

Specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się w procesie liberalizacji handlu rolnego na forum WTO

Agnieszka Hajdukiewicz*

Streszczenie: Specjalne i zróżnicowane (S&D) traktowanie krajów rozwijających się pozostaje ważnym atrybutem wielostronnych stosunków handlowych. Celem artykułu jest ukazanie traktowania S&D jako jednej z kluczowych kwestii w negocjacjach dotyczących liberalizacji handlu rolnego w ramach WTO. Przedstawiono zarówno ewolucję przepisów w tym zakresie, obecnie stosowane rozwiązania, jak i nowe propozycje formułowane w ramach Rundy Doha WTO. Na podstawie badań przeprowadzonych w oparciu o studia literaturowe, analizę tekstów prawnych i danych statystycznych z bazy WITS-Comtrade można stwierdzić, że kwestie S&D są obecne w negocjacjach we wszystkich głównych obszarach dotyczących rolnictwa: dostępu do rynku, wsparcia wewnętrznego i konkurencji w eksporcie. Dużym problemem jest jednak zróżnicowanie krajów rozwijających, które powoduje konieczność zweryfikowania, którym krajom i na jakich warunkach przysługuje traktowanie S&D. Wyniki dokonanej analizy pozwalają lepiej zrozumieć potrzeby i interesy krajów rozwijających się w negocjacjach rolnych WTO i kontrowersje związane ze wzmocnieniem i ulepszeniem zasad traktowania S&D w taki sposób, aby przyczyniały się one do rozwoju gospodarczego tych krajów.

Słowa kluczowe: specjalne i zróżnicowane traktowanie, kraje rozwijające się, WTO, rolnictwo, liberalizacja handlu

Wprowadzenie

W ostatnich dekadach kraje rozwijające się wykazują coraz większą aktywność w wielostronnych negocjacjach handlowych na forum WTO. W ramach prowadzonych rozmów liberalizacyjnych Rundy Doha, wyrażają one jasno swoje oczekiwania w zakresie uzyskania specjalnego i zróżnicowanego traktowania (*Special and Differential Treatment – S&D*) ze strony partnerów handlowych. Przejawia się ono m.in. w akceptacji dla niższego poziomu zobowiązań tych krajów w WTO, bardziej elastycznych harmonogramach ich wdrażania czy uruchomieniu odpowiednio ukierunkowanych mechanizmów ochronnych oraz programów pomocowych, których beneficjentami są kraje słabiej rozwinięte.

Deklaracja Rundy Doha zawiera wyraźne odniesienie do koncepcji specjalnego i zróżnicowanego traktowania. Za priorytetowy cel negocjacji uznano doprowadzenie do zwiększenia udziału krajów rozwijających się w światowej wymianie handlowej, przy jednoczesnym

* dr Agnieszka Hajdukiewicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: hajdukia@uek.krakow.pl.

uwzględnieniu ich potrzeb w zakresie rozwoju gospodarczego. Co do zasadności szczególnego traktowania tej grupy krajów panuje zatem w WTO ogólny konsensus, jednak szczególnie proponowanych rozwiązań w zakresie S&D budzą szereg kontrowersji, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż kraje te stanowią heterogeniczną grupę państw, o zróżnicowanych potrzebach i znajdujących się często w odmiennej sytuacji gospodarczej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zakresu oraz znaczenia specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się w procesie wielostronnej liberalizacji handlu rolnego. Omówiono zarówno dotychczas obowiązujące uregulowania, jak i nowe propozycje w tej kwestii, będące przedmiotem negocjacji Rundy Doha WTO. W szczególności przedstawiono nowe rozwiązania w zakresie traktowania S&D w kontekście uzgodnień związanych z rolnictwem, przyjętych podczas konferencji ministerialnych WTO na Bali i w Nairobi.

1. Istota i ewolucja specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się w światowym systemie handlowym

Mimo iż w początkowym okresie istnienia GATT (Układ Ogólny w Sprawie Cel i Handlu – General Agreement on Tariffs and Trade) obowiązywała zasada parytetu zobowiązań (koncesji), a więc braku rozróżnienia w tym zakresie między krajami biednymi a bogatymi, to wkrótce po odzyskaniu niepodległości przez znaczną liczbę kolonii pojawiła się koncepcja preferencyjnego traktowania krajów rozwijających się (Hoekman, Kostecki, 2002, s. 355). W praktyce były kolonie od początku swojego członkostwa korzystały w ramach GATT z preferencji w dostępie do rynku krajów rozwiniętych, ze względu na szczególną formułę akcesji do GATT na podstawie art. XXVI: 5c. Z kolei w zakresie reguł GATT mogły one korzystać ze specyficznej klauzuli ochrony rozwijającego się przemysłu (art. XVIII), jak również stosować na zasadzie wyjątku restrykcje ilościowe w celu ochrony bilansu płatniczego (na podstawie rozszerzonego w 1955 r. art. XVIII: b).

Uzasadnieniem dla stosowania preferencyjnego traktowania krajów rozwijających się były liczne teorie ekonomiczne, które wyjaśniały problemy zacofania krajów rozwijających się w powiązaniu ze sferą handlu zagranicznego. Wśród nich najczęściej przywoływana w tym kontekście jest teoria Prebisha-Singera. Jej autorzy sformułowali tezę, zgodnie z którą w długim okresie relacje cen surowców naturalnych i artykułów rolnych ulegają pogorszeniu w stosunku do cen artykułów przemysłowych. Innym przedstawicielem tzw. pesymizmu eksportowego w okresie po II wojnie światowej był Nurkse, który argumentował, że w sytuacji, w której popyt na surowce jest ograniczony i nieelastyczny, specjalizacja krajów „peryferyjnych” w eksporcie tych produktów prowadzi do ich nadpodaży na rynku światowym i związanego z tym spadku cen światowych (Cypher, 2014, s. 170). To z kolei uzasadniałoby wprowadzenie w tych krajach cel, w celu poprawy ich *terms of trade*. Konsekwencją przyjęcia tezy Prebisha-Singera było również przekonanie, iż rozwój gospodarczy wymaga substytucji importu, a zatem kraje rozwijające się powinny dążyć do większej

samowystarczalności, wykorzystując w tym celu środki protekcji handlowej. W późniejszym okresie w dyskusjach na temat polityki handlowej nastąpiła pewna reorientacja z zagadnień substytucji importu w kierunku większej orientacji proeksportowej. Więcej uwagi poświęcano kwestiom uzyskania przez kraje rozwijające się lepszego dostępu do rynków krajów wysoko rozwiniętych, zwłaszcza drogą eliminacji barier pozataryfowych.

W zakresie regulacji GATT wyrazem coraz bardziej zaangażowanego podejścia do problemów krajów rozwijających się było dodanie do treści układu części IV, dotyczącej handlu i rozwoju, w której zawarto opcję braku wzajemności dla krajów rozwijających się. To właśnie tam określono istotę specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się, mimo że nie używano jeszcze wówczas tego terminu. Część IV GATT składała się z trzech artykułów poświęconych problemom handlu i rozwoju. Nie zawierała ona żadnych prawnie wiążących zobowiązań poza zaleceniem konsultacji, co powodowało, że większość krajów rozwijających uznała ją za niesatysfakcjonującą. Jednak szczególnie istotną cechą części IV było stwierdzenie zasady braku wzajemności w art. XXXVI: 8. Brak wzajemności w rozumieniu tego przepisu oznacza, że nie należy oczekiwać, iż kraje rozwijające się, w trakcie negocjacji handlowych, będą dokonywały koncesji finansowych i handlowych niezgodnych z ich potrzebami indywidualnego rozwoju. Zasada braku wzajemności stanowiła podstawę późniejszego rozwoju koncepcji specjalnego i zróżnicowanego traktowania. Preferencje dla krajów rozwijających się zostały po raz pierwszy zalegalizowane w GATT w 1971 roku, poprzez udzielenie zwolnienia (*waiwera*) od zasady największego uprzywilejowania wyrażonej w art. 1 GATT. Upoważniało to do stosowania preferencji handlowych w ramach systemu GSP.

Stworzenie nowych ram prawnych, pozwalających na zdefiniowanie i skodyfikowanie najważniejszych praw i obowiązków państw rozwijających się w ramach GATT było jednym z ważniejszych efektów Rundy Tokijskiej (Keck, Low, 2004, s. 5). Szczególne znaczenie miała decyzja ministerialna z 1979 roku w sprawie zróżnicowanego i korzystniejszego traktowania, wzajemności i pełniejszego uczestnictwa krajów rozwijających się, bardziej znana jako klauzula przyzwalająca (*enabling clause*). To w niej wprowadzono pojęcie „specjalnego i zróżnicowanego traktowania”. Klauzula ta spowodowała, że tymczasowe *waiwery* upoważniające do stosowania preferencji taryfowych w ramach GSP oraz dotyczące niektórych aspektów negocjacji handlowych między krajami rozwijającymi się przekształciły się w trwałe zwolnienia. Klauzula potwierdziła również zasadę braku wzajemności w stosunkach handlowych z udziałem krajów rozwijających się; znajdowało się w niej również stwierdzenie, że wraz ze stopniowym rozwojem ich gospodarek i poprawą ich pozycji w handlu oczekuje się zwiększenia zdolności tych krajów do podejmowania swoich zobowiązań i dokonywania ustępstw (tzw. koncepcja stopniowania).

Nastawienie do kwestii traktowania S&D dość istotnie zmieniło się podczas negocjowania i wdrażania rezultatów negocjacji Rundy Urugwajskiej, która trwała w latach 1986–1994. Ogólnie rzecz biorąc, kraje rozwijające się zgodziły się podjąć o wiele więcej zobowiązań niż kiedykolwiek wcześniej. Było to spowodowane kilkoma czynnikami.

Po pierwsze, niektóre z tych krajów weszły na drogę szybkiego wzrostu i dokonały znaczącej dywersyfikacji swoich gospodarek. Dotyczyło to zwłaszcza części krajów Azji i Ameryki Łacińskiej. Oczekiwano więc, że są one już gotowe na podjęcie większych zobowiązań w ramach systemu handlowego. Wobec rosnącej liczby ugrupowań regionalnych, które mogły stanowić zagrożenie dla stosunków wielostronnych uznano, że należy dokonać istotnej liberalizacji handlu w obszarze rolnictwa oraz wyrobów tekstylnych i odzieży, a także w nowych dziedzinach, takich jak inwestycje związane z handlem oraz ochrona praw własności intelektualnej. Ponadto, przyjęcie w czasie Rundy Urugwajskiej zasady tzw. *single undertaking* oznaczało, że w odróżnieniu od wcześniejszych negocjacji¹, aby zakończyć Rundę, wszyscy członkowie WTO musieli przyjąć wszystkie, bez wyjątku, porozumienia. Zatem również porozumienie o rolnictwie, liberalizujące handel w tym sektorze, musiało być przyjęte przez wszystkie kraje rozwijające się.

Nie oznaczało to jednak odejścia od zasady specjalnego i zróżnicowanego traktowania. Już deklaracja ministerialna z Punta del Este, ogłaszająca rozpoczęcie Rundy Urugwajskiej zawierała stwierdzenie, iż „układające się strony uznają, że zasada zróżnicowanego i uprzywilejowanego traktowania zawarta w części IV i innych stosownych klauzulach «Układu Ogólnego...» ma zastosowanie do negocjacji (...); kraje rozwinięte nie oczekują wzajemności za podjęte przez nie podczas negocjacji zobowiązania co do obniżenia lub zniesienia cel i innych barier w handlu krajów rozwijających się” (WTO, 2016a).

Również uzgodnienia końcowe Rundy Urugwajskiej w wielu przypadkach odzwierciedlają to podejście. W porozumieniu o rolnictwie ogólne zasady w zakresie specjalnego i zróżnicowanego traktowania wyrażone są w art. 15. Przejawami takiego podejścia były m.in. inny zakres redukcji stawek celnych, dłuższy okres wdrażania oraz mniejsze koncesje w zakresie redukcji subsydiów eksportowych oraz wsparcia wewnętrznego. Dla krajów rozwijających się przyjęto 10-letni okres wdrażania zobowiązań redukcyjnych, podczas gdy dla krajów rozwiniętych wynosił on 6 lat. Kraje najmniej rozwinięte zostały na mocy art. 15 porozumienia o rolnictwie wyłączone z obowiązku dokonania liberalizacji w tym sektorze.

Mimo zastosowania specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się, wiele krajów rozwijających się wyrażało rozczarowanie efektami Rundy Urugwajskiej. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. kwestii szerokiego stosowania przez kraje wysoko rozwinięte subsydiów i wsparcia wewnętrznego w rolnictwie, erozji preferencji w dostępie do ich rynków, częstego wszczynania postępowań antydumpingowych wobec krajów rozwijających się oraz utrzymywania się „szczytów taryfowych” w odniesieniu do niektórych towarów rolnych. Poczucie, że niektóre ustalenia Rundy Urugwajskiej nie były w pełni zgodne z ich interesami gospodarczymi i priorytetami rozwojowymi spowodowało, że kwestie

¹ Uczestnictwo w porozumieniach wcześniejszej Rundy Tokijskiej (tzw. kodeksach) było dobrowolne, co spowodowało, że wiele krajów rozwijających się powstrzymało się od podpisania szeregu umów, dotyczących m.in. barier technicznych w handlu, ustalania wartości celnej, licencjonowania importu, subsydiów i środków wyrównawczych, postępowania antydumpingowego i zamówień publicznych. W rezultacie, kraje rozwijające się podjęły bardzo ograniczone zobowiązania w tym zakresie.

specjalnego i zróżnicowanego traktowania nabrały ponownie dużego znaczenia w czasie kolejnej rundy rokowań wielostronnych, czyli Rundy Doha WTO. Od uzyskania korzystnych rozwiązań w tej kwestii kraje słabiej rozwinięte uzależniają *de facto* swoją skłonność do kompromisu w bieżących negocjacjach.

2. Główne propozycje i postulaty w zakresie specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się w negocjacjach rolnych Rundy Doha

Bezpośrednie odniesienie do kwestii specjalnego i zróżnicowanego traktowania zawiera paragraf 44 Deklaracji Doha, który wzywa do przeglądu wszystkich postanowień S&D „w celu ich wzmocnienia i uczynienia ich bardziej precyzyjnymi, skutecznymi i funkcjonalnymi” (WTO, 2016b). W zakresie rolnictwa deklaracja apeluje o uwzględnienia specjalnego i zróżnicowanego traktowania przy ustalaniu list koncesji i zobowiązań. Debata dotycząca specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się w ramach Rundy Doha WTO toczy się na trzech płaszczyznach:

1. Zagadnienia przekrojowe dotyczące różnych zasad i celów S&D oraz stopnia, do jakiego przepisy w tym zakresie mogą stanowić narzędzie rozwoju; obejmują one określenie warunków stosowania S&D oraz ustalenie krajów, które takim traktowaniem powinny być objęte.
2. Specyficzne kwestie umowne, związane ze szczegółowymi regułami i zobowiązaniami podejmowanymi w ramach WTO, w tym zasady liberalizacji handlu rolnego.
3. Kwestie związane z ich wdrażaniem i monitorowaniem zasad S&D, aby zapewnić ich większą efektywność (FAO, 2005, s. 1).

Wśród spraw o charakterze przekrojowym największym problemem jest określenie, którym państwom przysługuje status S&D. Wiele krajów rozwiniętych opowiada się za pogłębieniem traktowania S&D tylko w stosunku do krajów najmniej rozwiniętych (LDCs), natomiast stopniowym wyłączeniem spod takiego traktowania krajów, które osiągnęły już wyższy poziom rozwoju. Trzeba tu podkreślić, że kraje rozwijające się stanowią bardzo zróżnicowaną grupę krajów, o często odmiennych warunkach gospodarczych i społecznych, niejednakowej bazie zasobów, poziomie ubóstwa czy bezpieczeństwa żywnościowego, co powoduje, iż mają one różne potrzeby w zakresie traktowania S&D. Kraje te różnią się ponadto zasadniczo pod względem pozycji zajmowanej w handlu rolnym. Są wśród nich zarówno wiodący eksporterzy, jak i kraje zajmujące pozycję importerów netto (tab. 1). Z drugiej strony kraje rozwijające się dostrzegają swój interes w występowaniu jako blok państw, co zwiększa ich siłę przetargową w negocjacjach i niechętnie rezygnują z posiadanego statusu S&D.

Tabela 1

Udział wybranych krajów rozwijających się w światowym handlu rolno-spożywczym w 2014 roku (mld USD)

Kraj lub grupa krajów	Eksport	Import	Saldo	Udział w światowym eksporcie rolnym
Kraje o niskim i średnim dochodzie	659,7	569,1	90,6	38,9
Kraje rozwijające się WTO*, w tym:	537,0	434,0	103,1	31,6
Argentyna	37,9	2,2	35,7	2,2
Chile	22,1	6,6	15,5	1,3
Chiny	74,5	170,1	-95,6	4,4
Indie	42,9	27,3	15,6	2,5
Indonezja	44,1	22,2	21,9	2,6
Tajlandia	39,7	16,2	23,5	2,3
Kraje najmniej rozwinięte, w tym:	15,8	20,8	-4,9	0,9
Etiopia	4,0	2,0	2,0	0,2
Gwinea	0,1	0,6	-0,5	0,0
Mozambik	0,9	1,2	-0,3	0,1
Senegal	1,0	1,6	-0,6	0,1

* Grupa 59 krajów o średnich dochodach należących do WTO; nie obejmuje krajów najmniej rozwiniętych (LDCs) oraz krajów, dla których poziom związania stawek celnych (*binding coverage*) jest niższy od 35%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WITS-Comtrade.

W takich warunkach bardziej akceptowalnym podejściem jest zdefiniowanie określonych sytuacji, np. trwałej pozycji importera netto, niskiego dotychczasowego poziomu subsydiowania lub przeznaczania subsydiów niemal wyłącznie na wsparcie ubogich rolników, uzależnienia od eksportu pojedynczego surowca rolnego, posiadania wrażliwych systemów gospodarki rolnej, czy też nowego członkostwa w WTO krajów o niskich dochodach. Następnie krajom znajdującym się w takiej sytuacji oferuje się specyficzne rozwiązania liberalizacyjne, które charakteryzują się mniejszymi zobowiązaniami do redukcji ceł i subsydiów oraz większą elastycznością w stosowaniu środków polityki handlowej w porównaniu do ogólnie obowiązujących rygorów WTO. To może powodować większe zróżnicowanie traktowania w obrębie bloku krajów rozwijających się, a nawet w ramach grupy państw najmniej rozwiniętych.

Kwestie S&D są integralnym elementem negocjacji Rundy Doha we wszystkich trzech obszarach związanych z rolnictwem, do których należą: 1) dostęp do rynku dla artykułów rolnych; 2) wsparcie wewnętrzne w rolnictwie; 3) konkurencja w eksporcie.

W zakresie poprawy dostępu do rynku dla towarów rolnych traktowanie S&D krajów rozwijających się przejawia się przede wszystkim poprzez mniejsze redukcje ceł, ograniczenie stosowania, a zarazem lepsze wykorzystanie dotychczasowych kontyngentów taryfowych, oraz dłuższe okresy implementacji zobowiązań. Według ostatnich uzgodnień

zawartych w tzw. *modalities*² dla krajów rozwiniętych zakres redukcji cel wynosiłby od 50% dla stawek najniższych do 70% w przypadku stawek najwyższych. W przypadku krajów rozwijających się redukcje stanowiłyby 2/3 zobowiązań redukcyjnych krajów rozwiniętych, a więc 33,3% dla stawek najniższych do 46,7% dla stawek najwyższych (WTO, 2016c). Okres redukcji dla krajów rozwiniętych wynosiłby 5 lat, a dla krajów rozwijających się – 10 lat. Z uwagi na fakt, że dla krajów rozwijających się cła nadal stanowią ważne narzędzie ochrony przed szokami zewnętrznymi, postuluje się taki sposób dokonania redukcji, aby – tak jak dotychczas – zachować pewien margines elastyczności między wysokością stawek stosowanych a poziomem stawek związanych. Warto bowiem podkreślić, że dotychczasowa liberalizacja cel w przypadku wielu krajów rozwijających się doprowadziła do tego, że występują duże różnice między stawkami celnymi związanymi a stawkami celnymi faktycznie stosowanymi. To daje potencjalną możliwość podniesienia cel w przypadku zaistnienia konieczności ograniczenia importu.

Specjalne i zróżnicowane traktowanie w zakresie dostępu do rynku wyraża się również w dążeniu do zapewnienia większej elastyczności rozwiązań poprzez wyznaczenie odpowiedniej liczby tzw. produktów specjalnych (*special products*), co pozwala krajom rozwijającym się na mniejszą skalę liberalizacji w tej grupie produktów. Są to produkty istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego, zabezpieczenia podstaw egzystencji ludności wiejskiej i potrzeb rozwojowych rolnictwa. Kryteria i wskaźniki służące do zaliczenia produktu do takiej grupy uwzględniają szereg szczególnych sytuacji, w jakich może znajdować się dany kraj rozwijający się.

Nowym rozwiązaniem, które zostało stworzone wyłącznie dla krajów rozwijających się, jest specjalny mechanizm ochronny (*Special Safeguard Mechanism – SSM*). Mechanizm ten może być uruchomiony wskutek określonego wzrostu importu lub spadku cen, bez konieczności wykazywania szkody czy negocjacji rekompensat. W odróżnieniu od wcześniej stosowanej specjalnej klauzuli ochronnej, kraj rozwijający będzie mógł stosować mechanizm ochronny do każdego produktu rolnego, bez konieczności spełnienia warunku wcześniejszej taryfikacji. To z pewnością rozszerzy możliwości jego wykorzystania, gdyż dla wielu krajów rozwijających się dotychczasowy instrument ochronny był niedostępny głównie ze względów formalnych. Kraje słabiej rozwinięte postulują jednak, aby w ramach SSM mogły okresowo podnosić cła ponad poziom związania stawek uzgodniony w ramach Rundy Urugwajskiej, na co nie wyraża zgody część krajów wysoko rozwiniętych.

Traktowanie S&D wymaga również uwzględnienia problemu preferencyjnego dostępu do rynku. Warunki tego dostępu różnią się od wynegocjowanych w ramach WTO na zasadzie KNU, ponieważ preferencje te mają charakter jednostronny i ich zakres jest ustalany przez poszczególne państwa udzielające tych preferencji. Na forum Konferencji ministerialnej w Hong Kongu uzgodniono, że kraje rozwinięte zobowiązują się do udzielenia krajom

² Ostatni dokument negocjacyjny (*modalities*), zawierający propozycje liberalizacyjne, co do których udało się osiągnąć wstępny konsensus w WTO, został przedstawiony przez przewodniczącego Komitetu Rolnego Rundy Doha w grudniu 2008 r.

najmniej rozwiniętym bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu w odniesieniu do co najmniej 97% linii taryfowych. Z traktowaniem preferencyjnym wiąże się również problem erozji preferencji. Negatywnym efektem wielostronnej liberalizacji dla niektórych krajów najmniej rozwiniętych było zmniejszenie marży preferencji handlowych, zwłaszcza względem innych krajów rozwijających się. Było to związane z udzielaniem preferencji przez kraje wysoko rozwinięte również innym grupom krajów, ale przede wszystkim z redukcją ogólnego poziomu stawek celnych KNU. Efektem procesów liberalizacji może być zatem zmniejszenie względnej przewagi krajów najmniej rozwiniętych nad konkurentami i niekorzystne dla tych krajów przesunięcia w handlu. Ostatnie szacunki wskazują, że erozja preferencji dotyczy w największym stopniu produktów tekstylnych, ryb i owoców morza, wyrobów skórzanych, elektroniki i wełny oraz produktów z wełny (World Trade Report, 2014, s. 200). Mimo że nie stwierdzono jej występowania w odniesieniu do grupy produktów rolnych traktowanych łącznie, to w przypadku niektórych artykułów rolnych (np. bananów, cukru czy kwiatów ciętych) może ona stanowić duży problem dla krajów najmniej rozwiniętych. W związku z nullifikacją korzyści w wyniku występowania tego zjawiska kraje te domagają się wyodrębnienia w negocjacjach Rundy Doha specjalnej kategorii produktów objętych erozją preferencji, w stosunku do której liberalizacja handlu będzie przebiegała wolniej (Carbone, 2013, s. 200).

Korzyści z tytułu preferencyjnego traktowania są również w dużej mierze uzależnione od stosowanych, zwłaszcza przez kraje rozwinięte, reguł pochodzenia. Restrykcyjne, trudne do spełnienia warunki pochodzenia mogą istotnie zmniejszyć wartość przyznanych preferencji. Negocjacje liberalizacyjne na forum WTO zmierzają zatem do zwiększenia stopnia transparentności i uproszczenia tych reguł dla krajów najmniej rozwiniętych, aby nie stanowiły one bariery w dostępie do rynku.

W zakresie wsparcia wewnętrznego w rolnictwie uwzględnienie zasad S&D wyraża się dłuższymi okresami implementacji i niższymi współczynnikami redukcji wszystkich typów subsydiów zniekształcających handel. Według ostatniej propozycji, obniżki wsparcia miałyby być dokonane w ciągu 5 lat w przypadku krajów rozwiniętych i 8 lat w przypadku krajów rozwijających się. Projekt z 2008 roku zakłada redukcję ogółem wszystkich rodzajów subsydiów zniekształcających handel w przypadku UE o 80%, USA i Japonii o 70%, a pozostałych krajów o 55%. W odniesieniu do krajów słabiej rozwiniętych przewidywana jest również mniejsza redukcja pomocy *de minimis*, czyli wsparcia niepodlegającego zobowiązaniom liberalizacyjnym. W porozumieniu o rolnictwie maksymalną wartość tego wsparcia ustalono dla krajów rozwijających się na poziomie 10% wartości produkcji rolnej, dwukrotnie wyższym niż w krajach rozwiniętych. Dla krajów rozwijających się bardzo ważne byłoby utrzymanie limitu wsparcia na poziomie zbliżonym do obecnego. Propozycja *modalities* z 2008 roku przewiduje nieco większy zakres redukcji – do poziomu 2,5% dla krajów rozwiniętych i 6,7% dla krajów rozwijających się. Jednocześnie jednak duża część tego wsparcia byłaby dozwolona bez ograniczeń w postaci programów rozwoju rolnictwa i społeczności wiejskich, czyli w ramach tzw. *green box*. Programy tego typu zostały

wyłączone z bieżącej kalkulacji ogólnego wskaźnika wsparcia (*Aggregate Measurement of Support* – AMS) na podstawie art. 6.2 porozumienia o rolnictwie, a ostatnio ich liczba zwiększyła się.

Specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się w obszarze konkurencji eksportowej powinno być zapewnione m.in. poprzez okresy przejściowe w procesie eliminacji subsydiów eksportowych. Istotne jest również utrzymanie w rozsądnym czasie obowiązywania art. 9.4 porozumienia o rolnictwie, 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 w eksporcie. Postuluje się również mniejsze rygory w zakresie państwowych przedsiębiorstw handlu zagranicznego (*State Trading Enterprises*) pochodzących z krajów rozwijających się, których działalność przyczynia się do zwiększenia stabilności cen na rynku wewnętrznym oraz poprawy bezpieczeństwa żywnościowego.

Ważną kwestią pozostaje zapewnienie efektywnej implementacji powyższych zasad, w szczególności poprzez mechanizm monitorowania i okresowych przeglądów oraz właściwe ramy czasowe ich wdrażania, dostosowane do stopnia rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się.

3. Specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się w kontekście uzgodnień Konferencji Ministerialnych WTO na Bali i w Nairobi

Z uwagi na fakt, że Runda Doha nie została zakończona, większość spośród wyżej omawianych rozwiązań w zakresie wzmocnienia oraz ulepszenia specjalnego i zróżnicowanego traktowania stanowi wyłącznie propozycje, które nie weszły dotychczas w życie. Jednak podczas dwóch konferencji ministerialnych – na Bali w grudniu 2013 roku i w Nairobi w grudniu 2015 roku – osiągnięto znaczący postęp w negocjacjach, który może się okazać przełomowy dla sukcesu całej Rundy. W przygotowaniach do tych rozmów zmieniono podejście na bardziej selektywne, tzn. skupiono się na najbardziej pragmatycznych i realistycznych zagadnieniach negocjacyjnych wybranych z szerokiej agendy negocjacji, co do których istniały szczególnie duże szanse osiągnięcia konsensusu. W rezultacie odejścia od zasady *single undertaking* udało się doprowadzić do podjęcia istotnych decyzji odnośnie ułatwień w handlu, rolnictwa oraz zagadnień rozwoju i krajów LDC. Stanowiły one pierwsze wymierne efekty długotrwałych negocjacji w ramach Rundy Doha.

Wśród decyzji podjętych na Bali szczególnie ważna dla przedmiotowych rozważań jest decyzja związana z tworzeniem zapasów na cele bezpieczeństwa żywnościowego. Zgodnie z kompromisem zawartym podczas konferencji, członkowie WTO mieliby czasowo powstrzymać się od wniesienia oskarżenia w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów WTO (tzw. klauzula pokoju), jeśli kraj rozwijający przekroczy swoje limity pomocy w ramach *amber box* w następstwie gromadzenia zapasów dla celów bezpieczeństwa żywnościowego.

Jednocześnie porozumienie z Bali zakłada kontynuację prac nad rozwiązaniem docelowym w zakresie tworzenia tego typu zapasów, które ma być wypracowane do 2017 roku.

Na konferencji w Bali podjęto również decyzję o rozszerzeniu wspomnianej wcześniej listy programów zaliczanych do *green box*, których finansowanie nie podlega ograniczeniom w ramach WTO o projekty, które są istotne dla krajów rozwijających się, zwłaszcza afrykańskich. 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. Wszystkie one powinny służyć rozwojowi rolnictwa i ograniczaniu ubóstwa w tych krajach.

W pakiecie z Bali przewidziano również wprowadzenie specjalnego mechanizmu monitorowania, który zapewniłby przegląd i wzmocnienie zasad specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów najmniej rozwiniętych. Na mocy kolejnej decyzji zobligowano kraje rozwinięte do poprawy administrowania systemem kontyngentów taryfowych, co powinno skutkować możliwością ich lepszego wykorzystania przez kraje rozwijające się. Z kolei krajom LDCs zagwarantowano również zwiększenie zakresu bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do rynków krajów rozwiniętych (które wcześniej tego nie zaferowały), jak również tych krajów rozwijających się, które zadeklarowały, iż są w stanie podjąć takie zobowiązanie. Poza tym oddzielna decyzja w zakresie preferencyjnego pochodzenia towarów powinna spowodować, że towarom eksportowanym z krajów słabiej rozwiniętych będzie łatwiej uzyskać preferencyjny dostęp do rynku.

Najważniejszym rezultatem konferencji w Nairobi są z kolei odpowiednie uregulowania dotyczące redukcji subsydiów eksportowych. Kwestia ta, niezwykle ważna dla krajów rozwijających się, gdyż mogą one odnieść relatywnie większe korzyści w tym zakresie niż kraje wysoko rozwinięte, była już przedmiotem wielu wcześniejszych uzgodnień, które jednak nie doprowadziły do zmiany praw i zobowiązań stron w tym zakresie. Dopiero zgodnie z decyzją podjętą na konferencji ministerialnej w Nairobi subsydia eksportowe zostaną całkowicie wyeliminowane (WTO, 2016d), przy czym kraje rozwinięte zobowiązały się do niezwłocznego ich usunięcia, z wyjątkiem kilku produktów rolnych, a kraje rozwijające się mają to zrobić do 2018 roku. Stosowanie subsydiów na podstawie wcześniej wspomnianego art. 9.4 porozumienia o rolnictwie zostało przedłużone do 2023 roku dla krajów rozwijających się i do końca 2030 roku dla krajów najmniej rozwiniętych. Negocjacje odnośnie do szczegółów funkcjonowania specjalnego mechanizmu ochronnego mają być kontynuowane na kolejnych sesjach Komitetu Rolnego. W zakresie reguł pochodzenia uściślone zostały kryteria uznania produktów za *made in LDCs* oraz zasady kumulacji pochodzenia. Decyzja ministerialna wzywa członków WTO udzielających preferencji do uznania, że materiały niepochodzące mogą stanowić nawet 75% finalnej wartości produktu o statusie pochodzącego z kraju LDCs.

Wszystkie decyzje podjęte w czasie konferencji wchodzi w życie po ich ratyfikacji przez państwa członkowskie WTO, jest więc szansa na to, że wkrótce przyniosą one wymierne efekty ekonomiczne, zwłaszcza dla krajów rozwijających się.

Uwagi końcowe

Specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się uznaje się nadal za niezbędne dla zwiększenia udziału tych krajów w światowej wymianie handlowej i przezwyciężenia problemów rozwojowych. W negocjacjach Rundy Doha kwestia traktowania S&D pojawia się m.in. przy uzgadnianiu zobowiązań w zakresie dostępu do rynku dla towarów rolnych, redukcji wsparcia wewnętrznego w rolnictwie oraz konkurencji eksportowej. Zgodnie z proponowanymi bądź już przyjętymi w tych obszarach zasadami liberalizacji, przewiduje się dla tych krajów mniejszy zakres koncesji, dłuższe okresy ich implementacji, uruchomienie specjalnych mechanizmów ochronnych oraz inne szczególnie ułatwienia. Głównym problemem wydaje się heterogeniczność grupy państw rozwijających się, która powoduje, że mają one różne potrzeby i interesy w zakresie S&D. Wymaga to większego zróżnicowania rozwiązań w tym zakresie i dostosowania ich do specyficznych sytuacji występujących w tych krajach.

Literatura

- Carbone, M. (2013). *The European Union in Africa: Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?* Manchester: Manchester University Press.
- Cypher, J. (2014). *The Process of Economic Development*. New York: Routledge.
- FAO (2005). *Special and Differential Treatment in Agriculture*. FAO Trade Policy Briefs on Issues Related to the WTO Negotiations on Agriculture no. 10. Rome: FAO Publications.
- Hoekman, B., Kostecki, M.M. (2002). *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Keck, A., Low, P. (2004). *Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?* Economic Research and Statistics Division. Geneva: WTO Publications.
- Porozumienie o rolnictwie. Pobrano z: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf (15.02.2016).
- WITS-Comtrade. Pobrano z: www.wits.worldbank.org (3.03.2016).
- World Trade Report (2014). *Trade and Development: Recent Trends and the Role of the WTO*. Geneva: WTO Publications.
- WTO (2016a). Pobrano z: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91240152.pdf (3.03.2016).
- WTO (2016b). Pobrano z: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm (15.02.2016).
- WTO (2016c). Pobrano z: https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_modals_dec08_e.htm#whatitmeans (20.02.2016).
- WTO (2016d). Pobrano z: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1980_e.htm (5.03.2016).

**SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT FOR DEVELOPING COUNTRIES
IN THE PROCESS OF AGRICULTURAL TRADE LIBERALIZATION IN THE WTO**

Abstract: Special and differential treatment for developing countries remains an important attribute of multilateral trade relations. The aim of the article is to examine the S&D treatment as one of the key issues in the negotiations on further liberalization of agricultural trade in the WTO. It presents both the evolution of legislation in this area, currently used solutions, as well as new proposals formulated in the Doha Round of WTO. The research carried out on the basis of literature studies, analysis of legal texts and some statistical data from WITS-Comtrade database, indicates that the S&D issues are present in the negotiations in all major areas of agriculture: market access, domestic support and export competition. The big problem is the differentiation of the developing countries, which makes it necessary to verify which countries and under what conditions are entitled to S&D treatment. The research results allow a better understanding of the needs and interests of developing countries in the WTO agricultural negotiations. It also reveals controversies related to the ways of strengthening and improving the principles of S&D treatment in order to contribute to the economic development of these countries.

Keywords: special and differential treatment, developing countries, WTO, agriculture, trade liberalization

Cytowanie

Hajdukiewicz, A. (2016). Specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się w procesie liberalizacji handlu rolnego na forum WTO. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 3 (81), 105–116. DOI: 10.18276/frfu.2016.81-10.