

**Joanna Michalczyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## NEGOCJACJE ROLNE NA FORUM GATT/WTO – NOWE WYZWANIA

---

**Streszczenie:** Jednym z najbardziej trudnych i kontrowersyjnych obszarów objętych liberalizacją światowego handlu jest rolnictwo. Na przestrzeni minionych lat głównymi przeszkodami w realizacji liberalizacji handlu towarami rolno-spożywczymi były wysoki i często skomplikowany system protekcji w rolnictwie w wielu krajach oraz ich rozbieżne stanowiska w sprawach wzajemnych ustępstw. Dopiero zapoczątkowana w 1986 r. Runda Urugwajska przełamała impas w negocjacjach rolnych. Dotychczas jednak nie doszło do podpisania przez kraje WTO przełomowej umowy o liberalizacji światowego handlu towarami rolno-spożywczymi, która pozwoliłaby zamknąć trwającą już od 2001 r. Rundę z Doha. Największe kontrowersje nadal budzą sprawy związane z dostępem do rynku oraz ze wsparciem wewnętrznym.

**Słowa kluczowe:** handel międzynarodowy, rolnictwo, Światowa Organizacja Handlu.

### 1. Wprowadzenie

Jednym z głównych wyzwań współczesnej gospodarki światowej jest liberalizacja światowego handlu. Jej początki sięgają końca lat czterdziestych XX wieku, kiedy to w 1947 r. w Genewie podpisano Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu, tj. GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Porozumienie to stanowiło punkt wyjścia głębszych, długofalowych i bardziej złożonych przemian w międzynarodowym handlu. Stworzone przez GATT zasady i rygory stały się podstawą do obniżania i eliminowania barier w stosunkach handlowych. Jednak, jak się wydaje, proces liberalizacji światowego handlu nabrał szczególnego znaczenia wraz z powołaniem do życia 1 stycznia 1995 r. Światowej Organizacji Handlu, tj. WTO (World Trade Organization). Wynikało to nie tylko z zaangażowania coraz to większej liczby uczestników w negocjacje handlowe, ale również z objęcia tematyką rokowań wielu nowych obszarów, w tym w znacznie szerszym zakresie kwestii producentów rolnych.

Celem publikacji jest przeanalizowanie przebiegu negocjacji w sprawach rolnych na forum GATT/WTO i wskazanie prawdopodobnej ścieżki dalszych przemian w tym obszarze. W tym celu zostaną przedstawione stanowiska dwóch najważniej-

szych potęg w handlu rolnym, tj. USA i UE, i ich wizje co do przyszłych relacji w międzynarodowym handlu towarami rolno-spożywczymi.

## 2. Przebieg rokowań dotyczących kwestii rolnictwa w ramach GATT

W czasie istnienia GATT odbyło się osiem rund rokowań. Początkowo tematyka negocjacji skupiała się głównie wokół liberalizacji handlu artykułami przemysłowymi. Jeśli chodzi o sektor rolny, to pozostawał on wówczas poza zasięgiem rygorów GATT. Duży wkład w specjalne traktowanie tego działu gospodarki wniosły największe potęgi handlowe, tj. USA, Japonia oraz kraje Europy Zachodniej. Dozwolone było wprowadzenie kontyngentów na towary rolne przy jednoczesnym podjęciu środków ograniczających podaż krajową (art. XI GATT), restrykcji ilościowych, np. w warunkach niedoboru żywności, oraz subsydiowanie jej eksportu. Z czasem zakres wykorzystywanych pozataryfowych narzędzi handlowych w międzynarodowej wymianie produktów rolnych poszerzył się<sup>1</sup>.

W miarę upływu czasu, głównie na skutek nacisków krajów rozwijających się, tematykę negocjacji rozszerzono o handel odzieżą i tekstyliami oraz artykułami rolno-spożywczymi. Ta ostatnia dziedzina negocjacji nastrożyła jej uczestnikom szczególnych trudności ze względu na bardzo wysoki i skomplikowany system protekcji w rolnictwie oraz na jego polityczne znaczenie w poszczególnych krajach (niedobór żywności mógł stać się przyczyną konfliktów, a nawet wojen)<sup>2</sup>. Eskalacja protekcjonizmu w światowym handlu towarami rolnymi doprowadziła już w latach 80. do osiągnięcia zamierzonej przez kraje samowystarczalności oraz powstawania kłopotliwych nadwyżek produkcyjnych. To z kolei wyzwoliło zjawisko subwencjonowania eksportu, co umożliwiło pozbycie się nadwyżek produktów. Zarówno rosnące wydatki na ten cel (które zostały poddane szczególnej kontroli w związku z powstaniem ogromnych deficytów płatniczych w czasie trwania kryzysów naftowych), jak i niezadowolone eksporterów rolnych krajów rozwijających się sprawiły, że protekcjonizm w rolnictwie stawał się coraz bardziej poważnym i konfliktogennym problemem. Ponadto sprawił, że handel towarami rolnymi stał się handlem sterowanym<sup>3</sup>.

Pierwsze negocjacje w sprawie liberalizacji światowego handlu towarami rolnymi odbywały się w latach 1963-1967 w ramach tzw. Rundy Kennedy'ego, kolejne – w latach 1973-1979, podczas tzw. Rundy Tokijskiej. Wówczas nie doszło jednak do poważnego postępu w tej dziedzinie głównie z powodu odmiennych stanowisk EWG i USA, dotyczących koncepcji odchodzenia od protekcjonizmu w światowym handlu rolnym. Początkowo, tj. w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, USA

<sup>1</sup> B. Hoekman, M.M. Kostecki: *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2002, s. 198, 202.

<sup>2</sup> J. Świerkocki, *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych*, PWE, Warszawa 2004, s. 114.

<sup>3</sup> B. Hoekman, M.M. Kostecki, wyd. cyt., s. 198-199, 201, 203.

stawiały na liberalizację handlu z zachowaniem polityki krajowej chroniącej interesy potężnych producentów rolnych m.in. z branży mleczarskiej oraz cukrowniczej. Ponadto opowiadały się za zniesieniem statusu rolnictwa jako sektora specjalnego (wyjątkowego). Natomiast kraje europejskie dążyły do stabilizacji światowych rynków rolnych z zachowaniem nienaruszalności Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Opowiadały się zatem za negocjowaniem międzynarodowych porozumień towarowych dotyczących zbóż, ryżu, cukru i wyrobów mleczarskich. Rozbieżne stanowiska obu kluczowych podmiotów właściwie sparaliżowały negocjacje rolne. W dalszych rozmowach USA poparty wolny handel w rolnictwie, w tym przede wszystkim całkowitą rezygnację z subsydiów eksportowych. Ponadto opowiadały się za wsparciem dochodów producentów rolnych, ale takim, które nie miałyby wpływu na produkcję. Z kolei EWG próbowała ukierunkować rozmowy handlowe w stronę zapewnienia równowagi na światowych rynkach rolnych, jednocześnie przedkładając ją nad wolny handel<sup>4</sup>.

Dopiero zapoczątkowana w 1986 r. Runda Urugwajska przełamała impas w negocjacjach rolnych. Zawarto wówczas pierwsze wielostronne porozumienie w odniesieniu do sektora rolnego, poświęcone takim zagadnieniom, jak dostęp do rynków, wsparcie wewnętrzne oraz subwencjonowanie eksportu. Ponadto podpisano umowę w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz porozumienie o ochronie własności intelektualnej. Jeśli chodzi o dostęp do rynku, to obejmował on przede wszystkim: taryfikację, czyli zastąpienie środków pozataryfowych cłami; związanie stawek celnych; zredukowanie ceł (nie mniej niż 15%); wprowadzenie kwot minimalnego dostępu do rynku<sup>5</sup>. W kwestii subwencjonowania eksportu zdecydowano o redukcji wsparcia już istniejącego oraz o niewprowadzaniu nowych subsydiów na produkty rolne.

Ostatni obszar negocjacji rolnych dotyczył zmniejszenia wydatków na wewnętrzne wsparcie rolnictwa. Dokonano tutaj rozróżnienia narzędzi krajowego wsparcia rolnictwa na mniej i bardziej oddziałujące na handel zagraniczny i produkcję, i co za tym idzie, poddano je zróżnicowanym restrykcjom. Przyjęte Porozumienie o Rolnictwie wyodrębnia trzy kategorie wsparcia wewnętrznego – Green Box, Blue Box oraz Amber Box. Green Box zawiera środki wsparcia rolnictwa, które w bardzo niewielkim stopniu zakłócają handel. Blue Box dotyczy wsparcia w ramach programów ograniczania produkcji rolnej. Z tego też względu uznano, że w nieznacznym stopniu wpływa ono na światowy handel i nie można go zakwalifikować do Amber Box<sup>6</sup>. Natomiast Amber Box skupia takie narzędzia wsparcia rolnictwa, które istotnie oddziałują na wielkość produkcji i światową wymianę<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Tamże. J. Rymarczyk (red.), *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006, s. 336-337.

<sup>5</sup> A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE, Poznań 2006, s. 132-133.

<sup>6</sup> W ostatnim czasie pojawiły się głosy wielu członków WTO na temat szkodliwego wpływu również tego typu wsparcia na globalny handel.

<sup>7</sup> [www.wto.org](http://www.wto.org) [29.10.2009]; A. Giziński, *Rynek zbóż a ewolucja WPR*, „Świat Zbóż” 2006, nr 2, s. 14.

Należy dodać, że Runda Urugwajska, podobnie jak poprzednie, nastreczyła swoim uczestnikom wiele trudności. Było to spowodowane w dużej mierze oporami, jakie stawiały kraje Wspólnoty Europejskiej w sytuacji konieczności wyjścia poza ramy tego, co zostało ustalone we Wspólnej Polityce Rolnej. Konsekwencją niemożności znalezienia konsensusu w sprawach rolnych między głównymi graczami (USA i UE) były przedłużające się rokowania. Stany Zjednoczone wyraziły aprobatę co do zmniejszenia wsparcia krajowego rynków rolnych, mierzonego zagregowanym wskaźnikiem AMS (Aggregate Measurement of Support) o 75% względem okresu bazowego przypadającego na lata 1986-1988. Ponadto – oprócz konieczności taryfikacji ograniczeń pozataryfowych w handlu rolnym – opowiedziały się za redukcją ceł o 75% oraz wolumenu subsydiowanego eksportu o 90%. Z kolei UE zaakceptowała redukcję wewnętrznego wsparcia na wybranych rynkach rolnych o 30%, przyjmując rok 1986 za rok bazowy, ponadto przystała na taryfikację opłat wyrównawczych. Nie zgadzała się na zmniejszenie wolumenu subwencjonowanego eksportu, natomiast zaakceptowała jego wartościowe ograniczenie. Przełomem w przeciągających się negocjacjach stało się zawarcie w 1992 r. tzw. Porozumienia z Blair-House. Pozwoliło ono osiągnąć kompromis w wielu ważnych sprawach rolnych, w tym dotyczących roślin oleistych (przy związaniu stawek celnych na niskim poziomie UE dotknęły poważne problemy destabilizacji tego rynku, toteż odczuwalna stała się silna potrzeba wprowadzenia działań, które mogłyby przywrócić stan równowagi w tym obszarze)<sup>8</sup>.

Bardzo istotną konsekwencją przyjętych w ramach Rundy Urugwajskiej postanowień było ograniczenie swobody państw UE w prowadzeniu Wspólnej Polityki Rolnej. Od momentu powołania do życia Światowej Organizacji Handlu polityka rolna UE stała się przedmiotem międzynarodowego nadzoru, który objął swym zasięgiem, jak już wspomniano, przede wszystkim wymianę artykułów rolno-spożywczych, a także system wsparcia rolnictwa, kwestie sanitarne i fitosanitarne oraz ochronę własności intelektualnej. W przypadku porozumienia o ochronie własności intelektualnej szczególnie ważne było wypracowanie wspólnych regulacji odnośnie do nadawania produktom żywnościowym odpowiednich oznaczeń geograficznych<sup>9</sup>. Ponadto Wspólnota poddała reformie cały system wsparcia i ochrony rynku rolnego, a także system celny. W 1988 r., w trakcie toczących się obrad nad promowaniem wolnego handlu, zdecydowano o 40% redukcji ceł na importowane produkty tropikalne. W przypadku zbóż, które na terenie UE objęte są systemem wsparcia (pszenica, pszenica durum, żyto, jęczmień, kukurydza, sorgo), zachowano możliwość zastosowania specyficznego systemu ustalania ceł, który w swej konstrukcji przypomina opłaty wyrównawcze (zniesione w 1995 r.). Ponadto swój dostęp do rynku częściowo zliberalizowały Japonia oraz Korea Płd.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, wyd. cyt., s. 132-133; B. Hoekman, M.M. Kostecki, wyd. cyt., s. 204.

<sup>9</sup> J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2005, s. 366, 368.

<sup>10</sup> A. Jarosz, *Instrumenty polityki handlowej Unii Europejskiej stosowane w dziedzinie artykułów rolno-spożywczych*, [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Gospodarka światowa. Handel zagraniczny i marke-*

Niewątpliwie Runda Urugwajska zapoczątkowała wdrażanie na świecie nowego ładu w handlu produktami rolno-spożywczymi. Stworzono bardziej przejrzyste warunki wymiany w tym obszarze. Poprawiły się warunki konkurencji międzynarodowej, głównie poprzez znoszenie ograniczeń handlowych oraz eliminację subsydiowania eksportu rolnego. To wszystko skutkowało zahamowaniem fali protekcjonizmu i interwencjonizmu w rolnictwie na świecie, ale ich skala w większości państw o wysokim dochodzie była nadal znaczna w porównaniu z barierami istniejącymi w handlu towarami przemysłowymi<sup>11</sup>.

### 3. Konferencje ministerialne w ramach WTO a postanowienia rolne

Po zakończeniu Rundy Urugwajskiej w 1993 r. odbyło się wiele konferencji ministerialnych, w czasie których poddawano ocenie wdrożone wcześniej postanowienia. Ponadto wytyczono nowe kierunki działalności WTO, w których obszar negocjacji rolnych stał się jednym z najważniejszych i jednocześnie najtrudniejszych, co niestety istotnie hamowało rozwój współpracy między krajami w tej dziedzinie.

Pierwsze spotkania ministerialne, zorganizowane w ramach WTO w Singapurze (1996 r.), w Genewie (1998 r.) i w Seattle (1999 r.), nie wniosły znaczących zmian w sprawach rolnych. Co więcej, ostatnie z nich zakończyło się fiaskiem z powodu protestów antyglobalistów oraz państw rozwijających się, które były nie do końca zadowolone z postanowień urugwajskich i wprowadzania nowych zagadnień do negocjacji. Chodziło głównie o potrzebę krajów rozwiniętych dodania do programu WTO tematyki wiążącej handel z inwestycjami, z ochroną środowiska, polityką konkurencji oraz zagadnień dotyczących przejrzystości zakupów rządowych i standardów pracy. Zdecydowano jednak, że te ostatnie pozostaną pod kontrolą Międzynarodowej Organizacji Pracy. Wyrażna dezaprobata ze strony państw rozwijających się co do nowych zagadnień negocjacyjnych wynikała z obawy, że kraje te nie sprostażą nowym wymogom, a wprowadzane regulacje będą wykorzystywane jako narzędzia do ograniczania ich eksportu<sup>12</sup>. W kolejnych latach rosnące niezadowolenie krajów słabo rozwiniętych (głównie państw z tzw. grupy G-20<sup>13</sup>, w których eksporcie znaczącą pozycję stanowiła żywność) z przebiegu liberalizacji handlu sprawiło, że unijne regulacje polityki handlowej, chroniące obszar państw członkowskich przed napływem towarów rolnych z państw trzecich oraz wspierające ich eksport, musiały być zmodyfikowane.

Kolejna konferencja ministerialna, która jednocześnie dała początek nowej rundzie rokowań, odbyła się w Doha 9-14 listopada 2001 r. Program negocjacji tego

---

*ting – wybrane problemy*, Wyd. UMCS, Lublin 2003, s. 285-286.

<sup>11</sup> B. Hoekman, M.M. Kostecki, wyd. cyt., s. 208.

<sup>12</sup> *Międzynarodowe...*, s. 343-344.

<sup>13</sup> Członkami grupy G-20 są m.in. Argentyna, Brazylia, Indie, Meksyk, Chiny, Egipt.

spotkania był szczególnie obszerny, jednak sprawy rolne stały się tematem przewodnim; tym bardziej że uznano, iż realizacja głównych celów rundy, na które składają się m. in. pobudzanie światowej gospodarki oraz sprzyjanie rozwojowi krajów rozwijających się, ma się odbywać poprzez liberalizację światowego handlu produktami rolnymi<sup>14</sup>. W związku z tym członkowie WTO, w tym UE, opowiedzieli się w sprawach rolnictwa za przeprowadzeniem wyczerpujących negocjacji w trzech obszarach: dostępu do rynku, konkurencji w eksporcie oraz wewnętrznego wsparcia.

W kwestii dostępu do rynku nierozwiązanymi sprawami pozostało m.in. związanie ceł w wielu wypadkach na zbyt wysokim poziomie oraz niewykorzystanie w pełni kontyngentów preferencyjnych. Wcześniejsze ustalenia negocjacyjne pozwoliły również krajom rozwiniętym na zakwalifikowanie znaczącej części środków wewnętrznego wsparcia do Blue Box oraz Green Box i w ten sposób uniknęły one konieczności ich redukcji. Innym istotnym problemem była sama konstrukcja wskaźnika służącego do pomiaru wsparcia, tj. AMS, gdyż zróżnicowana metodologia nie oddawała faktycznej wielkości pomocy. Natomiast w kwestii konkurencji w eksporcie niewiele państw podjęło radykalne działania odnośnie do redukcji subsydiów<sup>15</sup>. Kolejne postanowienia Rundy z Doha dotyczyły m.in. specjalnego i preferencyjnego traktowania krajów rozwijających się. Przejawiało się to np. możliwością zawieszenia wykonywania pewnych zobowiązań GATT/WTO w sytuacji uzasadnionej interesem narodowym czy łagodniejszym egzekwowaniem wymagań sanitarnych i weterynaryjnych. Termin zakończenia rokowań w ramach Rundy z Doha przewidziano na 1 stycznia 2005 r. Jednak nie do końca rozstrzygnięte kwestie w dziedzinie rolnictwa (i nie tylko) przesunęły datę jej zakończenia na czas, gdy zaplanowano kolejne spotkanie ministerialne (w Hongkongu), tj. na grudzień 2005 r.<sup>16</sup>

W trakcie Rundy z Doha we wrześniu 2003 r. odbyło się spotkanie ministerialne w Cancún w Meksyku. W ramach tej debaty największą sprawą sporną stała się propozycja wyeliminowania subsydiów w eksporcie produktów rolnych. Za ich zniesieniem opowiadały się w większości kraje rozwijające się oraz USA. Stany Zjednoczone warunkowały jednak swoją zgodę podtrzymaniem subsydiów w eksporcie bawełny. Zdecydowanym przeciwnikiem zniesienia subsydiów była UE, która proponowała jedynie częściową ich redukcję. Również w pozostałych kwestiach rolnych – takich jak obniżenie ceł, zwiększenie kontyngentów preferencyjnego dostępu oraz obniżenie dopłat bezpośrednich – Unia nie była łatwym partnerem w negocjacjach<sup>17</sup>. Jak się wydaje, istotną przeszkodą w szukaniu konsensusu w sprawach rolnych na forum WTO stał się wyraźny podział państw członkowskich UE na dwie grupy. Reprezentowały one odmienne interesy względem działań liberalizujących światowy handel. Pierwszą grupę stanowiły kraje o stosunkowo wysokim poziomie

<sup>14</sup> M. Tereszczuk, *WTO – negocjacje rolne na konferencji Rundy Doha*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2008, nr 12, s. 60.

<sup>15</sup> Tamże, s. 61-62.

<sup>16</sup> *Międzynarodowe...*, s. 345-346.

<sup>17</sup> Tamże, s. 346.

rozwoju, dla których bardzo istotne było przyjęcie ofensywnych działań liberalizujących handel w sektorze przemysłowym i usługowym. Kraje te były zainteresowane przede wszystkim otwarciem rynków krajów trzecich na unijny eksport towarów przemysłowych oraz usług i gotowe w zamian na daleko idące ustępstwa w sektorze rolnym. Wśród tych państw znalazły się m.in.: Wielka Brytania, Holandia oraz kraje skandynawskie. Z kolei drugą grupę krajów utworzyły te, które w największym stopniu czerpią korzyści z mechanizmów WPR. Zalicza się do nich w szczególności Francję, Hiszpanię, Portugalie, Irlandię, Włochy oraz Grecję. Państwa te reprezentują stanowisko defensywne w sprawach rolnych ze względu na szczególne znaczenie tego sektora w ich gospodarkach<sup>18</sup>.

Zdecydowana rozbieżność stanowisk państw negocjujących nie przerwała tej rundy i w lipcu 2004 r. w Genewie doszło do zawarcia ogólnego porozumienia w sprawie liberalizacji światowego handlu. Najważniejszą częścią tego porozumienia stały się kwestie rolne. Dotyczyły one natychmiastowego zredukowania środków wewnętrznego wsparcia wpływającego na handel rolny o 20% oraz stopniowego zmniejszania subsydiowania eksportu w tym sektorze aż do całkowitego jego wyeliminowania. Podtrzymując konieczność dalszego obniżania ceł na produkty rolne, ustalono, że większa redukcja będzie obowiązywała w przypadku wyższych stawek. Jednocześnie zachowano możliwość stosowania wysokich stawek celnych na produkty uznane za szczególnie ważne. Podtrzymano mniej rygorystyczne wymogi wobec krajów rozwijających się w zakresie implementacji postanowień liberalizujących światowy handel rolny (dłuższe okresy wdrażania zobowiązań, mniejsza skala redukcji ceł, większa liczba produktów objętych specjalną ochroną). Z kolei kraje najbiedniejsze uzyskały całkowity dostęp do rynków krajów rozwiniętych bez konieczności redukcowania własnych ceł<sup>19</sup>.

Kolejna konferencja ministerialna odbyła się w Hongkongu od 13 do 18 grudnia 2005 r. Bezpośrednio przed jej rozpoczęciem trzy najważniejsze strony spotkania, tj. USA, UE oraz kraje grupy G-20, sprecyzowały swoje stanowiska dotyczące spraw rolnych. W kwestii wsparcia wewnętrznego USA zadeklarowały gotowość sześćdziesięcioprocentowej redukcji środków zaklasyfikowanych do Amber Box. Dla pozostałych państw poziom redukcji został określony w zależności od wielkości istniejącego wsparcia. Ustalono zatem trzy przedziały redukcji: 37% dla wsparcia do wysokości 12 mld USD, 60% dla poziomu wsparcia mieszczącego się w granicach od 12 mld USD do 25 mld USD oraz 83% dla wsparcia powyżej 25 mld USD. Pozostałe ustalenia dotyczyły określenia dopuszczalnego pułapu wsparcia przewidzianego w Blue Box (który nie powinien przekroczyć 2,5%), zmniejszenia wsparcia *de minimis* o 50% oraz ograniczenia całkowitych wydatków wpływających na handel (*overall cut*) w określonych przedziałach<sup>20</sup>. W przypadku wsparcia eksportowego

<sup>18</sup> A. Giziński, wyd. cyt., s. 14.

<sup>19</sup> *Międzynarodowe...*, s. 347.

<sup>20</sup> [www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_tnc\\_nov05\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_tnc_nov05_e.htm), 29.10.2009; J. Hagemeyer, J.J. Michałek, *Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach rundy Doha (WTO) dla Polski, UKIE*, Warszawa 2006, s. 8-9.

USA zaproponowały m.in. zaniechanie stosowania wszelkich subwencji eksportowych do 2010 r. oraz udzielanie kredytów eksportowych przez rząd na warunkach zbliżonych do komercyjnych. Ponadto zgodziły się na ujednoczenie podatków eksportowych. W sprawie dostępu do rynku USA opowiedziały się za zharmonizowaną redukcją ceł dla krajów rozwiniętych i rozwijających się. Ich oferta w stosunku do UE i państw G-20 była najbardziej radykalna, tzn. obejmowała najgłębszą skalę redukcji ceł (od 55% do 90%)<sup>21</sup>.

Jeśli chodzi o stanowisko państw G-20, to ich postulaty dotyczyły głównie całkowitej eliminacji subsydiów eksportowych, redukcji wsparcia wewnętrznego i produktowego oraz zmniejszenia stawek celnych. Z kolei stanowisko UE w kwestiach rolnych dotyczyło redukcji własnego poziomu AMS o 70% pod warunkiem, że USA zgodzą się na 60% redukcję tego wsparcia oraz że nie zakłóci to przeprowadzanej reformy WPR. Dla pozostałych krajów Unia Europejska przewidziała pięćdziesięcioprocentową redukcję AMS. Jeśli chodzi o środki wsparcia zaklasyfikowane do Blue Box, to dopuszczalny pułap ich zastosowania ustalono na poziomie 5%. Ponadto kraje Unii wyraziły aprobatę dla szerszego stosowania środków zaliczonych do Green Box (nie zniekształcających handlu). W kwestii wsparcia eksportu UE przystała na wyeliminowanie subsydiów, jednak zastrzegła konieczność przeprowadzenia rozmów również na temat zobowiązań dotyczących kredytów eksportowych, instytucji handlu państwowego oraz pomocy żywnościowej<sup>22</sup>. Chodziło przede wszystkim o zdyscyplinowanie warunków korzystania z tych instrumentów, wpływających na konkurencyjność towarów na rynkach krajów trzecich<sup>23</sup>.

Zasady udzielania pomocy żywnościowej miałyby być tak skonstruowane, aby nie powodowała ona wypychania krajowych produktów z rynków beneficjentów. Ponadto kraje UE zaproponowały, że poza sytuacją klęski żywiołowej pomoc żywnościowa miałaby być świadczona w postaci pieniężnej, a nie towarowej, co pomogłoby wyeliminować ten uboczny skutek. USA są największym dawcą pomocy żywnościowej, zatem tego typu regulacja w największym stopniu dotknęłaby ten kraj i najprawdopodobniej utrudniłaby pozbywanie się nadwyżek żywności pod pretekstem pomocy żywnościowej<sup>24</sup>.

Jeśli chodzi o zdyscyplinowanie warunków działalności państwowych przedsiębiorstw handlu zagranicznego, to miałyby ono opierać się m.in. na eliminacji praktyki polegającej na skupowaniu po niższych cenach towarów rolnych od wielu podmiotów, a następnie odsprzedawaniu ich w dowolnym momencie wybranym odbiorcom w celu osiągania zysków dzielonych między pierwotnych dostawców<sup>25</sup>. W sprawie dostępu do rynku Unia Europejska wyraziła gotowość do większej redukcji wyższych stawek celnych przy zachowaniu statusu wrażliwości dla niektó-

<sup>21</sup> J. Hagemeyer, J.J. Michałek, wyd. cyt., s. 9 i 12.

<sup>22</sup> Tamże, s. 10-11.

<sup>23</sup> A. Giziński, wyd. cyt., s. 15.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Tamże.



rych grup towarowych. Ponadto zwróciła szczególną uwagę na kwestię ochrony oznaczeń geograficznych<sup>26</sup>.

Ostatecznie podczas trwania Konferencji Ministerialnej w Hongkongu kraje WTO wspólnie uzgodniły, że do 2013 r. należy wyeliminować wszelkie formy wsparcia eksportu. Ponadto osiągnięto bardzo ważne dla niektórych krajów rozwijających się porozumienie w kwestii liberalizacji światowego rynku bawełny. Otóż Stany Zjednoczone, czołowy eksporter bawełny, zgodziły się na redukcję wsparcia eksportu tego surowca od 2006 r. Zaakceptowano również konieczność większych redukcji najwyższych stawek celnych oraz dalej idących ustępstw ze strony państw istotnie chroniących i wspierających własne rolnictwo. Jeśli chodzi o pozostałe kwestie rolne, to różnice stanowisk krajów były na tyle duże, że uniemożliwiły osiągnięcie kompromisu<sup>27</sup>.

Na kolejnym spotkaniu, w Poczdamie w lipcu 2007 r., kraje WTO znowu nie osiągnęły porozumienia, które mogłoby wreszcie zamknąć negocjacje w ramach Rundy z Doha. Głównym powodem były: brak konsensusu w kwestii zliberalizowania dostępu do rynku produktów rolnych oraz niezalezienie sposobu na zmniejszenie wsparcia rolnego przez kraje bogate<sup>28</sup>. Również zorganizowana rok później konferencja ministerialna w Genewie nie przyniosła pożądanych rezultatów. Powodem niemożności doprowadzenia do podpisania przełomowej umowy o liberalizacji światowego handlu okazała się zbyt duża rozbieżność stanowisk w sprawach rolnych oraz liczne nieporozumienia. Wprawdzie kraje UE i USA poszły na pewien kompromis w sprawach subsydiów i ceł, jednak był on niezadowolający dla wielu państw rozwijających się, zwłaszcza dla Brazylii i Indii. Kraje te oskarżają Japonię, USA oraz UE o stosowanie „nieuczciwych praktyk” w handlu rolnym poprzez subsydiowanie ich rolnictwa. Z drugiej jednak strony, kraje rozwinięte również oczekują większego dostępu dla ich produktów przemysłowych czy usług. Dodatkowo sytuację zaognia utrzymujący się między krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a eksporterami z Ameryki Łacińskiej „spór o banany”<sup>29</sup>.

W kontekście negocjacji genewskich dyrektor generalny WTO Pascal Lamy przedłożył propozycję znaczących redukcji zarówno w wielkości wsparcia rolnictwa, jak i w obowiązujących cłach na towary rolne przy zachowaniu pewnych przywilejów dla krajów rozwijających się. W kwestii wsparcia wewnętrznego zaproponowano radykalną redukcję tam, gdzie jest ono największe. W tym celu kraje UE miałyby w przeciągu 5 lat ograniczyć wsparcie wewnętrzne o 80%, maksymalnie do 24 mld euro rocznie. Z kolei USA i Japonii zaproponowano redukcję wsparcia rolnictwa o 70%. Dla pozostałych państw wielkość redukcji przyjęto w granicach 50-60%. Jeśli chodzi o redukcję ceł na towary rolne, to propozycja Pascala Lamy

<sup>26</sup> J. Hagemeyer, J.J. Michałek, wyd. cyt., s. 11.

<sup>27</sup> M. Tereszczuk, wyd. cyt., s. 63.

<sup>28</sup> Tamże, s. 63.

<sup>29</sup> Tamże, s. 64-65.

sięgała nawet 70% w przypadku stawek najwyższych, natomiast jej średnia wielkość powinna wynieść około 54% dla krajów rozwiniętych i około 36% dla krajów rozwijających się. Zaakceptowano możliwość utrzymania wysokich stawek celnych na produkty wrażliwe (ang. Sensitive Products) w zamian za stworzenie kontyngentów taryfowych. Poza tym wszystkie kraje miałyby prawo do uznania kilku procent towarów za wrażliwe. W przypadku wsparcia eksportu zaproponowano, aby zostało ono całkowicie usunięte do 2013 r. Dodatkowo dla krajów rozwijających się przewidziano pewne mechanizmy ochronne w handlu zagranicznym towarami rolnymi. Te w zamian powinny zwiększyć dostęp do swoich rynków dla towarów przemysłowych<sup>30</sup>.

Wydawać by się mogło, że wreszcie kraje członkowskie WTO dojdą do porozumienia, tym bardziej że UE zgodziła się ostatecznie na osiemdziesięcioprocentową redukcję wsparcia wewnętrznego. Na przeszkodzie stały jednak piętrzące się wśród państw członkowskich wątpliwości co do wymaganych ustępstw. Ponadto kraje niespodziewanie zaczęły obwiniać się o hamowanie postępów w negocjacjach. Jeszcze inny powód zaprzeczania porozumienia wynikał z podjęcia przez państwa rozwijające się ostrej walki z USA, zwłaszcza Indie i Chiny, o prawo do korzystania ze specjalnego mechanizmu ochronnego SSM (ang. Special Safeguard Mechanism), gwarantującego im zastosowanie wyższych cel w sytuacji znacznego spadku cen towarów na rynku krajowym bądź dużego wzrostu importu<sup>31</sup>. Mechanizm ten, opracowywany na forum WTO, miałby być zreformowaną odmianą dotychczas stosowanej specjalnej klauzuli ochronnej w handlu rolnym – SSG (ang. *Special Agricultural Safeguard*), która chroniłaby interesy tylko państw rozwijających się. Z klauzuli SSG mogły skorzystać tylko te kraje, które poddały taryfikacji ograniczenia pozacelne, czego wiele państw rozwijających się nie uczyniło. Ponadto rozważana jest możliwość całkowitego wyeliminowania bądź ograniczenia stosowania SSG<sup>32</sup>.

Niemożność wypracowania ostatecznego porozumienia w sprawach rolnych między państwami członkowskimi skłoniła dyrektora generalnego WTO do zorganizowania jeszcze w tym samym roku kolejnego spotkania. Mimo że ostatecznie do niego nie doszło, to w dokumentach sporządzonych na szczyt członkowski przedstawiono dalsze propozycje odnoszące się do trzech najważniejszych kwestii rolnictwa, tj. wsparcia wewnętrznego, dostępu do rynku oraz konkurencji w eksporcie. Propozycje te w większości stanowiły powtórzenie bądź rozwinięcie wcześniejszych ustaleń rolnych. W sprawach wsparcia wewnętrznego zaproponowano dalszą redukcję środków przeznaczanych na ten cel (tzn. zasadę większych cięć tam, gdzie jest ono najwyższe). Projekt zmniejszenia wsparcia krajowego rolnictwa dla państw rozwiniętych wygląda następująco: redukcja 80% dla wsparcia powyżej 60 mld USD;

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> [www.wto.org](http://www.wto.org) [25.10.2009]; M. Tereszczuk, wyd. cyt., s. 65.

<sup>32</sup> [www.wto.org](http://www.wto.org) [25.10.2009].

redukcja 70% dla wsparcia powyżej 10 mld USD, ale mniejszego lub równego 60 mld USD; redukcja 55% dla wsparcia poniżej lub równego 10 mld USD<sup>33</sup>.

Jeśli chodzi o dostęp do rynku, to wielkość redukcji stawek celnych uzależniona jest od wysokości aktualnej ochrony celnej. Według propozycji C. Falconera, przewodniczącego Komisji Rolnictwa WTO, liberalizacja dostępu do rynku miałyby uwzględniać cztery pasma redukcji stawek celnych. Są to: 50% redukcja dla taryfy celnej w przedziale 0-20%; 57% redukcja dla taryfy celnej z przedziału 20-50%; 64% redukcja dla taryfy celnej z przedziału 50-75%; 70% redukcja dla taryfy celnej wynoszącej 75% i więcej. Ponadto przyjęto, że minimalna średnia redukcja stawek celnych dla krajów rozwiniętych wyniesie 54%; natomiast dla krajów rozwijających się wielkość obniżki miałyby stanowić 2/3 redukcji przewidzianych dla państw rozwiniętych. Szczególną uwagę poświęcono produktom wrażliwym, wobec których podtrzymano możliwość stosowania mniejszych redukcji stawek celnych w zamian za stworzenie kontyngentów taryfowych. Do tematu negocjacji po raz kolejny włączono kwestię specjalnego mechanizmu ochronnego (SSM), z którego miałyby korzystać państwa rozwijające się<sup>34</sup>. O jego zastosowanie szczególnie zabiegają rosnące w siłę azjatyckie potęgi, takie jak Chiny czy Indie.

W zakresie konkurencji w eksporcie zaproponowano m.in., aby dopłaty do eksportu stosowane przez państwa rozwinięte zostały całkowicie zlikwidowane do 2013 r. W przypadku państw rozwijających się termin ten odroczone do 2016 r. Wykorzystywanie innych form wsparcia eksportu, takich jak kredyty eksportowe czy państwowe monopole eksportowe, powinno być poddane ścisłej kontroli<sup>35</sup>.

Jak się wydaje, bardzo ważną kwestię w dalszych negocjacjach rolnych stanowić będzie również konieczność zagwarantowania prawnej ochrony produktom rolnictwa posiadającym oznaczenia geograficzne. Na tego typu ustaleniach szczególnie zależy krajom UE. Dążą one do stworzenia listy produktów specjalnie oznaczonych i objęcia ich międzynarodową ochroną, dzięki czemu będą mogły zapewnić sobie szczególne miejsce w światowym handlu towarami rolno-spożywczymi<sup>36</sup>.

## 4. Podsumowanie

Negocjacje rolne w ramach tzw. rundy rozwojowej dobiegają końca. Brak porozumienia podczas ostatniej debaty ministerialnej uwypuklił chwilową niemożność odnalezienia przez państwa WTO własnych korzyści we wspólnym interesie. Mimo to państwa członkowskie nadal intensywnie pracują nad konsensusem, co znalazło

<sup>33</sup> Redukcją nie objęto mechanizmów zaklasyfikowanych do Green Box (czyli nieszkodliwych dla handlu międzynarodowego).

<sup>34</sup> M. Fedak, *Negocjacje rolne na forum WTO a perspektywy rynku mleka i przetworów mlecznych*. „Biuletyn Informacyjny ARR” 2009, nr 3, s. 34-35.

<sup>35</sup> Tamże, s. 35.

<sup>36</sup> Tamże.

swoj wyraz w próbie zorganizowania jeszcze w tym samym roku kolejnej konferencji ministerialnej. Należy również zwrócić uwagę, że efekty liberalizacji światowego handlu widoczne są nie tylko na szczeblu globalnym, ale również na szczeblu regionalnym, gdzie na uwagę zasługują działania podejmowane przez państwa UE. Kraje te zaakceptowały konieczność zreformowania swojej polityki rolnej, opierając się na ustaleniach Rundy z Doha. Ponadto zdecydowały się na przyznanie bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu towarom pochodzących z krajów najmniej rozwiniętych – LDC (ang. Least Developed Countries). O przyjęcie takiego rozwiązania wobec krajów LDC Unia zabiega wśród pozostałych państw członkowskich WTO<sup>37</sup>. Przyznanie jednostronnych preferencji państwom najbiedniejszym stanowiłoby realizację jednego z postawionych w ramach Rundy z Doha celów, jakim jest sprzyżanie rozwojowi tej grupy krajów.

## Literatura

- Borowiec J., Wilk K., *Integracja europejska*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2005.
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE, Poznań 2006.
- Fedak M., *Negocjacje rolne na forum WTO a perspektywy rynku mleka i przetworów mlecznych*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2009, nr 3.
- Giziński A., *Rynek zbóż a ewolucja WPR*, „Świat Zbóż” 2006, nr 2.
- Hagemejer J., Michałek J.J., *Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach rundy Doha (WTO) dla Polski*, UKIE, Warszawa 2006.
- Hoekman B., Kostecki M.M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2002.
- Jarosz A., *Instrumenty polityki handlowej Unii Europejskiej stosowane w dziedzinie artykułów rolno-spożywczych*, [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Gospodarka światowa. Handel zagraniczny i marketing – wybrane problemy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
- Rymarczyk J. (red.), *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006.
- Świerkocki J., *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych*, PWE, Warszawa 2004.
- Tereszczuk M., *WTO – negocjacje rolne na konferencji Rundy Doha*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2008, nr 12.

## Źródło internetowe

[www.wto.org](http://www.wto.org).

---

<sup>37</sup>M. Fedak, wyd. cyt., s. 37.

## NEGOTIATIONS ON AGRICULTURE IN THE FORUM OF THE GATT/WTO – NEW CHALLENGES

**Summary:** One of the most difficult and controversial areas covered by the liberalization of the world trade is agriculture. Over the past years the main obstacles in implementing the liberalization of trade in agri-food products was high and often complex system of protection in agriculture in many countries and their divergent positions on matters of mutual concessions. The Uruguay Round, launched in 1986, broke the impasse in agricultural negotiations. In addition, this round became a starting point to carry out, in the consecutive ministerial conferences, more advanced negotiations within three major areas, i.e. market access, domestic support and export subsidies. So far, the countries of the WTO have not signed a breakthrough agreement on the liberalization of world trade in agri-food, which would close the Doha Round ongoing since 2001. The issues connected with the market access and domestic support are still the most controversial. However, the member countries agreed to eliminate export subsidies completely by 2013.