



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 45 (385) • 27 lipca 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Przyczyny i konsekwencje zawieszenia negocjacji WTO w ramach Doha Development Agenda

Artur Gradziuk

Z powodu dużej różnicy stanowisk w sprawie liberalizacji handlu rolnego negocjacje na forum WTO w ramach rundy z Doha zostały zawieszone. Główną tego przyczyną jest brak porozumienia między UE i USA w kwestiach wielkości amerykańskich subsydiów rolnych oraz dostępu do rynku UE. Trudno oczekiwać, aby w najbliższych miesiącach udało się przezwyciężyć rozbieżności. Konsekwencją zawieszenia negocjacji mogą być osłabienie znaczenia WTO i kolejne dwustronne oraz regionalne porozumienia handlowe.

Po spotkaniu z przedstawicielami Australii, Brazylii, Indii, Japonii, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej 24 lipca 2006 r. dyrektor generalny WTO Pascal Lamy ogłosił bezterminowe zawieszenie negocjacji handlowych w ramach Doha Development Agenda (DDA). Stronom nie udało się zmniejszyć różnicy stanowisk w najważniejszym obszarze negocjacji – handlu rolnym. Oznacza to wstrzymanie zapoczątkowanego w 2001 r. procesu, którego rezultatem miała być liberalizacja handlu mająca przynieść korzyści przede wszystkim krajom rozwijającym się.

Przyczyny zawieszenia negocjacji. Od konferencji ministerialnej WTO w Hongkongu stanowiska najważniejszych stron negocjacji nie uległy znaczącemu zbliżeniu. Co więcej, strony zaczęły stawiać żądania pod adresem innych partnerów, nie oferując w zamian większych koncesji. Za najważniejszą przyczynę zawieszenia negocjacji należy uznać brak porozumienia między UE i USA, które było podstawowym warunkiem zakończenia wcześniejszych rund liberalizacji handlu. Obie strony obwiniają się wzajemnie o fiasko negocjacji, choć jeśli weźmie się pod uwagę stanowisko państw trzecich, największą winą obarczane są Stany Zjednoczone za ich propozycje redukcji subsydiów rolnych.

Problem redukcji subsydiów rolnych związany jest z ich klasyfikacją. Wsparcie rolne dzieli się na trzy kategorie: *Amber Box* – subsydia zakłócające handel, związane ze wspieraniem cen i produkcji; *Blue Box* – płatności mniej zakłócające handel, uzależnione od wielkości arealu i związane z ograniczeniem produkcji; *Green Box* – płatności niezakłócające handlu dotyczące np. ochrony środowiska. Stany Zjednoczone zaproponowały redukcję własnych subsydiów typu *Amber Box* o 60% (przez UE o 83%) oraz *Blue Box* do 2,5% wartości produkcji (UE proponuje 5%). Główną przyczyną niezgody jest amerykański program tzw. płatności antycyklicznych. Polega on na płaceniu farmerom rekompensaty w przypadku niskich cen produktów rolnych. USA zależy na zaklasyfikowaniu tego programu do *Blue Box* (kategorii subsydiów, co do której istnieje potrzeba uściślenia kryteriów), choć w praktyce polega on na wsparciu cenowym typu *Amber Box*. Ponieważ obecnie Stany Zjednoczone nie stosują płatności *Blue Box*, ich propozycje – zdaniem UE – oznaczają nieredukowanie subsydiów rolnych, a nawet możliwość ich zwiększenia z 21,5 do 22,7 mld dol. dzięki przesunięciu do innej kategorii. W odpowiedzi na te zarzuty USA podkreślają, że ich zakres ochrony rynku rolnego jest o wiele mniejszy niż w UE, gdzie subsydia rolne wynoszą 33 mld dol. przy dopuszczalnym poziomie 88 mld dol., a po przyjęciu propozycji UE (redukcja o 70%) faktyczna wielkość unijnych subsydiów niewiele się zmieni.

Zdaniem Stanów Zjednoczonych winę za brak kompromisu ponosi UE, ze względu na jej propozycje w sprawie redukcji cel. Średnia związana stawka celna na import artykułów rolnych w Unii Europejskiej jest niemal dwa razy wyż-

sza (23%) niż w USA (12%). UE zaproponowała redukcję najwyższych cel o 60%, obniżenie średniej stawki do 12%, a maksymalnej do 100% oraz możliwość klasyfikowania 8% artykułów rolnych jako towary wrażliwe, w przypadku których redukcje cel będą mniejsze. USA natomiast chcą obniżenia najwyższych cel o 90%, maksymalnych do 75% i objęcia 1% artykułów rolnych terminem „towary wrażliwe”. W ich opinii propozycje UE są niewystarczające oraz zawierają przepisy umożliwiające utrzymywanie barier celnych na wiele towarów, a zatem w niewielkim stopniu zwiększają dostęp do europejskiego rynku. Wychodząc z założenia, że lepszy jest brak porozumienia niż porozumienia mało ambitne, USA wykluczyły kompromis na warunkach zaproponowanych przez UE.

Wobec zaistniałej różnicy stanowisk, nawet pomimo złagodzenia presji ze strony Brazylii, która podczas rundy z Doha najbardziej zabiegała o liberalizację handlu rolnego, osiągnięcie kompromisu nie było możliwe. Przyczyn takiego rezultatu negocjacji należy upatrywać w rosnących nastrojach protekcyjnych oraz braku wystarczającej woli ze strony USA i UE do zawarcia porozumienia. Oznaczałoby ono otwarcie rynku i zmniejszenie wsparcia w sektorze, który z wewnętrznych przyczyn politycznych jest szczególnie wrażliwy i wpływowy zarówno w UE, jak i USA. W Unii Europejskiej ponad połowa państw o dużym znaczeniu rolnictwa – którym przewodzi Francja – stanowczo sprzeciwiała się zbyt dużym redukcjom cel, a w amerykańskim Kongresie za wielu jest przeciwników redukcji subsydiów rolnych dla tak ważnej grupy wyborców. W tej sytuacji brak porozumienia nie jest źle przyjmowany. Może też być pozytywnie postrzegany przez część krajów rozwijających się, które obawiają się otwarcia swego rynku i z zadowoleniem przyjmują możliwość dalszej ochrony rolnictwa.

Ponadto wynikiem negocjacji handlowych jest otwarcie własnego rynku w zamian za zwiększenie dostępu do rynków zewnętrznych dla rodzimych eksporterów. Jednakże podczas rundy z Doha nie było wystarczającego zaangażowania eksporterów, aby zrównoważyć wpływ krajowych producentów zabiegających o ochronę swych interesów na przebieg negocjacji.

Perspektywy liberalizacji handlu. Po zawieszeniu negocjacji trudno przewidzieć, kiedy zostaną one wznowione i jaka jest przyszłość DDA. Nie wyznaczono żadnych nowych terminów i trudno będzie powrócić do rozmów jeszcze w tym roku. Jeśli nie udało się zmniejszyć różnicy stanowisk od konferencji ministerialnej WTO w Hongkongu pomimo ściśle określonych terminów na osiągnięcie kompromisu, to nie można oczekiwać, aby najważniejsze strony negocjacji przygotowały nowe propozycje bez presji czasu. Wprawdzie komisarz UE ds. handlu Peter Mandelson zapowiedział na koniec sierpnia zorganizowanie konsultacji z udziałem państw członkowskich UE na temat przyszłości europejskiej polityki handlowej, wyraził jednak opinię, iż wznowienie rozmów na forum WTO w ciągu najbliższych miesięcy jest mało prawdopodobne. Ponadto nie należy spodziewać się nowego stanowiska USA przed listopadowymi wyborami do Kongresu. Natomiast brak postępu w negocjacjach rundy z Doha może okazać się wystarczającym argumentem przeciwko przedłużeniu, wygasających 30 czerwca 2007 r., specjalnych uprawnień prezydenta USA do prowadzenia negocjacji handlowych. Bez tych uprawnień trudno będzie zawrzeć ambitne porozumienie WTO o liberalizacji handlu rolnego, które jednocześnie mogłoby zostać przyjęte przez Kongres.

Do osiągnięcia kompromisu w sprawie liberalizacji handlu niezbędne są porozumienie między USA a UE, zaufanie do WTO jako forum negocjacji handlowych oraz odpowiednie zaangażowanie eksporterów w przewyżnianie obaw krajowych producentów. Obecnie nie został spełniony żaden z tych warunków.

Konsekwencją braku porozumienia w ramach rundy z Doha może być erozja wielostronnego systemu handlu oraz roli WTO. W najbardziej niekorzystnej sytuacji znajdują się mniej zamożne kraje rozwijające się, które liczyły na zwiększenie korzyści gospodarczych dzięki liberalizacji i systemowi opartemu na zasadach WTO. Bez porozumienia w ramach DDA członkowie WTO wprawdzie dalej będą stosować się do wcześniejszych porozumień, lecz organizacja straci swą wiarygodność jako forum negocjacji handlowych. W rezultacie dochodzić będzie do zawierania nowych dwustronnych i regionalnych porozumień o wolnym handlu, tworzących sieć stosunków gospodarczych opartych na niejednakowych preferencjach dla poszczególnych partnerów. Dotychczas większość porozumień tego typu była zawierana między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, lecz może to ulec zmianie. Rosnące tendencje protekcyjności w krajach najbogatszych wskazują, że kraje te mogą między sobą zawierać porozumienia zakładające ochronę wrażliwych sektorów i tworzyć niekorzystne warunki handlu dla konkurencyjnych eksporterów z krajów rozwijających się. W ten sposób ograniczone zostaną możliwości rozwoju tych państw obiecane na konferencji ministerialnej WTO w Doha w 2001 r.