



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 35 (503) • 4 sierpnia 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Ocena i perspektywy Doha Development Agenda po spotkaniu ministerialnym WTO w Genewie

Artur Gradziuk

Po spotkaniu ministerialnym Światowej Organizacji Handlu (WTO) w Genewie w dniach 21–29 lipca br. szanse na szybkie osiągnięcie porozumienia w ramach Doha Development Agenda (DDA) znacznie zmalały. W trakcie długoletnich negocjacji udało się ustalić wstępne ramy porozumienia, lecz nie udało się wypracować kompromisu w najważniejszych kwestiach – poziomach redukcji subsydiów rolnych oraz cel. Choć prace nad tekstem porozumienia w ostatnim czasie budziły nadzieje na sukces, to negocjacje w Genewie załamały się z powodu kwestii specjalnych mechanizmów ochronnych. W kontekście malejącej woli politycznej liberalizacji handlu, wyzwaniem dla WTO jest znalezienie sposobu na wznowienie negocjacji.

Negocjacje na forum Światowej Organizacji Handlu w ramach Doha Development Agenda trwają od siedmiu lat. W tym okresie w gospodarce światowej zaszły przeobrażenia, które sprawiają, że nastawienie najważniejszych stron do liberalizacji handlu światowego poprzez wielostronne porozumienie WTO uległo zmianie, a osiągnięcie kompromisu w negocjacjach jest coraz trudniejsze.

Dotychczasowy przebieg negocjacji. Optymistyczne założenie o osiągnięciu porozumienia w sprawie liberalizacji handlu do końca 2004 r., przyjęte podczas konferencji ministerialnej WTO w Doha w 2001 r., stosunkowo szybko stało się nierealne. Początkowy entuzjazm najważniejszych stron negocjacji w sprawie wypracowania nowych zasad handlu międzynarodowego, które służyłyby przede wszystkim krajom rozwijającym się, okazał się przedwczesny w konfrontacji z wewnętrznymi uwarunkowaniami politycznymi, zwłaszcza w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych. Przy formułowaniu stanowisk negocjacyjnych przywódcy UE i USA musieli liczyć się z opinią ważnej grupy społecznej, jaką są rolnicy dążący do ochrony własnych interesów, co przy coraz bardziej asertywnej postawie Brazylii i Indii, reprezentujących kraje rozwijające się, nie sprzyjało osiągnięciu kompromisu. Dlatego też nie udało się w 2003 r., jak zakładano wcześniej, wypracować ogólnych zasad liberalizacji handlu, co doprowadziło do fiaska konferencji ministerialnej w Cancún w tymże roku.

Niemniej w ciągu następnych dwóch lat osiągnięto pewien postęp w negocjacjach. W lipcu 2004 r. Rada Ogólna WTO przyjęła tzw. pakiet lipcowy, w którym ustalono wstępne zasady redukcji subsydiów rolnych (kraje o najwyższym poziomie subsydiów będą objęte największą skalą redukcji), zapowiedziano eliminację subsydiów eksportowych oraz przyjęto wstępne zasady redukcji cel na import artykułów rolnych. Podczas konferencji ministerialnej w Hongkongu w grudniu 2005 r. doprecyzowano pewne uzgodnienia przyjęte w pakiecie lipcowym, m.in. zobowiązano się do całkowitej eliminacji subsydiów eksportowych do 2013 r., ustalono, że państwa objęte redukcją wsparcia dla rolnictwa będą podzielone na trzy grupy, a redukcja cel rolnych będzie się odbywać w czterech pasmach redukcyjnych. Ponadto ustalono, że redukcja cel na towary nierolne będzie następowała w oparciu o tzw. formułę szwajcarską. Brak porozumienia co do poziomów redukcji cel i subsydiów rolnych w ciągu następnych miesięcy doprowadził do zawieszenia negocjacji w lipcu 2006 r.¹

¹ Zob. A. Gradziuk, *Przyczyny i konsekwencje zawieszenia negocjacji WTO w ramach Doha Development Agenda*, „Biuletyn” PISM, nr 45 (385) z 27 lipca 2006 r.

Negocjacje zostały wznowione w lutym 2007 r. i w ich trakcie udało się dokładnie zidentyfikować kwestie sporne, a w niektórych przypadkach przybliżyć się do konsensusu, o czym świadczyły kolejne wersje projektów porozumienia przygotowywane przez przewodniczących dwóch najważniejszych komitetów negocjacyjnych: rolnictwa i dostępu do rynku artykułów nierolnych (NAMA). Spotkanie ministerialne WTO w Genewie w dniach 21–29 lipca br. miało być okazją do osiągnięcia konsensusu w najważniejszych kwestiach i zbliżenia się do wypracowania końcowego porozumienia.

Najważniejsze kwestie sporne. W trakcie kilku lat negocjacji wyłoniły się trzy najważniejsze kwestie sporne, które hamowały postęp, a w lipcu 2006 r. doprowadziły do zawieszenia negocjacji. Pierwszą z nich są subsydia rolne w Stanach Zjednoczonych. Według projektu porozumienia ich redukcja powinna wynieść 66–73%, co przy obecnym dopuszczalnym poziomie dla USA (48,2 mld dol.) oznaczałoby ich obniżenie do 13–16,4 mld dol. Na spotkaniu w Genewie Stany Zjednoczone zaoferowały ich obniżenie do 15 mld dol. przy założeniu, że inne kraje zaoferują większe redukcje cel. Jednak kraje rozwijające się uznają tę propozycję za niewystarczającą, gdyż umożliwia ona utrzymanie skali dotychczasowych subsydiów rolnych w USA (7 mld dol.), obejmujących przede wszystkim produkcję towarów (np. bawełny), na których krajom rozwijającym się najbardziej zależy. Drugą kwestią sporną jest redukcja cel na artykuły rolne w UE. W Genewie komisarz UE ds. handlu Peter Mendelson zaproponował redukcję cel rolnych o 60%, w tym najwyższych o przynajmniej 66%. Okazało się, że propozycji tej nie wspierają niektórzy członkowie UE, w tym Francja, a kraje rozwijające się wciąż sceptycznie oceniają propozycje unijne. Trzecim spornym zagadnieniem są cła na artykuły przemysłowe. UE i USA oczekują od krajów rozwijających się ich zmniejszenia, od czego uzależniają koncesje w dziedzinie rolnictwa, jednak kraje te są mało skłonne do znaczących redukcji, obawiając się konkurencji dla własnych producentów nie tylko ze strony krajów rozwiniętych, ale również np. Chin.

Bezpośrednią przyczyną przerwania negocjacji w Genewie stał się jednak brak porozumienia w sprawie specjalnych mechanizmów ochronnych (SSM) dla produktów rolnych. Na ich mocy kraje rozwijające się mogłyby podnieść cła na towary w przypadku wzrostu ich importu lub spadku cen. Strony nie doszły do porozumienia w sprawie progu, po przekroczeniu którego można byłoby zastosować SSM. USA i kraje-eksporterzy żywności dążyły do ustalenia wysokiego progu dla ich wprowadzenia, zaś państwa takie jak Chiny i Indie opowiadały się za znacznie niższym poziomem (15% wzrostu importu). Pomimo pozytywnych rezultatów dyskusji nad innymi zagadnieniami (według dyrektora generalnego WTO Pascala Lamy doszło do uzgodnień w 18 z 20 tematów), zasada *single undertaking* („nic nie jest uzgodnione dopóki wszystko nie jest uzgodnione”) sprawiła, że kontynuacja prowadzonych w Genewie negocjacji nie była możliwa.

Perspektywy. Strony wzajemnie obwiniają się o fiasko negocjacji. Ze względu na to, że przyczyną ich zerwania nie było żadne z trzech najważniejszych zagadnień negocjacji, trudno jednoznacznie obarczyć jedną stronę winą za rezultaty spotkania w Genewie. Należy jednak podkreślić, że przez ostatnie lata stopniowo malała wola polityczna dokonania liberalizacji handlu międzynarodowego, co wynikało ze zmian w gospodarce światowej. UE powiększyła się o 12 państw, które mają przede wszystkim defensywne interesy handlowe, tj. utrzymanie wsparcia dla rolnictwa i ochrona przed konkurencją zewnętrzną krajowego rynku artykułów rolnych oraz niektórych gałęzi przemysłu. W USA narastają nastroje protekcjonistyczne w związku z delokalizacją miejsc pracy w schyłkowych gałęziach przemysłu. Jednocześnie największe gospodarki wschodzące, których znaczenie w gospodarce światowej jest o wiele większe niż w 2001 r., konsekwentnie dążą do otwarcia rynków krajów rozwiniętych na towary, w których produkcji się specjalizują: Brazylia – rynku rolnego, Chiny – rynku towarów przemysłowych, Indie – handlu usługami, przy jednoczesnym zachowaniu instrumentów ochrony własnego rynku. Dodatkowo, wzrost cen paliw i żywności w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wpłynął negatywnie na ocenę korzyści płynących z liberalizacji handlu w krajach rozwijających się będących importerami netto artykułów rolnych.

WTO może podjąć próbę wznowienia negocjacji jeszcze jesienią, opierając się na pozytywnych doświadczeniach ich przebiegu w miesiącach poprzedzających spotkanie ministerialne w Genewie. Jednak trudno przypuszczać, aby w tym roku udało się znacząco zmniejszyć różnicę stanowisk negocjatorów i wypracować tekst porozumienia. W USA zbliżają się wybory prezydenckie, a posiadająca większość w amerykańskim Kongresie Partia Demokratyczna nie jest zwolennikiem liberalizacji handlu. Ponadto mające nastąpić w 2009 r. zmiany w składzie Komisji Europejskiej, wybory w Indiach oraz ewentualna zmiana na stanowisku dyrektora generalnego WTO sprawiają, że osiągnięcie przełomu w negocjacjach handlowych DDA w następnym roku jest mało prawdopodobne. Dlatego też po załamaniu negocjacji na spotkaniu ministerialnym WTO w Genewie perspektywy szybkiego zakończenia rundy z Doha znacznie zmaleły.