

Agnieszka Hajdukiewicz
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Od Bali do Nairobi – nowy impuls dla wielostronnej liberalizacji handlu rolnego na forum WTO

W związku z niepowodzeniem prowadzonych od 2001 r. wielostronnych negocjacji liberalizacyjnych, opartych na szerokim programie negocjacji Rundy Doha, podczas przygotowań do konferencji ministerialnych WTO na Bali i w Nairobi zdecydowano o zmianie podejścia negocjacyjnego na bardziej selektywne. Rezultatem ograniczenia zakresu negocjowanych kwestii było przyjęcie niewielkich pakietów decyzyjnych, zwanych „Pakiem z Bali” i „Pakiem z Nairobi”. Celem artykułu jest analiza decyzji związanych z rolnictwem, które weszły w skład wymienionych pakietów, oraz próba oceny ich znaczenia dla procesu liberalizacji handlu rolnego w ramach WTO. Przeprowadzone badania, oparte na przeglądzie literatury, tekstów prawnych WTO oraz danych statystycznych z bazy WITS-Comtrade, wykazały, że w ramach nowego podejścia przyjęto kilka istotnych, wiążących prawnie zobowiązań w obszarze rolnictwa, z których największą wartość ma zobowiązanie do całkowitej eliminacji subsydiów eksportowych w handlu rolnym. Mimo że w rozmowach nie poruszano wielu kontrowersyjnych kwestii, to stopniowe rozszerzanie zakresu negocjacji może przyczynić się do końcowego sukcesu Rundy Doha WTO.

Słowa kluczowe: liberalizacja handlu, rolnictwo, „Pakiet z Bali”, „Pakiet z Nairobi”, WTO

Klasyfikacja JEL: F13, Q17

From Bali to Nairobi: A new impetus for the multilateral liberalisation of agricultural trade within the WTO

The multilateral trade negotiations, based on a broad Doha Development Agenda, failed to bring concrete results despite more than a decade of talks. To break the deadlock, country members decided to limit the scope of negotiating issues to be discussed during the 9th and 10th Ministerial Conferences on Bali and in Nairobi. The new, more selective approach resulted in the adoption of small packages of decisions, known as the „Bali Package” and the „Nairobi Package”. This article aims to analyse the decisions included in these packages, which are related to agriculture. It also attempts to evaluate their importance for the process of agricultural trade liberalisation in the WTO. The study, based on the analysis of literature, legal WTO texts and statistical data from the database WITS-Comtrade, showed that the new approach led to the adoption of several significant, legally binding commitments in the areas of agriculture, out of which the highest value has the commitment to eliminate agricultural export subsidies. Although the talks did not address many controversial issues, the gradual expansion of the scope of negotiations may contribute to the successful conclusion of the Doha Round of the WTO.

Keywords: trade liberalisation, agriculture, ‘Bali Package’, ‘Nairobi Package’, WTO

JEL classification: F13, Q17

Wprowadzenie

Mimo wielu lat wielostronnych negocjacji prowadzonych w ramach Rundy Doha WTO, nie udało się osiągnąć końcowego porozumienia, które pozwalałoby na dokonanie dalszej liberalizacji światowej wymiany handlowej. Rozbieżności stanowisk negocjacyjnych szczególnie ostro zarysowywały się w kwestiach związanych z rolnictwem. Wobec braku wymiernych efektów rokowań pojawiły się liczne głosy mówiące o kryzysie WTO jako forum liberalizacji handlu, zwłaszcza wobec rosnącego zaangażowania wielu krajów członkowskich w zawieranie bilateralnych i regionalnych umów handlowych, które tworzą nowe ramy współczesnych stosunków handlowych. Rezultaty dwóch ostatnich konferencji ministerialnych WTO na Bali i w Nairobi mogą jednak stworzyć nowy impuls dla wielostronnej liberalizacji handlu, gdyż po raz pierwszy od niemal dwudziestu lat uczestnicy tych konferencji podpisali formalne umowy handlowe, uzgadniając każdorazowo niewielkie pakiety decyzji ministerialnych. Obejmują one swoim zakresem m.in. porozumienie o ułatwieniach w handlu, niektóre elementy z obszaru rolnictwa oraz wybrane kwestie prorozwojowe. Nadal jednak otwarte pozostaje pytanie, czy i jak należy negocjować pozostałe sprawy w ramach ambitnej Agendy Rozwoju Doha (Doha Development Agenda), a w szczególności – czy nowe selektywne podejście do negocjacji okaże się właściwą strategią, która doprowadzi do końcowego sukcesu Rundy Doha.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie decyzji dotyczących rolnictwa, podjętych na IX Konferencji Ministerialnej WTO na Bali i X Konferencji Ministerialnej w Nairobi. Ocenione zostanie znaczenie tych uzgodnień dla procesu liberalizacji handlu rolnego w kontekście nowych realiów światowej gospodarki.

1. Globalny kontekst negocjacji rolnych w ramach WTO

W trakcie trwającej od 2001 r. rundy negocjacji liberalizacyjnych określanej jako Runda Doha lub Runda (Agenda) Rozwoju Doha, dużym przeobrażeniom uległo zarówno globalne otoczenie polityczne, jak i ekonomiczne. Początek negocjacji przypadł na okres bezpośrednio po zamachu terrorystycznym na World Trade Center, co spowodowało, że kraje członkowskie, a zwłaszcza Stany Zjednoczone, były bardziej zdeterminowane w dążeniu do ściślejszej współpracy międzynarodowej. Jednocześnie rozwój globalnych łańcuchów wartości, wysoki poziom inwestycji prywatnych i duży napływ kapitału do krajów rozwijających się zapewniły dłuższy okres dobrej koniunktury [ODI, 2009]. Koniec pierwszej dekady XXI w. to jednak czas globalnego kryzysu i mimo że udało się uniknąć niekontrolowanego wzrostu protekcjonizmu, to presja na osiągnięcie w polityce

wewnętrznej krótkoterminowych celów utrudniała podejmowanie nowych zobowiązań liberalizacyjnych.

W sferze handlu rolnego nastąpiła znacząca zmiana uwarunkowań, spowodowana w dużej mierze rozpowszechnieniem się bilateralnych i regionalnych umów o wolnym handlu, w których coraz częściej uczestniczą kraje rozwijające się, a także wzrostem znaczenia globalnych łańcuchów wartości w produkcji żywności oraz wysokim poziomem cen produktów rolno-spożywczych. Procesy te przyczyniły się do obniżenia niektórych barier handlowych, ale zarazem spowodowały ujawnienie się nowych istotnych przeszkód w rozwoju wymiany. Wzrost cen surowców rolnych i żywności stanowił skutek m.in. ograniczeń po stronie podaży (tj. zmniejszenie powierzchni użytków rolnych, spowolnienie wzrostu plonów zbóż), wysokich cen energii, a także wzrostu światowego popytu na żywność i biopaliwa. W reakcji na gwałtowne wzrosty cen żywności w latach 2008 i 2011 część krajów wprowadziła restrykcje eksportowe oraz zwiększyła wewnętrzne wsparcie dla producentów rolnych [ICTSD, 2014].

W ostatnich dwudziestu latach zaobserwowano również zmiany w strumieniach światowego handlu rolnego. W latach 1995–2014 światowy eksport rolno-spożywczy uległ potrojeniu, osiągając w 2014 r. wartość niemal 1,7 bln USD (tab. 1). Najbardziej wzrósł eksport krajów najmniej rozwiniętych (niemal dziewięciokrotnie), był to jednak wzrost z niskiego poziomu wyjściowego. W handlu rolnym państw o niskich i średnich dochodach odnotowano w badanym okresie blisko sześciokrotny wzrost eksportu. Mimo iż głównymi dostawcami artykułów rolno-spożywczych na rynek światowy pozostają kraje wysoko rozwinięte, udział krajów rozwijających się w światowym eksporcie zwiększył się, głównie dzięki rozwojowi handlu Południe – Południe. W całym badanym okresie średnioroczne tempo wzrostu eksportu krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych było wyższe niż tempo wzrostu wywozu krajów wysoko rozwiniętych, przy czym najwyższą dynamikę wzrostu handlu rolnego odnotowano w latach 2005–2010. Jednak pod koniec badanego okresu (lata 2010–2014) zaobserwowano wyraźne spowolnienie wzrostu eksportu rolno-spożywczego, zarówno w krajach przemysłowych, jak i słabiej rozwiniętych.

Mimo poprawy pozycji w światowym handlu rolno-spożywczym w ostatnich dwudziestu latach oraz uzyskania dość szerokiego zakresu specjalnego i zróżnicowanego traktowania, niektóre kraje rozwijające się uznały, że ustalenia poprzedniej rundy negocjacji wielostronnych nie były w pełni zgodne z ich interesami gospodarczymi i priorytetami rozwojowymi, co spowodowało, że w bieżących negocjacjach są one znacznie lepiej przygotowane, zorganizowane i zdeterminowane do osiągnięcia swoich celów negocjacyjnych [Skrzypczyńska, 2014, s. 196]. Z kolei, ze względu na fakt, że niektóre z tych krajów wkroczyły na ścieżkę szybkiego wzrostu, pozostali członkowie WTO oczekują, że są one gotowe do podjęcia

Tabela 1. Wielkość i dynamika eksportu artykułów rolno-spożywczych według grup krajów w latach 1995-2014 (w mld USD)

| Kraj lub grupa krajów | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 1995- 2000 | 2000- 2005 | 2005- 2010 | 2010- 2014 |
|--------------------------------------|------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---|---------------|---------------|---------------|
| | Wartość eksportu | | | | | | | | Średnioroczne tempo wzrostu eksportu (rok poprzedni = 100) | | | |
| Kraje wysoko rozwinięte | 384,6 | 364,6 | 522,2 | 757,3 | 903,4 | 887,6 | 943,0 | 964,6 | 98,9 | 107,4 | 107,7 | 100,5 |
| Kraje o niskich i średnich dochodach | 140,0 | 155,0 | 268,3 | 509,4 | 648,1 | 653,9 | 663,2 | 659,7 | 102,1 | 111,6 | 113,7 | 111,6 |
| Kraje najmniej rozwinięte | 3,4 | 4,3 | 7,3 | 14,1 | 15,1 | 13,5 | 14,8 | 15,8 | 104,8 | 111,2 | 114,1 | 107,0 |
| Ogółem świat | 561,3 | 534,1 | 820,9 | 1320,4 | 1616,6 | 1609,7 | 1680,6 | 1697,8 | 99,0 | 109,0 | 110,0 | 106,5 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [WITS, 2015].

poważniejszych zobowiązań w ramach trzech głównych obszarów liberalizacyjnych Rundy Doha związanych z rolnictwem: dostępu do rynku, wsparcia wewnętrznego i konkurencji w eksporcie.

2. Nowe podejście w wielostronnych negocjacjach Rundy Doha

W związku z brakiem widocznych postępów w wielostronnych negocjacjach opartych na szerokim programie Agendy Doha w trakcie przygotowań do IX Konferencji Ministerialnej na indonezyjskiej wyspie Bali, która odbyła się w dniach 3–7 grudnia 2013 r., zaproponowano zmianę podejścia na bardziej selektywne. Negocjacje skupiły się na wybranych tematach, najbardziej pragmatycznych i realistycznych, co do których istniało duże prawdopodobieństwo osiągnięcia kompromisu. Pozwoliło to przyjąć na zakończenie konferencji niewielki pakiet decyzji i deklaracji, określany jako „Pakiet z Bali”. Był to pierwszy wymierny efekt negocjacji, zawierający prawnie wiążące zobowiązania i dający możliwość uratowania dotychczasowego dorobku Rundy Doha

To selektywne podejście stanowiło jednak *de facto* odejście od stosowanego w poprzednich latach podejścia całościowego (*single undertaking*), zgodnie z którym „nic nie jest ustalone, dopóki wszystko nie jest ustalone”. Deklarowano jednak, że osiągnięcie porozumienia jedynie w wybranych kwestiach nie oznacza rezygnacji w przyszłości z negocjowania pozostałych elementów Agendy Doha, a raczej zmianę sposobu dojścia do celu, jakim jest zawarcie kompleksowego porozumienia o liberalizacji handlu.

Zgodnie z Deklaracją Ministerialną „Pakiet z Bali” w zakresie rolnictwa (z uwzględnieniem bawełny, która stanowi odrębny obszar negocjacji) obejmuje następujące elementy [WTO, 2016a]:

- decyzję w sprawie ogólnych usług na rzecz rolnictwa,
- decyzję dotyczącą tworzenia zapasów na cele bezpieczeństwa żywnościowego,
- decyzję w sprawie porozumienia o administrowaniu kontyngentami taryfowymi ustanowionymi dla towarów rolnych,
- deklarację dotyczącą konkurencji eksportowej,
- decyzję odnośnie bawełny.

Podobne podejście, oparte na wyborze kilku zagadnień negocjacyjnych i podjęciu prawnie wiążących decyzji odnośnie liberalizacji w wyselekcjonowanych obszarach, zastosowano w czasie X Konferencji Ministerialnej w Nairobi (Kenia), która odbyła się w dniach 15–19 grudnia 2015 r. W skład „Pakietu z Nairobi” w zakresie rolnictwa (z uwzględnieniem bawełny) weszły następujące decyzje [WTO, 2016b]:

- decyzja dotycząca specjalnego mechanizmu ochronnego (Special Safeguard Mechanism – SSM) dla krajów rozwijających się,

- decyzja odnośnie tworzenia zapasów na cele bezpieczeństwa żywnościowego,
- decyzja dotycząca konkurencji eksportowej,
- decyzja dotycząca bawełny.

W dalszej części artykułu przybliżone zostaną szczegóły tych ustaleń, trzeba jednak podkreślić, że również pozostałe decyzje wchodzące w skład pakietów, mimo iż bezpośrednio nie związane z rolnictwem, mogą wywrzeć znaczący wpływ na rozwój światowego handlu produktami rolno-spożywczymi. Dotyczy to zwłaszcza Porozumienia o ułatwieniach w handlu (Trade Facilitation Agreement – TFA) i nowych zasad preferencyjnego traktowania krajów najmniej rozwiniętych. Zmniejszenie barier w światowym handlu, jako rezultat tych postanowień, może przyczynić się do zdynamizowania wymiany artykułami rolno-spożywczymi nie tylko na linii Północ – Północ czy Północ – Południe, ale również Południe – Południe.

3. Decyzje Konferencji Ministerialnej WTO na Bali w zakresie rolnictwa

Jednym z najważniejszych elementów porozumienia z Bali w zakresie rolnictwa była decyzja dotycząca zapasów tworzonych na cele bezpieczeństwa żywnościowego. Skutki światowego kryzysu, a także niestabilność cen artykułów rolno-spożywczych spowodowały konieczność wypracowania nowych rozwiązań poprawiających zaopatrzenie w żywność, zwłaszcza w krajach słabiej rozwiniętych, będących często importerami netto żywności.

Zgodnie z zawartym na Bali porozumieniem członkowie WTO mają czasowo powstrzymać się od wniesienia oskarżenia w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów WTO (tzw. klauzula pokoju), jeśli kraj rozwijający się przekroczy swoje limity pomocy w ramach *amber box* w następstwie zakupów interwencyjnych artykułów rolnych z przeznaczeniem na gromadzenie zapasów dla celów bezpieczeństwa żywnościowego. Decyzja ta stanowiła kompromis pomiędzy oczekiwaniami grupy krajów G-33¹, która postulowała, aby tego typu wsparcie udzielane rolnikom w krajach rozwijających się uznać za *green box*, a więc zwolnić je z wszelkich ograniczeń, a tymi członkami WTO, którzy wyrażali obawy, że programy tego typu mogą być nadużywane do celów protekcyjnych i powodować zakłócenia handlu międzynarodowego. Kraj rozwijający się chcący skorzystać

¹ Grupa G-33 stanowi koalicję krajów występującą w negocjacjach WTO w obronie interesów krajów rozwijających się. W jej skład wchodzić kraje rozwijające się i LDC, m.in. Boliwia, Botswana, Chiny, Gwatemala, Indie, Indonezja, Kenia, Peru, Filipiny, Tanzania oraz Zambia, które domagają się przyjęcia bardziej elastycznych procedur pozwalających jedynie na częściowe otwarcie rynków tych państw na produkty rolne z zagranicy.

z tej możliwości musi jednak spełnić określone warunki, do których należą m.in. odpowiednia notyfikacja przekroczenia dopuszczalnych poziomów wsparcia w wyniku tych programów, jak również powstrzymanie się od interwencji, które mogą powodować zakłócenia na światowym rynku lub wpływać na bezpieczeństwo żywnościowe innych krajów. Jednocześnie porozumienie z Bali zakładało kontynuację prac nad rozwiązaniem docelowym już po zakończeniu konferencji ministerialnej [WTO, 2016a]. Nie wszystkie kraje rozwijające się były w pełni usatysfakcjonowane podjętymi decyzjami. Zwłaszcza Indie, gdzie funkcjonuje rozbudowany system wsparcia cen artykułów rolnych przez państwo, mimo wyrażenia wstępnej zgody, uznały, że nie są w stanie zaakceptować wszystkich warunków, do których zobowiązuje je nowa umowa. W celu wywarcia presji na szybsze znalezienie permanentnego i bardziej korzystnego dla nich rozwiązania w tym zakresie Indie wstrzymały podpisanie protokołu do Porozumienia o ułatwieniach w handlu, stwarzając tym samym zagrożenie, że „Pakiet z Bali” nigdy nie wejdzie w życie. Ostatecznie, po wprowadzeniu pewnych poprawek w tekście decyzji dotyczącej zakupów publicznych, zdecydowały się jednak wycofać swój sprzeciw i zaakceptować Porozumienie.

Inna decyzja podjęta w trakcie konferencji na Bali, zmierzająca w kierunku wsparcia rolnictwa i zwalczania ubóstwa w krajach rozwijających się, dotyczyła rozszerzenia „usług powszechnych” klasyfikowanych w ramach *green box*, a więc nie podlegających zobowiązaniom redukcyjnym, o programy istotne dla gospodarek rozwijających się. W treści porozumienia z Bali wyróżniono sześć takich programów, związanych z reformą rolną lub poprawą standardów życia na wsi: rekultywacji gruntów, ochrony gleby i zarządzania zasobami, zarządzania suszą i ochrony przeciwpowodziowej, zatrudnienia na obszarach wiejskich, wydawania tytułów własności gruntów i zasiedlania gruntów. Kwestia ta była znacznie mniej kontrowersyjna niż poprzednia, tym bardziej, że podobne „usługi powszechne” mieszczą się już w załączniku 2 do Porozumienia w sprawie rolnictwa. Wykaz programów wymienionych w tym załączniku ma charakter otwarty, a zatem wystarczyło dodać te programy do istniejącej listy.

Kolejny przedmiot dyskusji na Bali stanowiło zaprzestanie stosowania subsydiów eksportowych w handlu rolno-spożywczym. W ramach Porozumienia z Bali potwierdzono zaangażowanie stron na rzecz eliminacji wszystkich subsydiów eksportowych i innych tego typu środków wywołujących podobne zakłócenia eksportu, zgodnie z Deklaracją Konferencji w Hongkongu w 2005 r. Nie podjęto jednak wiążącej prawnie decyzji odnośnie zmiany praw i zobowiązań stron w tym zakresie. Członkowie WTO zadeklarowali jedynie, iż będą dążyć do likwidacji wszelkich form subsydiów wywozowych, oraz zapewnili, że faktycznie wypłacane dotacje będą kształtować się znacznie poniżej poziomów określonych w zobowiązaniach stron. W trakcie rozmów nadal ścierały się poglądy zwolenni-

ków zobowiązania do całkowitej redukcji subsydiów eksportowych ze stanowiskiem tych krajów, które uzależniały udzielenie zgody na eliminację subsydiów od znaczącego postępu w innych kwestiach wchodzących w skład szerokiego obszaru negocjacji rolnych, tj. dostęp do rynku czy wsparcie wewnętrzne rolnictwa.

Przedmiotem uzgodnień na Bali były również kontyngenty taryfowe (*tariff rate quotas* – TRQ) wprowadzone w wyniku negocjacji Rundy Urugwajskiej jako środek umożliwiający eksporterom dostęp do rynków innych krajów w sytuacjach, gdy regularnie stosowane cła przywózowe zostały utrzymane na wysokim poziomie lub nawet uległy podwyższeniu w wyniku taryfikacji. Wykorzystywanie tych środków budziło jednak wątpliwości niektórych uczestników światowego handlu, uważali oni bowiem, że sposób rozdysponowania tych kwot przez rządy poszczególnych krajów może stanowić dodatkową barierę handlową. Ich zdaniem może dochodzić do tego zwłaszcza wtedy, gdy kwoty te nie są w całości lub w części wykorzystywane (nie są w pełni wypełnione). Z kolei kraje importujące jako przyczynę niepełnego wypełnienia podawały często kształtowanie się popytu i podaży, na przykład słabe zbiory w krajach zaopatrujących lub dostęp do tańszych produktów lokalnych. W związku z tymi niejasnościami grupa krajów rozwijających się zaproponowała rozwiązania zapewniające lepszą wymianę informacji i monitorowanie sposobu wykorzystania tych kontyngentów. W szczególności Porozumienie z Bali wprowadziło specjalny mechanizm postępowania w sytuacji, gdy stwierdzone zostanie niewypełnienie kontyngentu taryfowego, który obowiązuje kraje rozwinięte.

W trakcie balijskiej konferencji potwierdzono również duże znaczenie sektora bawełny dla gospodarek krajów rozwijających się, a zwłaszcza najmniej rozwiniętych, i podtrzymano uzgodnienia VI Konferencji Ministerialnej w Hongkongu dotyczące potrzeby szerokiej liberalizacji w tym sektorze. Nie podjęto jednak w tym zakresie prawnie wiążących zobowiązań do redukcji, zdecydowano jedynie o zapewnieniu większej przejrzystości i usprawnieniu kontroli handlowych aspektów związanych z bawełną.

4. Ustalenia Konferencji Ministerialnej WTO w Nairobi w kwestiach związanych z rolnictwem

Podczas X Konferencji Ministerialnej w Nairobi (Kenia), która odbyła się w dniach 15–19 grudnia 2015 r., kontynuowano prace nad rozwiązaniami zainicjowanymi w trakcie IX Konferencji na Bali, jak również rozszerzono zakres prac o nowe obszary.

Wśród efektów tej konferencji największą wartość ma decyzja dotycząca konkurencji eksportowej, która zawiera zobowiązanie do zniesienia subsydiów eks-

portowych i środków o podobnym charakterze w odniesieniu do artykułów rolnych. Dyrektor generalny WTO określił tę decyzję jako „najbardziej znaczące ustalenie w obszarze rolnictwa w 20-letniej historii WTO” [WTO, 2016b]. Decyzja ta kończy jednocześnie długi okres niejednakowego traktowania produktów przemysłowych i rolnych w aspekcie subsydiów – w tym czasie stosowanie tego typu wsparcia w eksporcie artykułów przemysłowych było całkowicie zakazane, natomiast subsydia eksportowe w handlu rolnym podlegały jedynie ograniczeniom redukcyjnym.

Uzgodnienie to ma szczególne znaczenie dla krajów rozwijających się, których ograniczone środki budżetowe nie pozwalają na konkutowanie z subsydiowaną produkcją z krajów rozwiniętych. Wprawdzie stosowanie tego rodzaju subsydiów wykazywało w ostatnich latach tendencję spadkową, głównie w związku z utrzymywaniem się wysokiego poziomu cen na rynkach światowych, jednak w przypadku niektórych krajów i określonych produktów subsydia eksportowe miały nadal znaczącą wartość. W latach 2011–2012 przeznaczono na nie 500 mln USD, przy czym Unia Europejska wypłaciła ich najwięcej – około 190 mln USD, a kolejnymi uczestnikami handlu stosującymi je na dużą skalę były Kanada, Szwajcaria (wraz z Lichtensteinem) oraz Norwegia. Do produktów subsydiowanych na największą skalę należały mięso, zwłaszcza drobiowe, produkty zawarte w towarach eksportowanych, jaja, mleko w proszku i sery [ICTSD, 2014].

Zgodnie z decyzją przyjętą przez ministrów w Nairobi kraje rozwinięte zobowiązały się do natychmiastowego usunięcia, z kilkoma wyjątkami, tego typu wsparcia, natomiast kraje rozwijające się mają to zrobić do końca 2018 r., z utrzymaniem przedłużonego okresu subsydiowania w kilku przypadkach. Jednocześnie zadecydowano o przedłużeniu obowiązywania do końca 2023 r. art. 9.4 Porozumienia w sprawie rolnictwa, który zezwala w drodze wyjątku na stosowanie przez kraje rozwijające się subsydiów eksportowych zmniejszających koszty marketingowe eksportu produktów rolnych oraz koszty transportu wewnętrznego i frachtu związane z eksportem. Objęcie docelowym zakazem subsydiowania wszystkich krajów, w tym również gospodarek rozwijających się, sprzyja zmniejszeniu zakłóceń nie tylko w wymianie Północ – Południe, ale również w handlu Południe – Południe, chroni bowiem najbardziej zagrożone gospodarki przed lokowaniem na ich rynkach niepożądanych nadwyżek produkcyjnych pochodzących z niektórych większych krajów rozwijających się, dysponujących rozbudowanymi systemami wsparcia cen.

W zakresie innych narzędzi polityki proeksportowej, takich jak finansowanie eksportu, międzynarodowa pomoc żywnościowa oraz działalność państwowych przedsiębiorstw handlu zagranicznego (STEs), wprowadzono silniejszą dyscyplinę, aby nie stanowiły one ukrytych subsydiów eksportowych [Hepburn, 2016]. Z kolei przedsiębiorstwa państwowe prowadzące handel rolny, szczególnie licz-

ne w Chinach, Indiach i Kolumbii [WTO, 2014], powinny działać w sposób, który minimalizuje możliwość wystąpienia zakłóceń w handlu i nie powoduje zastąpienia bądź zahamowania eksportu innego kraju członkowskiego WTO. Określono również nowe zasady pomocy żywnościowej. Musi się ona opierać na zgłaszanych przez beneficjentów potrzebach, występować wyłącznie w formie dotacji, nie może wiązać się z komercyjnym eksportem innych dóbr i usług, nie powinna również stanowić narzędzia rozwoju rynku ani przedmiotu reeksportu.

Na konferencji w Nairobi ministrowie kontynuowali również zainicjowane na Bali negocjacje mające doprowadzić do znalezienia trwałego rozwiązania problemu tworzenia zapasów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego. Był to jedynie kolejny etap rozmów, ponieważ permanentne uregulowanie tej dość kontrowersyjnej kwestii wymaga dłuższego okresu przygotowań, który ma potrwać do XI Konferencji Ministerialnej w 2017 r. Efektem konferencji jest decyzja zobowiązująca kraje członkowskie WTO do dalszego konstruktywnego zaangażowania na rzecz trwałego rozwiązania tego problemu, a negocjacje mają odbywać się w okresie pokonferencyjnym w przyspieszonym trybie, na specjalnie zwołanych sesjach. Dyskutowane były również nowe propozycje, które pojawiły się od czasu konferencji na Bali. Jednocześnie w czasie konferencji w Nairobi potwierdzono obowiązywanie przejściowej „klauzuli pokoju” w odniesieniu do tworzenia zapasów na cele bezpieczeństwa żywnościowego, uzgodnionej w ramach „Pakietu z Bali”, do czasu wypracowania docelowego rozwiązania tego problemu [WTO, 2016b].

Również w kwestii specjalnego mechanizmu ochronnego kraje członkowskie zobowiązały się w Nairobi do kontynuowania negocjacji na rzecz znalezienia ostatecznego rozwiązania, akceptowanego przez wszystkie kraje członkowskie. Specjalny mechanizm ochronny, który ma umożliwiać krajom rozwijającym się czasowe podniesienie cel w sytuacji wzrostu importu lub spadku cen, w dotychczasowym przebiegu Rundy Doha należał do najtrudniejszych kwestii negocjacyjnych. W bieżących rozmowach nadal ścierają się dwie koncepcje stosowania środków ochronnych w ramach SSM. Według pierwszej, środki te powinny być bardziej dostępne, co oznacza łatwiejsze do spełnienia warunki wstępne uruchamiania mechanizmu i możliwość wprowadzania większych podwyżek cel. Poglądy te reprezentują kraje koalicji G-33 i ich sojusznicy. Reprezentanci drugiego nurtu traktują SSM wyłącznie jako tymczasowy środek ułatwiający liberalizację. Zgodnie z tym poglądem dostęp do SSM powinien być ściśle ograniczony i wiązać się ze zobowiązaniami do redukcji stawek celnych. To oznacza, że nie można podwyższać stawek celnych powyżej poziomów ich związania w ramach zobowiązań Rundy Urugwajskiej, a SSM nie powinien być uruchamiany z powodu zwykłych wahań cen czy normalnej ekspansji handlu. Ponadto rozwiązanie to można negocjować jedynie w kontekście szerszego porozumienia dotyczącego

liberalizacji dostępu do rynku. Do zwolenników takiego podejścia zaliczają się państwa Ameryki Łacińskiej, kraje Grupy Cairns nie należące do G-33 oraz USA. Prezentują one stanowisko, że mniejsza dyscyplina w tym zakresie miałaby negatywny wpływ na rozwój światowego handlu rolnego, a zwłaszcza na wymianę Południe – Południe [WTO, 2016b].

W zakresie zasad konkurencji w eksporcie bawełny zdecydowano o natychmiastowym wyeliminowaniu subsydiów eksportowych przez kraje rozwinięte i o nieco dłuższym okresie ich eliminacji przez kraje rozwijające się (do 2017 r.). W obszarze dostępu do rynku wezwano do otwarcia go dla bawełny pochodzącej z krajów LDC, poprzez zapewnienie bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu, od 1 stycznia 2016 r. przez kraje rozwinięte oraz te kraje rozwijające się, które zadeklarowały swoją gotowość w tym zakresie. Decyzja podjęta w Nairobi uwzględnia w szczególności interesy krajów najmniej rozwiniętych, dla których bawełna jest często ważnym produktem eksportowym, a jednocześnie ich udział w światowym imporcie bawełny wynosił w 2014 r. niespełna 10%. Nowe uregulowania opierają się na propozycji przedstawionej w październiku 2015 r. przez cztery kraje afrykańskie – producentów bawełny: Benin, Burkina Faso, Mali i Czad (tzw. Bawełniana Czwórka). Podkreśla się w nich znaczenie pomocy na rzecz rozwoju sektora bawełny w krajach LDC, m.in. poprzez powiązanie handlu bawełną z szerszym programem „Aid for trade”.

5. Ocena porównawcza rezultatów konferencji na Bali i w Nairobi w obszarze rolnictwa

Obie konferencje przyniosły umiarkowane rezultaty w obszarze rolnictwa, przy czym pierwsza z nich, skupiając się na wypracowaniu porozumień częściowych, doprowadziła głównie do przyjęcia rozwiązań tymczasowych, m.in. w zakresie tworzenia zapasów na cele bezpieczeństwa żywnościowego i subsydiów eksportowych, które w pakiecie z Bali występują wyłącznie jako deklaracja stron do podjęcia działań na rzecz ich eliminacji. Bardziej konkretne wyniki Konferencji ministerialnej na Bali dotyczyły jedynie pewnych szczegółowych kwestii istotnych dla krajów rozwijających się, a więc poszerzenia listy programów na rzecz rolnictwa w krajach najmniej rozwiniętych, zaliczanych do *green box*, oraz usprawnień w zakresie wykorzystania kontyngentów taryfowych, zwłaszcza w dostępie do rynków krajów rozwiniętych.

Konferencja w Nairobi potwierdziła zmianę podejścia w negocjacjach handlowych na bardziej selektywne, zapoczątkowaną podczas rozmów na Bali. Ponadto udało się podjąć ważną decyzję o eliminacji subsydiów eksportowych w odniesieniu do towarów rolnych. W zakresie konkurencji eksportowej można

ją zatem oceniać wyżej niż uzgodnienia z Bali, choć bez wcześniejszych przygotowań i deklaracji osiągnięcie porozumienia byłoby zapewne trudniejsze. Dotyczy to również efektów negocjacji w obszarze handlu bawełną. Z kolei w innych dziedzinach związanych z rolnictwem porzeczano na rozwiązaniach przejściowych, wymagających dalszych prac. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim konieczność wypracowania do 2017 r. trwałego rozwiązania w zakresie gromadzenia zapasów na cele bezpieczeństwa żywnościowego oraz nadania ostatecznego kształtu specjalnemu mechanizmowi ochronnemu (SSM).

Trudno jednoznacznie ocenić, jak przyjęte uzgodnienia wpłyną na dalsze wielostronne negocjacje handlowe, a tym samym na przyszłość WTO, gdyż część z ich uczestników dąży do powrotu do szerokiej Agendy Doha, uznając niektóre kwestie za wzajemnie powiązane i uzależniając dalsze postępy od wcześniejszego potwierdzenia pełnego programu negocjacji. Nie ma również pewności, jak zawarte w ostatnim czasie lub nadal negocjowane porozumienia regionalne i megaregionalne wpłyną na przebieg negocjacji w ramach WTO. Za najbardziej prawdopodobny scenariusz należy jednak uznać dalsze zaangażowanie państw na rzecz selektywnego podejścia, które zapewnia ciągłość prac i stopniowe poszerzanie zakresu wielostronnych uzgodnień. Scenariusz ten wydaje się zarazem najbardziej efektywny, biorąc pod uwagę obecne globalne uwarunkowania [Bellmann, 2016, s. 5].

Podsumowanie

Uzgodnienia ostatnich konferencji ministerialnych WTO, zawarte w „Pakiecie z Bali” i „Pakiecie z Nairobi”, mają charakter selektywny i ograniczony w stosunku do szerokiego programu Agendy Rozwoju Doha, trudno więc uznać je za w pełni satysfakcjonujące. Ich szczególna wartość wynika jednak z tego, że osiągnięty w ten sposób postęp może pomóc przełamać impas w wielostronnych negocjacjach, przywrócić w pewnym stopniu wiarygodność WTO i przybliżyć pomyślnie zakończenie Rundy Doha [Soobramanien, Fevrier, 2014, s. 4]. Trudno jednak przesądzić, że podejście to okaże się skuteczne. W obszarze rolnictwa niewątpliwie najważniejszym dotychczasowym osiągnięciem jest podjęta w Nairobi decyzja o wyeliminowaniu subsydiów eksportowych w handlu artykułami rolnymi. Zarówno ta, jak i pozostałe decyzje powinny sprzyjać większemu zaangażowaniu krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych w światowy handel rolny. Wiele kwestii nie zostało jednak w negocjacjach uwzględnionych; dotyczy to zwłaszcza wsparcia wewnętrznego i dostępu do rynku. Niektóre rozwiązania mają charakter wyłącznie tymczasowy i wymagają dalszego dopracowania, a przede wszystkim woli kompromisu wszystkich stron zaangażowanych w negocjacje.

Bibliografia

- Bellmann C., 2016, *Reflections on the WTO's Nairobi outcome*, ICTSD, Bridges Africa, vol. 5, issue 2.
- Hepburn J., 2016, *Evaluating agriculture in the Nairobi package*, ICTSD, Geneva, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/evaluating-agriculture-in-the-nairobi-package> [dostęp: 15.03.2016].
- ICTSD, 2014, *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context*, http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Tackling%20Agriculture%20in%20the%20Post-Bali%20Context_0.pdf [dostęp: 25.03.2016].
- ODI, 2009, *Doha and the global crisis*, Briefing Paper, www.odi.org/resources/docs/5064.pdf [dostęp: 02.02.2016].
- Skrzypczyńska J., 2014, „Pakiet z Bali” a perspektywa zakończenia Rundy z Doha WTO, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 369 (Przemiany strukturalne i koniunkturalne na światowych rynkach, t. 2), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Soobramanien T.Y., Fevrier S., 2014, *The Bali Package – A Breath of Fresh Air to the Doha Round*, Commonwealth Trade Hot Topics, issue 103, London.
- WITS, 2015, *World Integrated Trade Solution*, WITS-Comtrade, wits.worldbank.org [dostęp: 15.12.2015].
- WTO, 2014, *Export subsidies, export credits, export credit guarantees or insurance programmes, international food aid and agricultural exporting state trading enterprises*, Committee on Agriculture, G/AG/W/125/Rev.1, Geneva.
- WTO, 2016a, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm [dostęp: 20.03.2016].
- WTO, 2016b, http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm [dostęp: 20.03.2016].