcia* (AMS – *Aggregate Measure of Support*), wyznaczając sobie czas i tempo jego sukcesywnego obniżania. Wszystkie kraje członkowskie korzystają natomiast z zasady *de minimis*, która umożliwia utrzymywanie tzw. *minimalnego poziomu wsparcia*, wynoszącego 5% rocznej wartości produkcji (10% w krajach rozwijających się). Do drugiej kategorii (tzw. *green box*) włączono subsydia w niewielkim stopniu zakłócające handel, jak np. finansowanie zapasów żywności ze względów strategicznych, krajową pomoc żywnościową, bezpośrednie wspieranie dochodów, wydatki na ochronę środowiska przyrodniczego i na pomoc regionalną. Trzecią kategorią (tzw. *blue box*) są płatności publiczne w ramach

⁶ Przebieg negocjacji opisują B. Hoekman, M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 203–204. Teksty obu porozumień zawiera załącznik do DzU, nr 9, poz. 54 z 1996 r.

programów ograniczania produkcji. Do czwartej kategorii (*środki art. 6.2*) zaliczono wydatki na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, subsydia inwestycyjne w krajach rozwijających się, subsydia do czynników produkcji na biednych terenach w krajach rozwijających się i subsydia stymulujące zastępowanie upraw narkotyków innymi roślinami;

– zobowiązania do obniżenia określonych form subsydiów eksportowych, stosowanych w okresie bazowym 1986–1990, i do niewprowadzania nowych subsydiów eksportowych, niestosowanych w okresie bazowym;

– przestrzeganie „klauszuli pokoju” przewidującej, że kraje członkowskie przez pierwsze dziewięć lat obowiązywania *Porozumienia* powstrzymają się od nakładania ceł wyrównawczych i od wszczynania sporów handlowych w odniesieniu do wyszczególnionych praktyk i produktów;

– zobowiązania członków WTO do rozpoczęcia przed 2000 r. negocjacji o liberalizacji handlu produktami rolnymi.

Tabela 4

Ilościowe cele i okresy liberalizacji handlu produktami rolnymi przyjęte
w Rundzie Urugwajskiej (w %)

Środki ochronne	Kraje rozwinięte 6 lat: 1995–2000	Kraje rozwijające się 10 lat: 1995–2004
Cła		
średnie obniżki dla wszystkich produktów	–36	–24
minimalne obniżki dla poszczególnych produktów	–15	–10
Subsydia krajowe		
całkowite obniżki dla sektora (okres bazowy: 1986–1988)	–20	–13
Subsydia eksportowe		
wartość subsydiów	–36	–24
subsydiowane ilości	–21	–14

U w a g i:

- w porozumieniu o rolnictwie znalazły się tylko wielkości dotyczące subsydiów eksportowych;
- kraje najsłabiej rozwinięte nie musiały zobowiązywać się do redukcji ceł i subsydiów;
- cła obniżano w stosunku do bazy, którą stanowiły, odpowiednio, stawki związane obowiązujące przed 01.01.1995 r. oraz stawki niezwiązane według stanu z września 1986 r.;
- liczby podane w tabeli posłużyły do skalkulowania listy szczegółowych zobowiązań liberalizacyjnych dla poszczególnych krajów.

Źródło: *Understanding the WTO*, The WTO, Geneva 2003, s. 28.

Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych dotyczy stosowania regulacji produktowych i produkcyjnych mających chronić zdrowie ludzi, zwierząt i roślin przed zagrożeniami wynikającymi z chorób organizmów roślinnych i zwierzęcych, z rozprzestrzeniania się szkod-

ników, ze szkodliwych dodatków zawartych w żywności i w paszach itd. *Porozumienie* zachęca członków WTO by, dla ułatwienia handlu, opierali swe regulacje na międzynarodowych normach, wytycznych i zaleceniach. Jednocześnie pozwala im korzystać z własnych przepisów, zapewniających wyższy poziom ochrony sanitarnej lub fitosanitarnej niż normy międzynarodowe, pod warunkiem, że opierają się na wskazaniach nauki oraz że nie służą do dyskryminowania produktów zagranicznych w stosunku do krajowych, ani nie zwiększają ograniczeń handlu w sposób większy niż to konieczne.

Oceniając znaczenie Rundy Urugwajskiej dla międzynarodowego handlu produktami rolnymi należy wskazać, że:

– *Porozumienie o rolnictwie*, zgodnie z jego preambułą, miało „ustanowić podstawę do podjęcia procesu reform w handlu rolnym”. Sygnatariusze dali w ten sposób jasno do zrozumienia, że raczej chcą przygotować grunt pod przyszłą liberalizację wymiany niż rozpocząć ten proces od razu. Ponadto jego realizacja została zaplanowana na wiele lat, z zastrzeżeniem, że uwzględną aspekty pozahandlowe, w szczególności bezpieczeństwo żywnościowe i ochronę środowiska, a także że „w sposób sprawiedliwy” rozłoży zobowiązania wynikające z liberalizacji. Wydaje się tym samym, że przyszły, „oparty na prawach rynku system handlu rolnego”, miał być z założenia poddany większej ingerencji państwa od systemu handlu produktami przemysłowymi;

– Zdecydowano się na stosunkowo wolne tempo obniżania środków protekcji, a za okres bazowy przyjęto lata, gdy jej poziom był w krajach rozwiniętych szczególnie wysoki. Ponadto formuła, jaką wybrano do redukcji cel, oparta na średniej dla wszystkich produktów, umożliwiała formalną realizację zobowiązań liberalizacyjnych przy zachowaniu wysokiej ochrony w indywidualnych przypadkach (np. zmniejszenie stawki 100% o 2% i stawki 5% o 70% zapewniało średnią redukcję o 36%, zgodną ze zobowiązaniem przyjętym przez kraje rozwinięte). Kraje rozwijające się także dążyły wszelkimi sposobami do tego, aby taryfikacja nie pogorszyła ich pozycji konkurencyjnej⁷. W efekcie Runda Urugwajska w wielu przypadkach podniosła poziom ochrony w handlu rolnym w stosunku do stanu wcześniejszego, a ponadto zwiększyła dyspersję stawek celnych w wyniku taryfikacji ograniczeń ilościowych⁸. W związku z malejącą liczbą producentów rolnych, zwłaszcza w krajach rozwiniętych, nastąpił więc prawdopodobnie

⁷ Jedynie w kilku krajach rozwijających się średnia związana stawka celna na produkty rolne jest niższa od 15%, czyli poziomu uznawanego umownie za wysoki (*peak tariff*), natomiast znacznie więcej krajów ustaliło ją powyżej 100%. Faktycznie stosowane stawki są jednak z reguły znacznie niższe (np. w Bangladeszu średnia związana stawka wynosiła 188,5%, a średnia stosowana 24,2%). Por. *World Trade Report 2003*, WTO, Geneva, Appendix Table IIB.2 i IIB.5.

⁸ B. Hoekman, M. Kostecki, *Ekonomia...*, s. 206. P. Messerlin, na podstawie 577 pozycji taryfowych w UE w 1990 r. i 653 pozycji w 1999 r. ocenił, że przeciętna całkowita stopa

wzrost wsparcia indywidualnego, co jest istotne z punktu widzenia ekonomii politycznej protekcji;

– Runda Urugwajska przygotowała grunt do liberalizacji handlu rolnego dzięki taryfikacji barier pozataryfowych, identyfikacji subsydiów eksportowych i identyfikacji krajowych środków wsparcia rolnictwa. Wprowadzono w ten sposób elementarny porządek w zakresie ochrony tego sektora. Z drugiej strony *Porozumienie o rolnictwie* zostawiło członkom WTO szereg możliwości dyskrecjonalnej interwencji, niespotykanych w handlu towarami przemysłowymi. Dają one o wiele większą swobodę prowadzenia polityki protekcyjnej (subsytia eksportowe, cła specyficzne, kontyngenty celne, będące odmianą ograniczeń ilościowych, luźniejsze rygory w stosowaniu klauzul bezpieczeństwa, klauzula pokoju legalizująca *de facto* udzielanie subsydiów przez 9 lat). W efekcie poziom i struktura protekcji w handlu rolnym są nadal mało przejrzyste i trudno porównywalne;

– *Porozumienie o rolnictwie*, zgodnie z zapisaną w GATT zasadą specjalnego i wyróżniającego traktowania, odsunęło w czasie moment wejścia krajów rozwijających się w proces liberalizacji dostępu do własnych rynków. Utrwała to asymetrię w systemie handlu, znaną z innych jego dziedzin;

– *Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych* dodatkowo umożliwia ochronę przed niepożądanym importem, zezwalając członkom WTO na stosowanie regulacji bardziej rygorystycznych od przyjętych przez społeczność międzynarodową. Koszty spełnienia zaostrożonych wymagań sanitarnych i wysokich oczekiwań jakościowych ze strony konsumentów mogą skutecznie eliminować zagranicznych dostawców, zwłaszcza z krajów rozwijających się, w krajach rozwiniętych, natomiast powoływaniem się na brak dowodów naukowych o nieszkodliwości można blokować dostęp do rynku produktom uzyskiwanym według nowych technologii w krajach rozwiniętych (np. żywność genetycznie modyfikowana).

NEGOCJACJE ROLNE W RUNDZIE Z DOHA

Jak zapisano w art. 20 *Porozumienia o rolnictwie*, w 2000 r. rozpoczęły się pertraktacje dążące do „długofalowego celu” w postaci „istotnej, stopniowej redukcji wsparcia i protekcji w sektorze rolnym, prowadzącej do

protekcji w rolnictwie zmniejszyła się, odpowiednio, z 38,3 do 31,7% (miarą jest liczony przez OECD wskaźnik poziomu wsparcia konsumenta – *consumer support estimate*, CSE). Średnie cło na produkty żywnościowe wzrosło między 1995 a 1999 r. z 15,4 do 19,5%, a cło maksymalne – z 42 do 236,4% (średnie nie uwzględniają wielu cel specyficznych, powszechnych w rolnictwie). W tym samym okresie wyraźnie wzrosły bariery pozataryfowe na mięso, produkty mleczne, pozostałe produkty rolne, natomiast spadły na zboża i na produkty żywnościowe. Zob. P. Messerlin, *Measuring...*, tab. 2.1.

fundamentalnej reformy w tej dziedzinie". W listopadzie 2001 r. stały się one jednym z siedmiu obszarów negocjacyjnych pierwszej zorganizowanej przez WTO rundy rokowań wielostronnych. Decyzję o jej rozpoczęciu podjęto w Doha, stolicy Kataru. Zwana symbolicznie Rundą Milenijną lub Rundą Rozwoju zapowiadała przełom w otwieraniu rynków krajów rozwiniętych dla eksportu krajów rozwijających się, w którym produkty rolne odgrywały bardzo ważną rolę. Przełom był potrzebny światu ze względów politycznych: po pierwsze, kraje rozwijające się podkreślały, że Runda Urugwajska nie przyniosła im zapowiadanych korzyści z handlu⁹, po drugie, po ataku na WTC w Nowym Jorku stanowiłby dowód, że terroryzm nie jest w stanie podważyć współpracy opartej na międzynarodowej solidarności.

Planowano, że negocjacje we wszystkich obszarach zakończą się „nie później niż 01.01.2005”. Rokowania były wzajemnie powiązane, zgodnie z zasadą, że ostateczny kompromis musi objąć całość zagadnień (porozumienie stanowi *single undertaking*). W przypadku rolnictwa, negocjacje miały doprowadzić do¹⁰:

- „znaczącej” poprawy w dostępie do rynków krajów członkowskich;
- ograniczenia, a następnie wyeliminowania, wszelkich form subsydiów eksportowych (w tym kredytów eksportowych, pomocy żywnościowej, handlu zagranicznego za pośrednictwem przedsiębiorstw państwowych);
- „znaczącego” ograniczenia krajowej pomocy dla rolnictwa, zakłócającej handel;
- uwzględnienia w regułach WTO realizacji innych, obok swobody handlu, celów (np. ochrony obszarów wiejskich, zapewnienia żywności bezpiecznej dla zdrowia);
- włączenia specjalnego i wyróżniającego traktowania krajów rozwijających się do zobowiązań i reguł handlu, aby, zamiast być jedynie deklaracją, zasada ta stała się „operacyjnie efektywna” w zaspokojeniu ich potrzeb rozwojowych.

⁹ Ocena, kto zyskał, a kto stracił w wyniku Rundy budzi wiele kontrowersji, a kwestii tej raczej nie da się rozstrzygnąć. Mimo że dostęp do rynku rolnego i do rynku odzieży i tekstyliów w krajach rozwiniętych faktycznie nie uległ zmianie, zdaniem A. Panagaryyia nie świadczy to o tym, że kraje rozwijające się nie odniosły korzyści z liberalizacji handlu. Autor ten podkreśla natomiast, że jednostronnie poniosły one koszty przyjęcia regulacji dotyczących ochrony praw własności intelektualnej, obowiązujące w krajach rozwiniętych (koszty administracyjne wprowadzenia i przestrzegania przepisów, wyższe ekonomiczne koszty związane z wydłużeniem ochrony patentowej, wyższe koszty dostępu do leków). Wobec tego nie zgadza się z tezą, że Runda Urugwajska nierówno podzieliła korzyści z samej liberalizacji handlu między obie grupy krajów, ale stwierdza, że kraje rozwijające się nie odniosły korzyści z ustaleń pozahandlowych, wynikających np. z porozumienia TRIPS. Zob. A. Panagaryyia, *Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis*, „The World Economy” 2002, s. 1205–1233. Zob. też *Polska w WTO...*, rozdz. 3.

¹⁰ *Ministerial Declaration*, [w:] *Doha Declarations*, WTO, Geneva 2003.

Rokowania okazały się, jak zwykle, wielce skomplikowane, a rolnictwo było prawdopodobnie najtrudniejszą ich częścią¹¹. Dopiero w lipcu 2004 r. udało się rządowi wypracować ramowe porozumienie określające kierunek i tempo liberalizacji, co pozwoliło przejść do fazy uzgadniania technicznych szczegółów zmian w systemie (tzw. *modalities*), będących już bardziej domeną ekspertów niż polityków. Na podstawie porozumienia w zasadzie zrealizowano wszystkie wymienione wcześniej ogólne cele Rundy i zapewne w związku z tym – jak się okazało, przedwcześnie – uznano podpisanie dokumentu za przełom w negocjacjach. W szczególności, w rolnictwie, kompromis przewidywał:

- stopniowe wyeliminowanie wszelkich form subsydiów eksportowych w „wiarygodnym” terminie, ustalonym ostatecznie na koniec 2013 r., przy czym do 2010 r. redukcja miała być „znacząca”;

- wzmocnienie dyscyplin dotyczących ograniczeń i podatków eksportowych;

- znaczącą poprawę w dostępie do rynku dla wszystkich produktów (progresywna obniżka ceł, liczona w stosunku do stawek związanych i większa dla stawek wysokich, ograniczenia w stosowaniu kontyngentów celnych oraz „elastyczne” podejście do produktów wrażliwych);

- zmniejszenie i uporządkowanie wsparcia wewnętrznego (znaczące ograniczenie AMS w stosunku do związanych wielkości w kategorii *amber box* i kategorii *de minimis*, nałożenie ograniczeń na kategorię *blue box* i przegląd kryteriów kwalifikujących do *green box*). Większych cięć miały dokonać kraje stosujące wyższe wsparcie;

- priorytetowe potraktowanie bawełny. Ostatecznie postanowiono wyeliminować subsydia eksportowe do końca 2006 r. oraz zlikwidować cła na eksport z krajów najsłabiej rozwiniętych do 2008 r.;

- mniejsze zobowiązania liberalizacyjne dla krajów rozwijających się niż dla krajów rozwiniętych. Szczególnie uprzywilejowano kraje najsłabsze, które zwolniono z przyjmowania jakichkolwiek zobowiązań, a kraje rozwinięte ostatecznie postanowiły przyznać im bezcłowy i bezkwotowy dostęp do rynku dla co najmniej 97% importu.

Przedłużająca się „polityczna” część negocjacji spowodowała, że nie można ich było zakończyć w zaplanowanym terminie. Postanowiono zatem, że nastąpi to w grudniu 2005 r. na Konferencji Ministerialnej w Hongkongu. Jednak i ta data okazała się nierealna. Eksperci nie potrafili się porozumieć,

¹¹ Przebieg i zakres rokowań zob. *WTO Agriculture Negotiations. The Issues, and Where we are Now*, WTO, Geneva, updated 1 December 2004, http://www.wto.org/tratop_e/argic_e/agnegs_bkgrnd_e.pdf. W polskiej literaturze opisuje tę kwestię np. J. Skrzypczyńska, *Liberalizacja handlu międzynarodowego artykułami rolnymi w Rundzie Katarskiej WTO*, [w:] *Integracja a globalizacja, Materiały konferencyjne*, Katedra MSG, AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, t. 2.

gdyż, wbrew pozorom, wybór konkretnych *modalities* ma istotne znaczenie z punktu widzenia faktycznych zmian w poziomie protekcji w krajach członkowskich¹². W efekcie, w 2006 r. nadal trwały rokowania. Poszukiwanie kompromisu nie powiodło się jednak, co oznaczało, że konsens uzyskany w pozostałych obszarach nie mógł wejść w życie, a wobec tego, pod koniec lipca 2006 r. Runda została zawieszona na czas nieokreślony. Zdaniem Pascala Lamy, Dyrektora Generalnego WTO, główną przyczyną jej fiaska było rolnictwo, konkretnie biorąc brak zbliżenia stanowisk w gronie 6 głównych uczestników negocjacji: Australii, Brazylii, Indii, Japonii, UE i USA. Największe różnice zdań między nimi dotyczyły kwestii dostępu do rynku i wspierania produkcji rolnej.

PRZYCZYNY TRUDNOŚCI W NEGOCJACJACH ROLNYCH

Zawieszenie Rundy z Doha nie oznacza wcale, że negocjacje nie zostaną dokończone. Runda Urugwajska, zaplanowana wstępnie na 4 lata, przeżywała podobny kryzys w 1990 r., w związku z kontrowersjami między USA i UE-12, ale ostatecznie, po kolejnych 4 latach rozmów, doszło do zawarcia porozumienia o znaczeniu historycznym i o zakresie szerszym niż pierwotnie planowano. W związku z tymi doświadczeniami można obecną sytuację traktować jako taktykę państw członkowskich, a nie jako ich strategię w polityce handlowej. Poszukiwanie kompromisu, zwłaszcza w końcowej fazie, wykraczało poza poszczególne obszary negocjacyjne (np. strony mogły „wymienić” ustępstwa w rolnictwie na ustępstwa w usługach).

Trudno byłoby zaprzeczyć, że wielostronne rokowania dotyczące liberalizacji handlu rolnego posuwały się opornie z czysto technicznych powodów. Przede wszystkim sektor ten charakteryzuje szczególnie silne zróżnicowanie interesów, które coraz trudniej jest pogodzić na forum międzynarodowym. Liczba uczestników Rundy z Doha zwiększyła się o ponad 20 państw

¹² Przykładowo, politycy zgodzili się, że nastąpi „znaczące ułatwienie dostępu do rynku dla produktów rolnych”. W odniesieniu do ciał importowych uznali też m. in., że stawki wyższe – w okresie wyjściowym – będą obniżane szybciej. Dlatego wszystkie stawki zostaną podzielone na kilka pasm (*tiers*), a każdemu przyporządkuje się inne tempo obniżek. Kwestią techniczną jest w tym fragmencie rokowań metoda konwersji ciał specyficznych na cła *ad valorem*, ustalenie liczby pasm, wybór formuły obniżek ciał, wybór tempa dla każdego pasma, wybór okresu wyjściowego, określenie procedur weryfikacyjnych, decyzja, czy wszystkie cła związane muszą mieć postać *ad valorem* itd. Nietrudno zauważyć, że szczegóły te mają kluczowe znaczenie w negocjacjach, bo pozwalają krajom manipulować poziomem protekcji przy spełnieniu formalnego celu uzgodnionego na szczeblu politycznym. Szczegółowe wyniki negocjacji omawiają A. Dydoń, J. Niemczyk, *Handel rolny – co uzgodniono w Hongkongu*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1 (170).

w porównaniu z Rundą Urugwajską, a kraje rozwijające się stały się bardziej aktywnymi negocjatorami niż do tej pory. Rozwój gospodarki światowej pokazał bowiem, że korzyści z pozostawiania na uboczu liberalizacji, możliwe dzięki „specjalnemu i wyróżniającemu traktowaniu”, są w długim okresie wątpliwe. W efekcie wzrosła liczba propozycji odzwierciedlających cele wspólne dla poszczególnych grup krajów i promujących interesy indywidualnych członków WTO. Konflikt między nimi nie przebiega w tradycyjnym układzie Północ-Południe, jak dzieje się np. w ochronie praw własności intelektualnej czy nawet w handlu tekstyliami. Dowodzi tego spora liczba i mocno wymieszany skład koalicji działających w trakcie Rundy z Doha¹³. Miały one wzmocnić pozycję negocjacyjną mniejszych krajów wobec USA i UE. O krzyżujących się interesach świadczy to, że poszczególni członkowie WTO działają jednocześnie w różnych koalicjach. Na przykład istniejącą od 1986 r. Grupę Cairns tworzą kraje będące eksporterami netto produktów rolnych, zainteresowane przede wszystkim otwarciem rynków rolnych za granicą i równymi warunkami handlu dla wszystkich na zasadach swobodnej konkurencji (Australia, Kanada, Nowa Zelandia plus 14 krajów rozwijających się, w tym m. in. Brazylia, Boliwia i RPA). Częściowo podobne cele przyświecają grupie G-20, złożonej wyłącznie z krajów rozwijających się, eksportujących produkty rolne. Naciskają one na zasadnicze ograniczenie wysokości subsydiów eksportowych i wsparcia wewnętrznego w krajach rozwiniętych, ale przy mniej radykalnych reformach u siebie w tym zakresie (m. in. Chiny, Indie, Brazylia, Meksyk, Egipt, Kuba). W skład G-10 wchodzi kraje uzależnione od importu produktów rolnych, opowiadające się za utrzymaniem ochrony swego rolnictwa głównie z powodów pozaekonomicznych (m. in. Japonia, Szwajcaria, Korea Płd., Tajwan). G-33 skupia same kraje rozwijające się, które chcą uzyskać dla siebie specjalną klauzulę bezpieczeństwa i możliwość wprowadzenia dodatkowej ochrony importowej dla produktów mających szczególne znaczenie (m. in. Chiny, Indie, Korea Płd., Turcja). G-90 jest koalicją członków AKP i krajów najbiedniejszych, opowiadającą się za głęboką i powszechną, tzn. obejmującą wszystkich pozostałych członków WTO, redukcją cel, która umożliwiłaby im rozwój eksportu (m. in. Kuba, Egipt, RPA). Kraje te, w większości importerzy netto żywności, podobnie jak G-10, nie są specjalnie zainteresowane redukcją subsydiów eksportowych za granicą i mniej interesuje je poziom stosowanego tam wsparcia wewnętrznego (wyjątek stanowi bawełna).

Czynnikiem utrudniającym wypracowanie kompromisu są nie tylko mocno zróżnicowane cele w handlu rolnym, ale też odmienne metody ich osiągania, przynoszące partnerom różne skutki ekonomiczne. Dotyczy to

¹³ Skład i cele grup według *Press Pack Briefing Notes*, WTO, 6th Ministerial Conference, Hong Kong China, 13-18 December 2005.

trzech głównych filarów negocjacyjnych: dostępu do rynku (przede wszystkim wysokości ceł importowych), subsydiowania eksportu i wspierania produkcji.

Jak wspomniano wcześniej, w celu zapewnienia większej przejrzystości ochrony rynków krajowych, *Porozumienie o rolnictwie* nałożyło na członków WTO sporo ograniczeń, głównie przez obowiązek taryfikacji barier pozataryfowych. Mimo tego kroku do przodu, poziom i zakres protekcjonizmu w poszczególnych krajach, z czysto technicznych powodów, nadal nie jest wprost i łatwo porównywalny, bez czego w rokowaniach trudno egzekwować zasadę wzajemności korzyści i koncesji. Istotę problemu, w odniesieniu do ceł importowych, pokazują dane dotyczące krajów bezpośrednio odpowiedzialnych za niepowodzenie negocjacji rolnych (tab. 5).

Tabela 5

Poziom ochrony celnej według KNU w handlu rolnym w wybranych krajach (w %)

Kraj	Stawki związane				Stawka stosowana <i>ad valorem</i> (średnia arytmetyczna)
	średnia arytmetyczna stawek <i>ad valorem</i>	udział stawek „0%” ^(a)	udział stawek nie <i>ad valorem</i> ^(a)	udział stawek maksymalnych ^{(a) (b)}	
Australia	3,2	32,2	2,1	2,8	1,1
Brazylia	35,5	2,2	0,0	96,2	12,5
Indie	114,5	0,0	0,3	98,2	37,0
Japonia	6,9	28,7	22,7	14,3	7,1
UE-15	5,8	26,7	40,8	8,1	5,9
USA	6,9	28,7	49,6	4,0	4,7

U w a g i: dane dotyczą roku ostatecznego związania stawek KNU w WTO (nie musi się on pokrywać z rokiem, dla którego podano stawkę stosowaną); ^(a) – w stosunku do wszystkich stawek; ^(b) – stawki wyższe niż 15%.

Źródło: *World Trade Report 2003*, WTO, Geneva, Appendix Table IIB.2 i IIB.5.

Z informacji przedstawionych w tab. 5 wynika po pierwsze, że nieprawdziwe jest popularne przekonanie, że tylko kraje rozwinięte chronią dostęp do swoich rynków wysokimi barierami celnymi. Zjawisko to bowiem nągminnie występuje w krajach rozwijających się, co pokazują szczegółowe dane WTO. Po drugie, nadal trudno się zorientować, który kraj stosuje wyższy rzeczywisty poziom ochrony celnej (tabela nie uwzględnia innych opłat i obciążeń taryfowych, mogących być dodatkowo w użyciu i rozpozszechnionych w krajach rozwijających się, a także stawek preferencyjnych). Sądząc według stawek *ad valorem*, według udziału stawek maksymalnych

(*peak tariff*) i według udziału importu bezcłowego, rynki rolne krajów rozwiniętych są nieporównywalnie łatwiej dostępne niż rynki krajów rozwijających się. Wniosek ten nie jest jednak uprawniony z uwagi na rozległą „szarą strefę” protekcji celnej. Tworzą ją cła specyficzne w krajach rozwiniętych oraz ogromne dysproporcje między cłami związanymi a faktycznie pobieranymi w krajach rozwijających się. Różnice te zapewniają krajom rozwijającym się zachowanie istniejącego poziomu protekcji mimo obniżek cel związanych, a dodatkowo wprowadzają niepewność w stosunkach handlowych, gdyż bieżące stawki można jednostronnie podnieść do pułapu ustalonego w negocjacjach wielostronnych.

Obniżka cel jest uznawana za główny warunek zwiększenia otwarcia rynków, co przecież stanowi cel WTO. Jest to jednocześnie najważniejsze źródło ewentualnych korzyści z liberalizacji handlu rolnego, wskazywane w empirycznych badaniach potencjalnych skutków Rundy z Doha¹⁴. Ponadto, zdaniem niektórych ekonomistów, redukcja cel importowych ograniczyłaby szkodliwe konsekwencje obu pozostałych obszarów interwencji, tj. subsydiowania eksportu i subsydiowania produkcji. Gdyby udało się obniżyć cła, spadłyby ceny krajowe, dając bezpośrednio podstawę do cięcia subsydiów eksportowych. Jednocześnie spadek cen mógłby pośrednio doprowadzić do ograniczenia poziomu protekcji wynikającej z subsydiowania produkcji, jeśli państwo byłoby zmuszone, z uwagi na trudności budżetowe, do zachowania dotychczasowej wielkości tych subsydiów¹⁵.

Drugą, technicznie trudną do uzgodnienia, grupę zagadnień w negocjacjach rolnych stanowi stosowanie subsydiów eksportowych, mimo że tylko nieliczne kraje stać na działania w skali zakłócającej handel globalny. Ich główne formy, będące przedmiotem negocjacji, to subsydia bezpośrednie (np. zwrot kosztów eksportu), oficjalnie wspierane kredyty eksportowe, zagraniczna pomoc żywnościowa (w części służącej likwidacji nadmiernych zapasów żywności) i eksport za pośrednictwem państwowych przedsiębiorstw. Zakresu protekcji zapewnianego przez poszczególne instrumenty nie da się porównać w prosty sposób. Subsytia bezpośrednie, w przypadku których łatwiej zidentyfikować skalę pomocy, stosuje w zasadzie tylko Unia Europejska. W latach 1995–2000 przypadało na nią średnio 88% nakładów ponoszonych na ten cel przez cały świat (na USA – poniżej 1,5%)¹⁶. Kredyty

¹⁴ Np. szacunki W. Cline, *Trade Policy and Global Poverty*, Institute For International Economics, Washington, DC, June 2004.

¹⁵ Zob. P. Messerlin, *Agricultural Liberalization in the Doha Round*, „Global Economy Journal”, <http://www.bepress.com/gej/vol5/iss4/2>.

¹⁶ Wszystkie dane liczbowe nt. subsydiów pochodzą ze źródeł WTO, z publikacji: *World Trade Report 2006. Exploring the Links Between Subsidies, Trade, and the WTO*, s. 120–156. Warto dodać, że dane o subsydiach podaje też OECD, a informacje obu organizacji nie pokrywają się.

eksportowe miały największe znaczenie w ułatwianiu eksportu rolnego w USA, w Australii i w Kanadzie. Były to przede wszystkim środki krótko- i średnioterminowe (np. USA wspierały nimi średnio 6% eksportu w latach 1995–2002). Natomiast państwowymi przedsiębiorstwami handlowymi posługiwały się głównie Kanada i Australia, które za ich pomocą opanowały łącznie 40% światowego rynku pszenicy. Z kolei mniej więcej połowa światowej pomocy żywnościowej pochodziła z USA. Wielkość pomocy amerykańskiej falowała, rosnąc wtedy, gdy malały ceny światowe, a malejąc przy wzroście cen. Instrumentem tym posługiwały się też inne kraje rozwinięte, łącznie z uzależnioną od importu rolnego Japonią, a także Chiny i Indie. Powyższy przegląd wskazuje, że, podobnie jak w przypadku nakładania ceł, subsydiowanie eksportu jest w obecnej postaci polityką mało przejrzystą i, wobec tego, podatną na długotrwałe przetargi negocjacyjne. Na przykład trudno jest określić, w którym momencie pomoc żywnościowa nabiera cech subsydium, przestając być wsparciem z pobudek humanitarnych, w jakim stopniu zakłócają handel przedsiębiorstwa państwowe, skoro w poszczególnych krajach mają inne uprawnienia i cele, jak porównywać różne formy kredytowania eksportu ze środków publicznych, jeśli dane na ten temat są na ogół objęte tajemnicą handlową i tylko niektóre kraje je publikują.

Największe wydatki państwa na rolnictwo notuje się w pozycji „wsparcie wewnętrzne”. Swoboda posługiwania się nim zależy od poszczególnych kategorii pomocy, stąd odpowiednie zaklasyfikowanie subsydiów krajowych jest ważnym elementem negocjacji. Dane na temat wielkości i struktury wsparcia wewnętrznego są najmniej kompletne. W przypadku 39 członków WTO, wielkość całkowitego wsparcia bieżącego zmalała z 273 mld USD w 1995 r. do 194 mld w 2001 r. (w 2001 r. 52% pomocy stanowiły środki *green box*, 31% środki AMS, 12% środki *blue box*, a 5% środki *de minimis*). Głównymi beneficjentami wsparcia wewnętrznego było nieliczne grono rolników w części krajów rozwiniętych. W latach 1995–2001, UE-15, USA i Japonia wydawały razem na ten cel 204 mld USD średniorocznie, co stanowiło prawie 90% środków przypadających na pierwszą dziesiątkę największych użytkowników wsparcia wewnętrznego (są wśród nich też Korea Płd., Brazylia, Tajlandia i Kuba). Jak wspomniano, handel najbardziej zakłócają środki zaliczane do AMS. Wśród członków WTO 36 krajów zobowiązało się w Rundzie Urugwajskiej do ich obniżenia do z góry ustalonej wysokości i w określonym tempie (kraje rozwinięte do 2000 r., a rozwijające się – w późniejszym terminie, z reguły do 2004 r.). Ostatecznie, według WTO, środki wydatkowane na bieżąco okazały się mniejsze od kwot zalegalizowanych. W praktyce negocjacyjnej istotna jest przede wszystkim struktura wsparcia w UE-15, w USA i w Japonii, z uwagi na dominującą pozycję *Triady* na rynku światowym. W UE-15 dominowały wydatki

zaliczone do AMS, natomiast w USA i w Japonii pozycja *green box*, mniej szkodząca interesom innych krajów. To, że europejska polityka rolna wyjątkowo silnie zakłóca handel międzynarodowy, potwierdzają bardziej szczegółowe dane. Licząc w stosunku do wartości krajowej produkcji rolnej, wsparcie wewnętrzne w UE-15 stanowiło ok. 34%, a kategoria AMS 16%, podczas gdy w USA było to odpowiednio 36 i 8%, w Japonii zaś 38 i 8%.

Zakończenie rokowań sukcesem wymaga oprócz przewyciężenia technicznych komplikacji, dobrej woli ze strony wszystkich członków WTO. Zawieszenie Rundy było wyrazem jej braku, czym postawiło pod znakiem zapytania nie tylko przydatność samej WTO jako forum negocjacyjnego. W istocie bowiem WTO nie jest samodzielną instytucją, a pełni jedynie funkcję usługową wobec swoich członków. Wobec tego niepowodzenie negocjacji, promowanych jako otwarcie nowych, „milenijnych”, perspektyw rozwoju dla krajów biedniejszych i jako początek przełomu w stosunkach gospodarczych z bogatą Północą podważyło wiarygodność politycznych deklaracji jej przedstawicieli, a zwłaszcza USA i UE. Trudno będzie im odzyskać zaufanie społeczności międzynarodowej po tym, jak najwyraźniej przedłożyły korzyści niewielkiej części swoich zatrudnionych (ok. 2%) nad interes wielokrotnie liczniejszej grupy ludzi w innych krajach, którym deklarowały pomoc przez ułatwianie rozwoju handlu¹⁷.

Poczucie odpowiedzialności krajów rozwiniętych za losy Rundy wydaje się szczególnie ważnym, choć oczywiście nie jedynym, czynnikiem politycznym, umożliwiającym pozytywne zakończenie rozmów. Ich pozycja negocjacyjna jest znacznie silniejsza. Kraje te dominują nie tylko w światowym handlu produktami rolnymi, ale są źródłem nowoczesnych technologii i kapitału, dzięki czemu mają więcej do zaoferowania pozostałym członkom WTO i mogą łatwiej wpływać na wynik rokowań. Po drugie, kraje te najbardziej zakłócają strumień handlu swoją polityką wobec rolnictwa i prawdopodobnie najwięcej skorzystałyby (w wymiarze bezwzględny) na ograniczeniu protekcjonizmu w dotychczasowej postaci¹⁸. Wygospodarowanie tych korzyści mogłoby ułatwić zwiększenie pomocy biedniejszym partnerom

¹⁷ Winnych niepowodzenia w rokowaniach niedwuznacznie wskazuje P. Lamy, stwierdzając, że „fundamentalnym aspektem nowej Rundy jest skorygowanie istniejących asymetrii w regułach handlu na rzecz krajów rozwijających się i taka poprawa reguł, która stworzy im autentyczne możliwości rynkowe”. Zob. wykład w New York University, dostępny <http://www.wto.org/english/newse/sppl/sppl45e.htm> (02.11.2006).

¹⁸ Wskazuje na to wiele badań empirycznych skutków liberalizacji handlu rolnego. Zob. np. K. Anderson, W. Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, „The World Economy”, September 2005 oraz A. Bouet, J.-Ch. Bureau, Y. Decreux, S. Jean, *Multilateral Agricultural Trade Liberalisation: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round*, „The World Economy”, September 2005. Oczywiście konkretne wielkości potencjalnych korzyści należy traktować z należyтым dystansem, ze względu na uproszczenia związane z podobnymi szacunkami.

w dostosowaniu się do warunków zaostrzonej konkurencji. Po trzecie, wspomniane kraje stanowią nieliczną grupę, mają podobne systemy polityczne i gospodarcze, pozostają w wojskowych sojuszach, więc z czysto technicznych powodów łatwiej byłoby im wypracować porozumienie dzielące koszty liberalizacji handlu rolnego w sposób, który mogłyby zaakceptować kraje rozwijające się. Warunkiem jest tylko wola polityczna. Po czwarte, szybsze podporządkowanie się światowych liderów regułom rynkowym można by uzależnić od ich stopniowego przejmowania przez bogatsze kraje rozwijające się, mające rosnący wpływ na handel rolny (zob. skład „szóstki”, która nie porozumiała się w lipcu 2006 r.). Reforma rolnictwa i jego liberalizacja w krajach rozwiniętych nie przyniesie spodziewanych korzyści, jeśli reszta świata pozostanie przy protekcjonizmie.

Wydaje się jednak, że największe potęgi gospodarcze jeszcze nie dojrzały do jednostronnej realizacji głównych obietnic składanych krajom rozwijającym się w Doha w 2001 r., bo interesy wewnętrzne w polityce handlowej Japonii, UE i USA wyraźnie dominują nad globalnymi. Przejście do etapu finalizowania Rundy wymagałoby przede wszystkim rozpoczęcia porządkowania ich polityk rolnych, zmieniającego redystrybucję środków, trafiających obecnie głównie do najbogatszych rolników, a także ograniczanie skali tej interwencji i dalej posuniętą międzynarodową harmonizację jej narzędzi niż udało się to dotychczas osiągnąć. Bez nowego podejścia rokowania wielostronne w tej dziedzinie będą skazane na niepowodzenie, chociażby ze względu na coraz bardziej skomplikowane warunki ich prowadzenia.

Można odnieść wrażenie, że rytm negocjacji w WTO odzwierciedla zmiany w polityce rolnej trzech potęg, a zwłaszcza UE i USA.

W przypadku UE-25, reformy WPR dokonane w 2000 i w 2003 r. nie są dostatecznie głębokie, aby sprostać żądaniom USA i krajów rozwijających się, a zapewne nawet nie wystarczyłyby, aby umożliwić realizację znacznie skromniejszych propozycji negocjacyjnych Komisji Europejskiej¹⁹. W istocie mamy raczej do czynienia z „doskonaleniem” WPR, polegającym na zmianie struktury stosowanej interwencji tak, aby dostosować ją do wymagań pertraktacji wielostronnych (np. przesunięcie płatności nie związanych z wielkością produkcji do kategorii *green box*) przy zachowaniu dotychczasowej wysokości wsparcia (spadek cen wewnętrznych okazał się nieznaczny). Jak wiadomo, na skutek porozumienia między Francją a Niemcami, wydatki na rolnictwo z budżetu Wspólnoty zostały zamrożone do końca 2013 r., co oznacza, że na autentyczne zmniejszenie poziomu protekcji może przyjść czas dopiero po tym terminie.

¹⁹ M. Millet, P. Garcia-Duran, *La PAC face aux défis du cycle de Doha*, „Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne”, No 494, Janvier 2006. Zakres tych reform zob. W. Gruba, *Nowa wspólna polityka rolna od roku 2005*, [w:] *Unia Europejska*, t. 1, red. nauk. i koordynacja E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, IkiCHZ, Warszawa, 2004.

W przypadku USA, cykl zmian w polityce rolnej wyznacza Kongres uchwalający co 5 lat *Farm Bill*, w którym określone zostają zasady wspierania tego sektora²⁰. Członkowie Kongresu niechętnie godzą się, aby zobowiązania w WTO ograniczały swobodę ich decyzji. Ustawa aktualnie obowiązująca weszła w życie w 2002 r., a więc już po rozpoczęciu Rundy. Przywróciła ona ceny gwarantowane, czyli instrument popularny w Europie, który powinien być eliminowany jako silnie zakłócający handel. Ponadto, między 1998 a 2002 r., zostały przyznane dodatkowe subsydia dla rolników ponad kwoty ustalone w ówczesnym *Farm Bill*. Kierunek „przygotowań” USA do Rundy był więc sprzeczny z jej celami. Kolejna ustawa, którą Kongres przyjmie na lata 2007–2011, będzie prawdopodobnie nieco bardziej przyjazna handlowi międzynarodowemu, bo odpowiednio zmieni strukturę subsydiów, ale raczej nie zmniejszy środków przyznawanych rolnikom, czyli nie przyczyni się do przełomu w rokowaniach²¹.

Najmniej zaawansowana w reformie polityki rolnej jest zapewne Japonia, opowiadająca się za taką liberalizacją handlu, która jednocześnie pozwoliłaby zachować jej (niekonkurencyjne) rolnictwo²². Stanowisko to wydaje się wewnętrznie sprzeczne, a ponadto niezgodne z celami Rundy z Doha. Japonia popiera w niej obniżenie wszelkiego rodzaju subsydiów i rozszerzenie listy produktów wrażliwych, tj. niepodlegających liberalizacji, natomiast sprzeciwia się zasadniczej redukcji cel, a więc instrumentu interwencji, który decyduje o wysokim poziomie protekcji w tym kraju. Zdaniem niektórych ekspertów, aby rozpocząć rzeczywiste, a nie pozorowane, negocjacje, japońskie rolnictwo wymaga przeprowadzenia strukturalnych reform, zasilenia kapitałem finansowym spoza sektora i akumulacji nowego kapitału ludzkiego, w związku ze starzeniem się rolników, a także wprowadzenia konkurencji wewnętrznej, która dałaby szansę rozwojowi gospodarstwom efektywnym kosztem nieefektywnych²³. Zakładając, że rząd japoński rozpocznie odpowiednie reformy, kraj ten będzie gotów do poważnych rozmów wielostronnych dopiero za kilka lat.

²⁰ Zob. C. Jabara, *Commentary: The United States, Agriculture, and the Doha Round of Negotiations*, „Global Economy Journal”, <http://www.bepress.com/gej/vol5/iss4/3>.

²¹ Na taki kształt wpłynie zapewne, po pierwsze, obawa przed przegraniem przez USA kolejnych sporów w WTO, po drugie, wzrost rynkowych cen kukurydzy, w związku z szybkim rozwojem produkcji etanolu, po trzecie, rosnąca świadomość społeczna, że subsydia wspierają tylko część producentów oraz, po czwarte, rosnąca aktywność obrońców środowiska przyrodniczego i zwolenników zdrowego odżywiania. Zob. *Uncle Sam's teat*, „The Economist”, September 9th 2006.

²² Y. Suzuki, *Commentary: A Japanese Perspective on WTO Agricultural Negotiations*, „Global Economy Journal”, <http://www.bepress.com/gej/vol5/iss4/5>, s. 2.

²³ M. Honma, *WTO Negotiations and Other Agricultural Trade Issues in Japan*, „World Economy”, June 2006.

Krótki przegląd warunków, w jakich odbywały się negocjacje rolne skłania do następujących wniosków. Po pierwsze, mimo że rolnictwo odgrywa niewielką i malejącą rolę w gospodarce światowej, stanowi przedmiot przedłużających się wielostronnych przetargów, których bezkompromisowość trudno wyjaśnić na gruncie czysto ekonomicznym. Wydaje się zatem, że w tym sektorze, inaczej niż w przemyśle, lobby zainteresowane liberalizacją nie ma wiele do powiedzenia w porównaniu z lobby zwolenników ograniczania wolności handlu. Zdiagnozowanie tego stanu rzeczy wymagałoby przeprowadzenia osobnego badania. Po drugie, trudno jest o poważne rokowania bez uprzedniego doprowadzenia do porównywalności poziomu i struktury protekcji w poszczególnych krajach. Proces ten znajduje się dopiero na początku drogi, co oznacza, że bilansowanie korzyści i koncesji będzie się przeciągać w nieskończoność. Po trzecie, z uwagi na nierówne tempo reform polityki rolnej w krajach *Triady*, w okresie zaplanowanym w Doha nie było szans na zdrowy kompromis, tzn. taki, który przyniósłby zasadnicze zmiany w aktualnych regułach handlu międzynarodowego. O ograniczaniu protekcjonizmu społeczność WTO będzie mogła serio rozmawiać nie wcześniej jak za kilka lat, gdy reformy te uda się wprowadzić w życie. Po czwarte, nie należy zapominać, że nawet po znaczącym obniżeniu cel importowych, dostępność rynków krajów rozwiniętych może nie zwiększyć się w stopniu oczekiwanym przez kraje rozwijające się. Nie będą one zapewne w stanie łatwo sprostać przepisom sanitarnym i fitosanitarnym, ani szybko zdobyć zaufania zamożnych konsumentów preferujących żywność zdrową i bezpieczną, choć niekoniecznie tanią.

BIBLIOGRAFIA

- Cline W., *Trade Policy and Global Poverty*, Institute For International Economics, Washington, DC, June 2004.
- Handbook of International Trade and Development Statistics*, United Nations, New York, 1983.
- Hoekman B., Kostecki M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Integracja a globalizacja, Materiały Konferencyjne*, Katedra MSG, AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Jackson J., *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, The MIT Press, Cambridge, Ma., 1997.
- Messerlin P., *Measuring the Costs of Protection. European Commercial Policy in the 2000s.*, Institute for International Economics, Washington DC, September 2001.
- Polska w WTO*, red. nauk. J. Kaczurba i E. Kawecka-Wyrzykowska, IKICHZ, Warszawa 2004.
- Unia Europejska*, red. nauk. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKiCHZ, Warszawa 2004.

*Janusz Świerkocki***WORLD TRADE IN AGRICULTURE PRODUCTS: LIBERALIZATION PROCESS
AND ITS ENVIRONMENT**

Developed countries still dominate international markets in agriculture products although recently several developing countries threatened their position. At the same time, the GATT/WTO community agreed to start liberalizing agricultural trade. At first, in the Uruguay Round some general conditions and foundations for negotiations were formulated. The real talks started during Doha Round becoming soon its most controversial issue and they were indeterminably suspended in July 2006. There were at least two main reasons of this deadlock: first, protection in different countries is still difficult to compare, second, there is no significant progress in agricultural policy in the USA, in the UE-25 and in Japan.