

Anna Wróbel¹
Instytut Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Stanowisko Unii Europejskiej w negocjacjach rolnych WTO i jego implikacje dla Wspólnej Polityki Rolnej

The EU's position in the WTO agricultural negotiations; its implications for the Common Agricultural Policy

Synopsis. Jednym z głównych problemów w ramach trwających obecnie negocjacji handlowych na forum Światowej Organizacji Handlu jest handel rolny. W przypadku Unii Europejskiej, z uwagi na znaczący poziom protekcjonizmu w rolnictwie, przyjęcie w ramach WTO zobowiązań liberalizujących wymianę w tym obszarze oznacza reformę wspólnej polityki rolnej. W chwili obecnej, z uwagi na brak zakończenia rokowań rundy Doha, trudno przewidzieć kierunki zmian w ramach tej polityki. Już teraz można jednak stwierdzić, iż pozytywne zakończenie rokowań przyczyni się do zwiększenia stopnia otwarcia rynku UE na produkty rolne z państw trzecich oraz do redukcji subsydiów eksportowych.

Słowa kluczowe: rolnictwo, liberalizacja handlu, Unia Europejska, Światowa Organizacja Handlu.

Abstract. One of the major problems in the ongoing trade negotiations within the WTO is trade in agricultural products. In the case of the European Union, due to the significant level of protectionism in agriculture, an adoption of the WTO liberalization commitments in this area will mean a reform of the Common Agricultural Policy. At the moment, due to a lack of completion of the Doha negotiations round, it is difficult to predict trends in this policy. It is already generally recognized that the positive conclusion of the negotiations will increase the degree of opening of the EU market for agricultural products from third countries and reduce export subsidies.

Key words: agriculture, trade liberalization, European Union, World Trade Organization.

Wstęp

Handel artykułami rolnymi, stanowiący zaledwie nieco ponad 7% całości wymiany międzynarodowej, od dziesięcioleci jest jednym z centralnych problemów i wyzwań stojących przed członkami wielostronnego systemu handlu GATT/WTO. Przyczyną takiej sytuacji jest skala protekcjonizmu stosowana w rolnictwie przez państwa wysoko rozwinięte. Na skutek interwencjonizmu państwowego, stosowanego w sektorze rolnym gospodarki tych państw, powstały poważne deformacje rzutujące negatywnie na stan światowego rynku i interesy tańszych producentów [Kaczurba 2004]. O istocie problemu świadczy fakt, iż odmienne stanowiska dotyczące problematyki rolnej doprowadzały wielostronne negocjacje handlowe prowadzone w ramach systemu GATT/WTO do krawędzi fiaska. Takim przykładem jest runda urugwajska, w przypadku której spory dotyczące liberalizacji handlu rolnego niemal doprowadziły do przerwania obrad i opóźniły

¹ Dr, e-mail: awrobel@uw.edu.pl.

zakończenie negocjacji. Obecnie negocjacje rolne stanowią jedną z podstawowych przeszkód utrudniających zakończenie rokowań rundy Doha.

Negocjacje rolne podzieliły członków WTO, nie tylko według linii Północ-Południe, na państwa rozwijające się, domagające się zmiany polityki krajów bogatych w zakresie produkcji rolnej i obrotu surowcami rolnymi, w tym znaczącego ograniczenia subsydiów dla rolnictwa, zmiany polityki celnej i ograniczenia limitów importowych dla tej grupy towarów, oraz na państwa wysoko rozwinięte, dążące do utrzymania szerokiej ochrony dla własnej produkcji rolnej. Znaczące różnice stanowisk dostrzegalne są bowiem również w ramach państw wysoko rozwiniętych. Z jednej strony występują bowiem państwa, które należą do grupy Cairns² (Australia, Kanada, Nowa Zelandia) i podobnie jak państwa Grupy G-20³ postulują eliminację wszystkich form wsparcia eksportu rolnego. Z drugiej strony jest natomiast Unia Europejska i Stany Zjednoczone, prowadzące rozbudowane programy ochrony i wsparcia sektora rolnego. Należy ponadto podkreślić, iż również państwa dążące do utrzymania pewnej ochrony w handlu rolnym mają inną wizję ustępstw, jakie powinny być dokonane na rzecz państw rozwijających się, czego przykładem będą omówione poniżej stanowiska negocjacyjne UE i USA. Zasadniczym celem artykułu jest analiza ewolucji stanowiska negocjacyjnego UE w negocjacjach rolnych WTO oraz jej wpływu na reformę wspólną polityki rolnej.

Przebieg negocjacji rolnych w ramach rundy Doha

Pierwsze propozycje dotyczące negocjacji w sprawie rolnictwa zgłosiły Stany Zjednoczone w lipcu 2002 roku. Delegacja amerykańska zaproponowała wówczas m.in. redukcję wszystkich cel na import produktów rolnych do poziomu poniżej 25% i całkowite ich zniesienie w przyszłości; harmonizację zasad subsydiowania produkcji i ograniczenie subsydiów do poziomu 5% wartości produkcji (ustalenia Rundy Urugwajskiej dopuszczają asymetryczne poziomy subsydiów), a także całkowitą eliminację subsydiów do eksportu. USA proponowały również, aby państwa stosujące wyższe cła zredukowały je w większym stopniu. Odpowiedzią Unii Europejskiej na te postulaty była propozycja z grudnia 2002 roku, zgodnie z którą opowiadano się za proporcjonalnym zmniejszeniem subsydiów i cel, odrzucając wspomnianą propozycję USA. UE postulowała bowiem, zamiast zniesienia subsydiów do eksportu, jedynie ich zmniejszenie o 45%. Z kolei w odniesieniu do zasadniczej redukcji wsparcia wewnętrznego i cel proponowano ich zmniejszenie o odpowiednio 55% i 36% [Gradziuk 2003].

² Grupa Cairns to koalicja 18 państw, reprezentujących jedną trzecią światowego eksportu rolnego (Argentyna, Australia, Boliwia, Brazylia, Chile, Gwatemala, Indonezja, Kanada, Kolumbia, Kostaryka, Malesja, Nowa Zelandia, Paragwaj, Filipiny, RPA, Fidzi, Tajlandia i Urugwaj). Opowiada się za eliminacją wszystkich form wsparcia eksportu rolnego. Nazwa grupy pochodzi od miejscowości Cairns w Australii, gdzie w 1986 roku odbyło się pierwsze spotkanie przedstawicieli tych krajów. Grupa przyczyniła się do włączenia problematyki rolnictwa do rokowań wielostronnych na forum GATT. Część członków grupy należy jednocześnie do grupy G-20 (Brazylia, Indie).

³ Grupa G-20, to grupa państw rozwijających się, członków WTO określanych mianem zaawansowanych. Obecnie grupę tworzą 23 państwa: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Chiny, Kuba, Egipt, Ekwador, Gwatemala, Indie, Indonezja, Meksyk, Nigeria, Pakistan, Paragwaj, Peru, Filipiny, RPA, Tanzania, Tajlandia, Urugwaj, Wenezuela, Zimbabwe. Grupa zawiązała się przed szczytem w Cancun, dąży do ograniczenia wszelkich form wsparcia rolnego, w tym przede wszystkim wsparcia zakłócającego handel międzynarodowy (kategorie *Amber Box*, *Blue Box*) oraz wsparcia poszczególnych produktów.

Propozycja UE została negatywnie oceniona przez Stany Zjednoczone i kraje Grupy Cairns, skupiającej głównych światowych eksporterów żywności (m.in. Australię, Brazylię, Kanadę). Zaproponowane zmiany nie przyczyniały się bowiem do zasadniczej redukcji subsydiów i ceł. W samej Unii pojawiły się z kolei głosy krytyki wobec zmian proponowanych przez Komisję Europejską. Francja i Irlandia, należące do głównych beneficjentów wspólnej polityki rolnej, uznały propozycje Komisji za zbyt daleko idące. Ostatecznie pod koniec stycznia 2003 roku zaproponowane przez Komisję zmiany zostały wycofane [Gradziuk 2003].

Propozycję pogodzenia różnych stanowisk negocjacyjnych w obszarze rolnictwa przedstawił w grudniu 2002 roku Stuart Harbinson, przewodniczący Specjalnej Sesji Komitetu Rolnego WTO. Propozycje zawarte w tzw. dokumencie Harbinsona były omawiane w lutym i marcu 2003 roku na sesjach Komitetu Rolnego. Zasadnicze postanowienia dokumentu dotyczyły obniżki ceł o średni odsetek dla wszystkich produktów rolnych, przy zapewnieniu minimalnej redukcji dla każdej pozycji towarowej. Dodatkowo przewidywano zróżnicowanie głębokości redukcji taryf celnych w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego państw. W przypadku wsparcia eksportu zaproponowano redukcję subsydiów eksportowych, które obejmują 50% globalnej kwoty subsydiów w wysokości 30% w ciągu 5 lat. Pozostałe subsydia miały być redukowane w ciągu 9 lat, aż do ich całkowitej eliminacji w dziesiątym roku implementacji porozumienia⁴. Propozycje Haribsona nie zostały jednak zaakceptowane przez uczestników negocjacji. Dla części z nich były one bowiem zbyt radykalne, dla pozostałych zbyt zachowawcze [Skrzypczyńska 2010]. Przy tak odmiennych stanowiskach trudno było osiągnąć porozumienie.

Miesiąc przed rozpoczęciem konferencji ministerialnej w Cancún Stany Zjednoczone i Unia Europejska przyjęły wspólne stanowisko negocjacyjne w sprawie rolnictwa (Porozumieniu w sprawie rolnictwa, tzw. Porozumienie sierpniowe). W stanowisku tym podkreślono wolę realizacji celów zawartych w Deklaracji Ministerialnej z Doha, zadeklarowano redukcję subsydiów do produkcji i eksportu (nie zapowiedziano ich całkowitej likwidacji) oraz barier w dostępie do rynku, jednakże nie określono żadnych poziomów ich redukcji ani docelowych terminów ich wdrożenia. Z tego względu propozycja ta, choć dzięki zbliżeniu stanowisk USA i UE umożliwiła pewien postęp w trakcie konferencji w meksykańskim kurorcie, okazała się nie do zaakceptowania przez państwa rozwijające się.

W grudniu 2003 roku Komisja Europejska dokonując interpretacji stanu negocjacji rolnych wskazała następujące cele i postulaty Unii w tym obszarze:

- brak akceptacji na nakładanie limitów na środki wsparcia wewnętrznego nieznieszkadzające strumieni handlu (tzw. środki Green Box⁵),

⁴ Dla państw rozwijających się terminy te były dłuższe: odpowiednio 10 i 12 lat.

⁵ Formy wsparcia podlegające zakresowi treści dokumentu o nazwie „Porozumieniu w sprawie rolnictwa” określa się obrazowo za pomocą „skrzynek” o trzech kolorach: ciemnożółtym (Amber Box), niebieskim (Blue Box), zielonym (Green Box). Amber Box obejmuje wszelkie środki wsparcia wewnętrznego, które uważa się za zakłócające konkurencję i handel zdefiniowane w art. 6 Porozumienia w sprawie rolnictwa jako wsparcie wewnętrzne inne niż należące do Blue Box i Green Box. Zalicza się do nich wsparcie cen rynkowych i bezpośrednie płatności na rzecz producentów. Dozwolone jest wsparcie minimalne (de minimis) w wysokości nie przekraczającej 5% wartości produkcji dla krajów rozwiniętych i 10% dla krajów rozwijających się. Blue Box to wsparcie wewnętrzne, które nie kwalifikuje się do Amber Box tylko dlatego, że wiąże się z ograniczeniem produkcji rolnej lub, innymi słowy, jest przypisane do wielkości gospodarstwa, a nie do wielkości produkcji (art. 5

- konieczność redukcji środków wsparcia najbardziej zniekształcających handel (tzw. środki Amber Box), wraz z utrzymaniem zasady de minimis, określającej maksymalny pułap stosowania tych środków,
- większa elastyczność w stosowaniu środków wsparcia przez kraje rozwijające się, ale tylko te najmniej rozwinięte,
- redukcja ceł będąca kompromisem pomiędzy stosowaną w ramach Rundy Urugwajskiej liniową redukcją a formułą szwajcarską⁶.

Ogólne porozumienie w sprawie liberalizacji światowego handlu rolnego osiągnięto w lipcu 2004 roku w Genewie. W dokumencie tym szczegółowo omówiono poszczególne obszary negocjacyjne (m.in. rolnictwo, bawełna, dostęp do rynków dla towarów nierolnych, rozwój, specjalne i zróżnicowane traktowanie, pomoc techniczna, implementacja, inne zagadnienia związane z rozwojem, najmniej rozwinięte państwa, usługi). Porozumienie lipcowe (July 2004 package) stało się podstawą dalszych rokowań.

Kolejne propozycje w sektorze rolnym pojawiają się przed Konferencją Ministerialną w Hong Kongu. Stanowisko Unii Europejskiej w formie nieformalnego listu pt. „Making Hong Kong a Success: Europe’s Contribution” przedstawiono 28 października 2005 roku. Obejmowało ono m.in. następujące postulaty [Hagemejer i Michałek 2006]:

- redukcja wsparcia wewnętrznego (aggregated measurement of support, AMS⁷); UE wyraziła gotowość redukcji poziomu AMS o 70%, zakładając, iż w Stanach Zjednoczonych poziom ten wyniesie 60%, a w innych państwach może być negocjowany 50% pułap redukcji,
- ograniczenie środków przewidzianych w tzw. Blue Box do poziomu 5%, przy jednoczesnym precyzyjnym określeniu kryteriów ich stosowania, aby faktycznie wywoływały mniejsze zniekształcenia handlowe,
- wsparcie dla szerszego stosowania środków niezniekształcających handlu (Green Box) z możliwością negocjacji dodatkowych precyzyjnych kryteriów ich stosowania,
- zniesienie przez UE subsydiów eksportowych, pod warunkiem jednoczesnego prowadzenia negocjacji dotyczących kredytów eksportowych, instytucji handlu państwowego oraz pomocy żywnościowej,

Porozumienia w sprawie rolnictwa). Green Box to z kolei kategoria obejmująca środki, które w niewielkim stopniu zakłócają handel, nawet jeśli dotyczą bezpośrednio produkcji. W załączniku 2 dołączonym do Porozumienia w sprawie rolnictwa zdefiniowano je jako wsparcie udzielane w ramach programów rządowych finansowanych ze środków publicznych, nieobejmujących transferów od konsumentów, oraz wsparcie, które nie powoduje podtrzymania cen producentów. Do przykładowych środków należących do tej grupy zalicza się m.in. rządowe wsparcie wydatków na badania i rozwój, na zwalczanie epidemii, promocję i marketing, rządowe finansowanie zakupów żywności ze względów bezpieczeństwa, pomoc na dostosowania o charakterze strukturalnym. [Dydoń i Niemczyk 2004].

⁶ Formuła szwajcarska w odniesieniu do redukcji ceł po raz pierwszy została zastosowana w trakcie rundy tokijskiej (1973-1979), kiedy to Szwajcaria zaproponowała zmniejszanie ceł w handlu artykułami przemysłowymi z wykorzystaniem odpowiedniego współczynnika, dzięki któremu cła wyższe byłyby obniżone bardziej niż proporcjonalnie.

⁷ Aggregated measurement of support (AMS, zagregowany wskaźnik wsparcia) oznacza poziom wsparcia w okresie rocznym, wyrażonego w kategoriach pieniężnych, udzielonego produktowi rolnemu i świadczonego na rzecz producentów podstawowych produktów rolnych, albo też wsparcie nie związane z konkretnym towarem, świadczone na rzecz ogółu producentów rolnych, inne niż wsparcie udzielane w ramach programów kwalifikujących się do wyłączenia z zobowiązań redukcyjnych zgodnie z załącznikiem 2 do Porozumienia w sprawie rolnictwa.

- progresywna redukcja stawek celnych (większe redukcje stawek wyższych), z uwzględnieniem wrażliwości niektórych grup towarowych (8% linii taryfowych otrzymało status towarów wrażliwych⁸, objętych niższymi redukcjami, specjalne klauzule ochronne UE dla wołowiny, drobiu, masła, owoców i warzyw oraz cukru).

Szczególna uwaga Komisji w tym czasie została skierowana na problem pomocy żywnościowej. Komisja zdecydowanie opowiada się za zdyscyplinowaniem zasad jej udzielania. Pomoc żywnościowa może być bowiem wykorzystywana przez silnych partnerów handlowych jako sposób na pozbycie się nadwyżek żywności. Zdaniem Komisji zasady udzielania pomocy żywnościowej powinny być tak zmienione, aby nie miała ona charakteru działań wspierających dany sektor rolno-żywnościowy, a jednocześnie aby była racjonalna i korzystna dla krajów rozwijających się. Według Komisji pomoc tego typu powinna być: niezależna od innych kontaktów handlowych, udzielana w wymiarze finansowym jedynie przy zastosowaniu czytelnych procedur urzędowych, a w nadzwyczajnych przypadkach w formie towarowej; udzielana wyłącznie ze względów humanitarnych i nie powinna służyć penetracji rynków i pozbywania się nadwyżek żywnościowych; świadczona nieodpłatnie, nie powinna zakłócać lokalnej produkcji i rynku w krajach będących jej odbiorcami; pomoc finansowa powinna być wykorzystywana do zakupu żywności przede wszystkim w krajach odbiorcach pomocy lub w sąsiednich krajach rozwijających się [Dydoń i Niemczyk 2005].

W trakcie konferencji ministerialnej w Hongkongu (13-18 grudnia 2005 roku), zgodnie z przewidywaniami, głównym problemem spornym okazało się rolnictwo i ułatwienia handlowe dla krajów najbiedniejszych. Mimo początkowego sceptycyzmu co do powodzenia konferencji negocjujące strony wypracowały deklarację końcową, która pozwalała na kontynuowanie procesu negocjacyjnego w ramach Rundy Rozwojowej [Halizak 2006]. Sedno uzgodnień stanowiła zapowiedź eliminacji wszelkich subsydiów eksportowych stosowanych przez państwa rozwinięte do 2013 roku. Problem subwencji krajowych dla sektora rolnego miał być natomiast przedmiotem dalszych negocjacji [Doha... 2005].

Następnym etapem negocjacji rolnych było przedstawienie w lipcu 2006 roku tekstu „Draft Possible Modalities on Agriculture”, który miał wyznaczyć podstawy końcowego kompromisu rolnego. W dokumencie tym określono przedziały możliwych redukcji taryfowych, propozycje redukcji wsparcia wewnętrznego (AMS) i skalę redukcji wydatków przeznaczonych na wspieranie produkcji konkretnych produktów, czyli redukcji różnych form subwencji produkcyjnych (Amber Box, Blue Box, Product Specific de Minimis), a także zgodzono się w kwestii stopniowej eliminacji subwencji eksportowych w okresie od 2008 do 2013 roku, co jest zbieżne z okresem wdrażania reformy wspólnej polityki rolnej. Zaproponowane zmiany stanowiły wypadkową propozycji głównych uczestników negocjacji, tj. UE, USA i G-20, i dowodzą, iż żadna ze stron nie wycofała się z wyjściowych pozycji negocjacyjnych przyjętych w październiku 2005 roku [Hagemejer i Michałek 2006].

Przełomu nie przyniosło również spotkanie ministrów handlu w Genewie (21-30 lipca 2008 r.). Podstawą negocjacji w sprawie handlu towarami rolnymi i przemysłowymi były dokumenty z 10 lipca 2008 roku (tzw. draft modalities), przygotowane przez

⁸ Towary wrażliwe (*sensitive products*) to produkty, które mogą być wyłączone z procesu liberalizacji w przypadku wszystkich krajów uczestniczących w negocjacjach rolnych. Ich lista będzie ograniczona (określony % linii taryfowych). Na liście będą się mogły znaleźć towary spełniające przyjęte kryteria.

przewodniczącego Komitetu Rolnego Crawforda Falconera (ambasador Nowej Zelandii w WTO) oraz przewodniczącego Komitetu Dostępu do Rynku Towarów Nierolnych Dona Stephensona (ambasador Kanady w WTO). Dokumenty te miały być rozpatrywane łącznie w tzw. pakiecie [Kaliszuk 2008]. Jedną z najtrudniejszych kwestii w trakcie tych rozmów okazała się kwestia zniesienia subsydiów rolnych. Kraje rozwijające się w sposób stanowczy domagały się od Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej ograniczenia tej formy wsparcia rolnictwa. Kraje najbiedniejsze uważają bowiem, że subsydia rolne w krajach najbogatszych naruszają konkurencję na rynku, uniemożliwiając funkcjonowanie na nim producentów, którzy nie uzyskują podobnego wsparcia. Problem redukcji subsydiów w państwach wysoko rozwiniętych jest jednak o tyle trudny, iż spotyka się z ogromnym sprzeciwem ze strony producentów rolnych. Europejscy i amerykańscy rolnicy nie chcą bowiem zrezygnować z pewnych pieniędzy na rzecz wątpliwej szansy zwiększenia eksportu.

Rozmowy genewskie, choć zakończone fiaskiem, zasługują na uwagę z powodu daleko idących propozycji zgłoszonych przez Unię Europejską. UE zaproponowała obniżenie swoich cel na artykuły rolne o 60%, co jest o tyle istotne, iż poprzednia propozycja redukcji taryf o 54% uznawana była za bolesną. Dodatkowo propozycja Komisji oznaczałaby cięcia pomocy dla rolników o 75-85%. Oferta UE obejmowała również zmniejszenie subsydiów zakłócających konkurencję o 80% (w warunkowej ofercie UE ogłoszonej przed rozpoczęciem rozmów w Genewie było to 75%) oraz zapowiedź całkowitego zniesienia subsydiów eksportowych do końca 2013 roku, o ile podobnie postąpią partnerzy stosujący programy wsparcia eksportu artykułów rolnych, takie jak kredyty eksportowe, pomoc żywnościowa czy działalność przedsiębiorstw handlu państwowego (state trading enterprises, STEs).

Unia Europejska w trakcie negocjacji rolnych określiła również swoje stanowisko wobec postulatów zgłaszanych ze strony państw rozwijających się. UE wyraziła gotowość do znacznego obniżenia cel na artykuły rolne strefy tropikalnej. Nie zgadza się jednak, aby do tej grupy produktów zaliczane były artykuły rolne uprawiane powszechnie w umiarkowanej strefie klimatycznej. Unii zależy ponadto na poprawie sytuacji producentów bawełny z Afryki Zachodniej (Benin, Mali, Czad, Burkina Faso), postuluje zatem, aby Stany Zjednoczone zrezygnowały ze wsparcia swojej produkcji tego surowca przy pomocy dotacji. Jednak UE uznając potrzebę uprzywilejowanego traktowania krajów rozwijających się, zwłaszcza najuboższych, opowiada się za zachowaniem tzw. zasady single undertaking, dotyczącej utrzymania równowagi negocjacyjnej między rolnictwem a pozostałymi obszarami negocjacji (artykuły przemysłowe, usługi) [Kaliszuk 2008].

W trakcie spotkania genewskiego udało się wstępnie uzgodnić kilka kwestii, m.in. odsetek linii taryfowych (8-10%), które kraje rozwijające się będą mogły zakwalifikować jako specjalne⁹, obniżenie najwyższych stawek celnych o 70%, zmniejszenie liczby towarów podlegających mechanizmowi tzw. nowych środków ochronnych (special safeguard mechanism, SSM) i jego likwidację po 7 latach. Rozmowy, mimo ich przedłużenia, zakończyły się jednak po raz kolejny fiaskiem. Główną tego przyczyną były rozbieżności między Indiami a Stanami Zjednoczonymi dotyczące problemów z ustaleniem szczegółowych zasad stosowania mechanizmu SSM. Mechanizm ten ma umożliwić krajom rozwijającym się podniesienie cła importowego w sytuacji dynamicznego wzrostu eksportu

⁹ Produkty specjalne (special products) to produkty określone przez państwa rozwijające się jako istotne dla ich bezpieczeństwa żywnościowego, środki niezbędne do życia lub rozwoju wsi.

produktów rolnych lub znacznego spadku ich cen, aby nie dopuścić do destabilizacji rynków rolnych [Kaliszuk 2008].

Mimo braku powodzenia spotkania genewskiego uczestnicy rokowań powrócili do rozmów nad liberalizacją handlu rolnego kilka miesięcy później, w październiku 2008 roku. W trakcie nieformalnego spotkania wszystkich członków WTO przewodniczący Komitetu Rolnego Crawford Falconer zapowiedział kontynuowanie rokowań w formie nazywanej „walks in the woods”, zgodnie z którą rozmowy powinny być prowadzone nie tyle w ramach oficjalnych spotkań WTO, lecz w formie konsultacji prowadzonych przez przewodniczącego Komitetu Rolnego z poszczególnymi grupami państw. Dzięki zastosowaniu takiej formuły dążono do przełamania impasu w negocjacjach rolnych, co choć częściowo się udało [Farm... 2008]. 6 grudnia 2008 roku przedstawione zostały bowiem tzw. zrewidowane draft modalities, stanowiące podstawę do dalszych negocjacji rolnych [Revised... 2008]. W dokumencie tym proponuje się dalsze obniżenie kwot kierowanych w formie wsparcia wewnętrznego. Uzgodniono m.in. następujące propozycje redukcji wsparcia wewnętrznego dla państw rozwiniętych, w oparciu o bazowy wskaźnik OTDS (overall trade distorting domestic support): powyżej 60 mld USD redukcja 80%, powyżej 10 mld USD i mniejszy/równy 60 mld USD redukcja 70%, poniżej lub równy 10 mld USD redukcja 55%. Przedmiotem uzgodnień była również specjalna klauzula ochronna (SSG) i specjalny mechanizm ochronny (SSM) skierowany do krajów rozwijających się. Ustalono ponadto pasma redukcji cel w zależności od ich aktualnego poziomu.

Od początku 2009 roku nieformalne rozmowy dotyczące kwestii rolnej były kontynuowane w mniejszych grupach, zgodnie z przyjętą formułą. W czerwcu 2009 roku nowy przewodniczący Komitetu Rolnego, David Walker, ogłosił powrót do wielostronnych rozmów. W początkowym etapie rozmowy te miały dotyczyć szczegółów technicznych samych rokowań, a w dalszej kolejności zagadnień merytorycznych, czyli konkretnych propozycji znoszenia dotychczasowych barier występujących w handlu rolnym. Elementem dynamizującym rokowania był zaproponowany termin ich zakończenia do 2010 roku [Chair... 2009]. Termin ten potwierdzono następnie w trakcie VII Konferencji Ministerialnej WTO, która odbyła się na przełomie listopada i grudnia 2009 roku. W związku z trudnościami dotyczącymi uzgodnień odnośnie produktów wrażliwych, mechanizmu SSM, poziomów związania cel, rozszerzenia kontyngentów taryfowych oraz uproszczenia taryfikacji (zamiana wszystkich rodzajów taryf celnych na cła ad valorem), tym razem również nie udało się dotrzymać proponowanego terminu zakończenia negocjacji rolnych.

Przełomu w rokowaniach rolnych nie przyniosła również VIII Konferencja Ministerialna WTO (grudzień 2011). Spotkanie to nie miało bowiem charakteru negocjacyjnego. W jego trakcie zatwierdzone zostały warunki członkostwa Federacji Rosyjskiej w WTO.

Konsekwencje negocjacji katarskich dla Wspólnej Polityki Rolnej

Zastanawiając się nad skutkami negocjacji rolnych toczonych w ramach rundy Doha dla Unii Europejskiej należy zauważyć, iż liberalizacja handlu w tym sektorze będzie oznaczała dla UE przede wszystkim zmiany jej polityki rolnej, podobnie jak miało to miejsce w związku z zakończeniem negocjacji urugwajskich, efektem których było

„Porozumienie w sprawie rolnictwa”. Porozumienie to wymusiło na UE reformę pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej (taryfikacja i limity przywozowe, zobowiązania minimalnego dostępu, redukcja subwencji eksportowych oraz zmniejszenie wsparcia wewnętrznego). Był to jednak dopiero pierwszy etap zmian, którego kontynuację mają stanowić rokowania rundy Doha [Velilla 2011].

Sama zapowiedź rozpoczęcia nowej rundy wielostronnych rokowań na forum WTO, wraz z perspektywą dalszego rozszerzenia UE spowodowała podjęcie działań, mających na celu przygotowanie niezbędnych reform związanych z koniecznością wprowadzenia w życie nowych wielostronnych uzgodnień. Na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie Komisja Europejska przedstawiła dokument „Agenda 2000”, w którym zawarto propozycje zmian WPR po 1999 roku. Rozpoczęcie rundy katarskiej w listopadzie 2001 roku przyczyniło się do dalszej intensyfikacji działań w tym obszarze. W lipcu 2003 roku Komisja Europejska opublikowała dokument oceniający działanie WPR w latach 2000-2006. Opracowanie to zawierało również propozycję zmiany WPR w latach 2007-2013. W dniu 26 czerwca 2003 roku Rada UE w Luksemburgu przyjęła szczegółowy dokument na temat zmian w funkcjonowaniu WPR. Uznano wówczas, iż nowa, zreformowana Wspólna Polityka Rolna w większym stopniu będzie uwzględniać oczekiwania konsumentów i podatników, jednocześnie umożliwiając rolnikom wybór kierunków produkcji zgodnie z wymaganiami rynku. Zaproponowano również uproszczony system dopłat bezpośrednich, zgodnie z którym większość dotacji będzie wypłacana niezależnie od profilu i wielkości produkcji, co pozwoli rolnikom dostosować profil produkcji do sygnałów płynących od konsumentów [Skrzypczyńska 2011].

W sytuacji gdy rokowania rolne WTO nie zostały zakończone trudno przewidywać ich ostateczny wpływ na politykę rolną Unii Europejskiej. Obserwując dotychczasowe negocjacje można się spodziewać, iż zmiany te będą dotyczyły zmniejszenia poziomu wsparcia rolnictwa, w tym redukcji płatności bezpośrednich, przy jednoczesnym ograniczeniu instrumentów wspierania rynku rolnego. Efektem tych zmian mogą być przeobrażenia strukturalne w rolnictwie w postaci likwidacji mniej konkurencyjnych jednostek, proces koncentracji ziemi oraz wzrost bezrobocia na wsi. W takich warunkach pomocna może się okazać polityka strukturalna oraz wzrost znaczenia wsparcia rolnictwa środkami należącymi do grupy Green Box. Należy się również spodziewać wzrostu wykorzystania, w stosunku do importowanych płodów rolnych, narzędzi pozataryfowych (np. ograniczenia fitosanitarne, normy jakości), co oznacza, iż o przyszłości rolnictwa europejskiego nadal będzie decydować konkurencja na rynku wewnętrznym, a nie presja ze strony producentów pochodzących z państw trzecich.

W tym miejscu należy podkreślić, iż wynik negocjacji rolnych WTO oraz jego oddziaływanie na Wspólną Politykę Rolną będzie uzależniony od kompromisu, który musi zostać wypracowany nie tylko między państwami wysoko rozwiniętymi i rozwijającymi się, ale również w grupie państw wysoko rozwiniętych. Jak już wcześniej wspomniano, państwa bogate nie mają spójnego stanowiska w negocjacjach rolnych. Dostrzegalne są bowiem istotne różnice, m.in. między Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską. W samej UE toczy się również ożywiona dyskusja na temat kształtu Wspólnej Polityki Rolnej oraz oddziaływających na nią zobowiązań międzynarodowych. Rodzi to konieczność wypracowania kompromisu między zwolennikami liberalizacji, do których można zaliczyć m.in. Wielką Brytanię i Holandię, oraz państwami dążącymi do utrzymania dotychczasowego wsparcia w rolnictwie. W tej drugiej grupie znajdują się m.in. Francja,

Irlandia, Węgry oraz Polska. Niechętnie szerszej liberalizacji handlu rolnego są również Grecja, Litwa i Portugalia

Ramowe stanowisko rządu RP odnośnie zagadnień negocjowanych w ramach Rundy Doha, w tym negocjacji rolnych, zawarte jest w dokumencie „Instrukcja dla delegacji polskiej na kolejną fazę negocjacji handlowych Rundy Rozwojowej Doha WTO”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 30 czerwca 2006 roku. Dokument ten następnie modyfikowano w wyniku decyzji Rady Ministrów z 23 lipca 2008 roku. Wprowadzone wówczas zmiany dotyczyły głównie negocjacji rolnych. Obok poparcia głównego celu obecnej rundy negocjacji WTO, jakim jest zawarcie zrównoważonego porozumienia liberalizującego handel światowy w najważniejszych jego obszarach, zgodnie z mandatem rokowań przyjętym przez członków WTO w 2001 roku, w dokumencie tym sformułowano szereg postulatów, istotnych z punktu widzenia polskiego sektora rolnego¹⁰.

Polska odnosząc się do stanowiącego obecnie podstawę negocjacji rolnych dokumentu przyjętego 6 grudnia 2008 roku (tzw. zrewidowane draft modalities) zwraca uwagę, że zaproponowane w nim rozwiązania liberalizacyjne są niekorzystne dla polskiego sektora rolnego. W związku z tym szczegółowe zastrzeżenia i postulaty zmian obecnego projektu modalities zostały przekazane Komisji Europejskiej i są podtrzymywane przez Polskę w dyskusjach wewnątrzunijnych. W szczególności zwraca się uwagę, iż propozycje w zakresie dostępu do rynku obejmujące głęboką redukcję stawek celnych mogą w przyszłości prowadzić do nadmiernego importu żywności z krajów trzecich po niskich cenach, co odbiłoby się negatywnie na stabilności wrażliwych sektorów rynku rolnego UE. Z tego powodu polskie zastrzeżenia dotyczą również ograniczenia możliwości stosowania specjalnych klauzul ochronnych oraz innych niż ad valorem stawek celnych, ponieważ zmniejszyłoby to zdolność ochrony wrażliwych sektorów rolnictwa.

Część polskich postulatów i zastrzeżeń zgłoszonych wobec zasad liberalizacji w sektorze rolnym została uwzględniona przez Komisję. Instytucja ta poparła m.in. propozycję włączenia owoców miękkich (mrożonych truskawek i malin) do zakresu towarów, dla których UE ma prawo stosowania specjalnych klauzul ochronnych SSG. Komisja dąży również do zapewnienia Unii Europejskiej możliwości stosowania form stawek celnych innych niż ad valorem dla przynajmniej 15% rolnych stawek celnych, co ma umożliwić kontynuację wykorzystywanego obecnie systemu cen wejścia. W ramach dyskusji nt. tzw. szerokiej listy towarów wrażliwych, tzn. listy towarów, spośród których UE będzie miała w przyszłości prawo wybierać towary do unijnej listy towarów wrażliwych, uwzględniono również postulat polski, aby rozważyć w tym kontekście towary o szczególnym znaczeniu dla polskiego rolnictwa (mięso wieprzowe, wołowe, drobiowe, cukier, miód, mleko i produkty mleczarskie, niektóre warzywa i owoce).

¹⁰ Są to m.in. sugestie dotyczące: utrzymania przyszłych zobowiązań UE w granicach określonych reformą Wspólnej Polityki Rolnej; utrzymania przez UE dodatkowych instrumentów ochrony rynku (specjalne klauzule ochronne SSG, ceny wejścia) oraz uaktualnienia zakresu towarowego SSG o produkty wrażliwe dla Polski (w szczególności owoce miękkie); uwzględnienia, biorąc pod uwagę zakres SSG i przyszłą listę towarów wrażliwych, wrażliwości takich sektorów jak: mięso drobiowe, wołowe, wieprzowe, mleko i produkty mleczarskie, cukier, niektóre warzywa i owoce; podtrzymania zasady preferencji dla produkcji unijnej; zabezpieczenia możliwości realizacji polskich postulatów odnośnie docelowego modelu płatności bezpośrednich w UE; zapewnienia równowagi między przyszłymi zobowiązaniami dotyczącymi eliminacji subsydiów eksportowych a zobowiązaniami dotyczącymi eliminacji innych, choć mających podobny wpływ na handel, instrumentów wspierania eksportu (kredyty eksportowe o długim terminie spłaty, niektóre aspekty pomocy żywnościowej i działalności przedsiębiorstw handlu państwowego (STE) [Odpowiedź... 2010].

Wnioski

Sektor rolny, mimo iż w kategoriach statystycznych stanowi margines światowej wymiany towarowej, jest jednym z kluczowych tematów negocjacji prowadzonych w ramach rundy Doha. Unia Europejska, będąca w tym sektorze głównie celem ataków większości pozostałych członków WTO, podjęła to zagadnienie z jednej strony po to, aby „rozmiękczyć” własną wewnętrzną opozycję wobec nieuchronnych reform nazbyt kosztowej Wspólnej Polityki Rolnej, z drugiej strony aby ustępstwa w tym sektorze mogły być traktowane jako karta przetargowa w innych obszarach negocjacji, kluczowych z punktu widzenia gospodarczych interesów wspólnego rynku.

Podsumowując powyższe rozważania należy również podkreślić, iż reforma Wspólnej Polityki Rolnej zostanie wymuszona nie tylko przez potencjalne zobowiązania UE na forum WTO, ale również przez obserwowaną już zmianę nastawienia jej członków wobec priorytetowych wydatków organizacji. WPR traci bowiem już teraz pierwszeństwo przy ustalaniu wydatków budżetowych UE. Coraz większe znaczenie przypisuje się innym sektorom gospodarki, w tym w szczególności służącym budowie nowoczesnej gospodarki inwestycjom w wiedzę i innowacje.

Literatura

- Chair outlines schedule as farm talks gear up. [2009]. [Tryb dostępu:] http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/agng_18jun09_e.htm. [Data odczytu: maj 2012].
- Doha work programme. Draft Ministerial Declaration. Revision. Draft Ministerial Declaration. [2005]. Hong Kong 18 December 2005. WT/MIN(05)/W/3/Rev.2.
- Dydoń A., Niemczyk J. [2004]: Negocjacje rolne w WTO – nowe impulsy. *Wspólnoty Europejskie* nr 7.
- Dydoń A., Niemczyk J. [2005]: Negocjacje rolne nadal bez konsensusu. *Wspólnoty Europejskie* nr 9.
- Farm talks resume with ‘walks in the woods’. [Tryb dostępu:] http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/agric_1oct08_e.htm. [Data odczytu: maj 2012].
- Hagemejer J., Michałek J.J. [2006]: Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach Rundy Doha (WTO) dla Polski, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Gradziuk A. [2003]: Negocjacje na forum WTO w sprawie liberalizacji handlu produktami rolnymi. *Biuletyn PISM* nr 84(188).
- Haliżak E. [2006]: Gospodarka światowa 2005 – poszukiwanie nowej równowagi. [W:] *Rocznik Strategiczny 2005/2006*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kaczurba J. [2004]: Unia Europejska w WTO. Instytut Koniunktury i Cen w Handlu Zagranicznym, Warszawa.
- Kaliszuk E. [2008]: Negocjacje w Genewie – fiasko zamiast przełomu. *Wspólnoty Europejskie* nr 4(191).
- Odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na zapytanie nr 7581 w sprawie stanu negocjacji w ramach WTO w zakresie rolnictwa. Warszawa, 30 sierpnia 2010 r. [2010]. [Tryb dostępu:] <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3849986C>. [Data odczytu: maj 2012].
- Revised drafts issued for farm and non-farm trade talks. [2008]. [Tryb dostępu:] http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/ag_nama_dec08_e.htm. [Data odczytu: maj 2012].
- Skrzypczyńska J. [2010]: GATT/WTO a polityka rolna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010.
- Skrzypczyńska J. [2011]: Międzynarodowe aspekty reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. *Przegląd Prawa Rolniczego* nr 1 (8).
- Velilla P. [2011]: Wspólna Polityka Rolna i Światowa Organizacja Handlu: między rundą dauhańską a Organem Rozwiązywania Sporów. *Przegląd Prawa Rolniczego* nr 2 (9).