

Agnieszka Poczta-Wajda

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ZNACZENIE WTO W DYNAMIZOWANIU PROCESU LIBERALIZACJI HANDLU ARTYKUŁAMI ROLNO-ŻYWNOŚCIOWYMI*

THE ROLE OF THE WTO IN ACCELERATING THE PROCESS OF AGRICULTURAL TRADE LIBERALIZATION

Słowa kluczowe: Światowa Organizacja Handlu, liberalizacja, handel artykułami rolno-żywnościowymi

Key words: World Trade Organization, liberalization, agricultural trade

Synopsis. Poruszono problematykę wpływu Światowej Organizacji Handlu na proces liberalizacji handlu artykułami rolno-żywnościowymi. W badaniach posłużono się wskaźnikami wsparcia i protekcji OECD. Wyniki badań wskazują, że poziom wsparcia sektora rolnego w krajach rozwiniętych wykazuje silniejszą tendencję spadkową w czasie trwania negocjacji nad kształtem przyszłego porozumienia, niż w okresie jego wdrażania.

Wstęp

Sektor rolny i handel międzynarodowy produktami rolnymi był przed rozpoczęciem Rundy Urugwajskiej traktowany w ramach GATT¹ w sposób odmienny niż pozostałe sektory gospodarki, co polegało głównie na pozostawieniu państwom członkowskim większej swobody w stosowaniu instrumentów interwencjonizmu i protekcji. Rosnący poziom wsparcia w sektorze rolnym krajów rozwiniętych, zwłaszcza w krajach UE, USA, Kanadzie i Australii, stał się jednak powodem napięć w stosunkach międzynarodowych. Od rozpoczęcia Rundy Urugwajskiej podjęto więc starania w celu stworzenia jednolitego systemu regulacji i zasad handlu produktami rolnymi oraz wspierania sektora rolno-żywnościowego [Hathaway, Ingco 1995]. Runda Urugwajska, zakończona ostatecznie sukcesem i podpisaniem Porozumienia w sprawie rolnictwa w 1994 roku, była jednak jedynym dotychczas udanym działaniem podjętym przez WTO zmierzającym do liberalizacji handlu artykułami rolnymi. Czy oznacza to więc, że od jej zakończenia proces liberalizacji polityki wobec sektor rolny uległ zahamowaniu a działania podejmowane przez WTO są nieefektywne?

Celem opracowania jest określenie znaczenia WTO w dynamizowaniu procesu liberalizacji handlu artykułami rolnymi z wykorzystaniem metodologii pomiaru wsparcia i protekcji stosowanej przez OECD oraz odpowiedź na pytanie o skuteczność działań podejmowanych przez WTO.

Material i metodyka badań

W opracowaniu posłużono się trzema wskaźnikami wsparcia i protekcji wybranymi celowo z zestawu wskaźników wsparcia dla rolnictwa opracowywanych i publikowanych przez OECD: %PSE², NPC³ oraz NAC⁴. Wskaźniki te służą do oceny wpływu instrumentów polityki rolnej na producentów rolnych

Pierwszy z zastosowanych wskaźników, wskaźnik wsparcia producentów rolnych PSE, określa wartość rocznego pieniężnego transferu brutto od konsumentów i podatników na rzecz producentów rolnych, który jest wynikiem stosowanych środków polityki wsparcia rolnictwa. Wskaźnik

* Praca naukowa współfinansowana ze środków na naukę w latach 2009-2010 jako projekt badawczy własny UEP pt. Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia krajów wysokorozwiniętych w wyniku Porozumienia w sprawie rolnictwa GATT/WTO.

¹ GATT uznawany jest za protoplast Światowej Organizacji Handlu, która powstała dopiero w 1995 roku.

² *Producer Support Estimate.*

³ *Nominal Protection Coefficient.*

⁴ *Nominal Assistance Coefficient.*

PSE w ujęciu procentowym wyraża udział wsparcia finansowego w całkowitych przychodach producentów rolnych [Producer and Consumer... 2009] Obliczany jest on według wzoru:

$$\%PSE = \frac{PSE}{Q \times P_p + PP} \times 100$$

gdzie:

$Q \times P_p$ – wartość produkcji liczona w cenach uzyskiwanych przez producenta,

PP – wsparcie bezpośrednie dla producentów rolnych, przekazywane drogą inną niż przez rynek.

Drugi z zastosowanych wskaźników, wskaźnik nominalnej ochrony producentów NPC mierzy stosunek pomiędzy przeciętną ceną *loco* gospodarstwo uzyskiwaną przez producentów rolnych, obejmującą płatności oparte na wolumenie produkcji, a ceną światową [Kulawik 2004]. Wskaźnik ten wyraża nominalną stopę protekcji producentów krajowych czyli, mierzy on stopień zniekształcenia cen i obliczany jest według wzoru:

$$NPC = \frac{P_p + \frac{PO}{Q}}{P_R} = \frac{Q \times P_p + PO}{Q \times P_R}$$

gdzie:

P_p – cena producenta,

PO – wartość płatności opartych na wolumenie produkcji,

P_R – cena referencyjna, najczęściej cena światowa.

Z kolei wskaźnik nominalnej pomocy dla producentów NAC, oznacza stosunek pomiędzy wartością całkowitych przychodów brutto gospodarstwa rolnego (włączając wsparcie) a wartością produkcji wyrażoną w cenach światowych. Wskaźnik ten określa, ile razy przychody otrzymywane przez rolników są wyższe od tych, które osiągaliby bez wsparcia. Oblicza się go według wzoru [Gay, Offermann 2006]:

$$NAC = \frac{Q \times P_p + PP}{Q \times P_R} = \frac{100}{100 - \%PSE}$$

gdzie:

P_p – cena producenta,

P_R – cena referencyjna, najczęściej cena światowa,

PP – płatność bezpośrednia dla producenta.

W celu określenia przeciętnej dynamiki zmian w poziomie zaprezentowanych wskaźników w poszczególnych okresach oszacowano proste funkcje trendu liniowego.

Negocjacje rolne na forum WTO w ramach Rundy Urugwajskiej i po jej zakończeniu

Wprowadzenie w szerokim zakresie kwestii wymiany rolnej do porządku obrad stało się możliwe dopiero podczas ósmej rundy negocjacyjnej GATT – Rundy Urugwajskiej. Przesłanką rozpoczęcia rundy był m.in. wysoki stopień interwencjonizmu w sektorze rolnym krajów wysoko rozwiniętych i konflikty między członkami GATT w zakresie handlu rolnego po wprowadzeniu Wspólnej Polityki Rolnej. 15 kwietnia 1994 roku podpisano Porozumienie w sprawie rolnictwa oraz Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych. Pierwsze z wymienionych porozumień dotyczyły trzech obszarów: dostępu do rynku, subsydiów eksportowych oraz wsparcia wewnętrznego.

Regulacje w zakresie dostępu do rynku obejmowały m.in. kwestię stopniowej redukcji cel. Stawki celne w okresie implementacji w krajach rozwiniętych zostały obniżone średnio o 36%, ale nie mniej niż 15% dla każdej pozycji taryfowej, natomiast w krajach rozwijających się cła obniżono średnio o 24%, ale nie mniej niż 10% dla każdej pozycji taryfowej. Istotnym elementem było także ustalenie kwot minimalnego i bieżącego dostępu do rynku, nazywanych kontyngentami. Porozumienie zobowiązywało również kraje członkowskie do taryfikacji oraz związania wszystkich cel na produkty rolne.

Z kolei regulacje w zakresie subsydiów eksportowych zobowiązały państwa członkowskie WTO do ich redukcji o 36% w stosunku do okresu bazowego 1986-1990 oraz do niewprowadzania nowych subsydiów eksportowych na towary, które nie były nimi objęte w okresie bazowym. Kraje rozwinięte musiały też w ciągu sześciu lat od podpisania Porozumienia ograniczyć wolumen subsydiowanego eksportu rolnego o 21%. Kraje rozwijające się w ciągu dziesięciu lat miały obniżyć poziom subsydiów o 24%, a wolumen subsydiowanego eksportu o 14%. Ograniczenia w stosowaniu subsydiów eksportowych dotyczyły przede wszystkim krajów UE, gdyż ich udział w wartości subsydiów przypadających na wszystkie kraje WTO wynosił w latach 1995-1998 blisko 90% [Tangermann 2003].

Trzecia grupa postanowień Porozumienia w sprawie rolnictwa dotyczyła ograniczenia wsparcia wewnętrznego przez kraje członkowskie WTO. Instrumenty wewnętrznej polityki wspierania rolnictwa podzielono na trzy grupy, tzw. skrzynki. Skrzynka żółta (*amber box*) obejmowała środki bezpośredniego oddziaływania na produkcję, które zmniejszały procesy rynkowe, np.: ceny interwencyjne, dopłaty do środków produkcji. Poziom wsparcia będący wynikiem działania instrumentów zawartych w skrzynce żółtej, miał być zredukowany o 20% w ciągu sześciu lat, a w przypadku krajów rozwijających się w ciągu lat dziesięciu. Do skrzynki niebieskiej (*blue box*) zakwalifikowano środki powodujące minimalne zakłócenia w handlu i mechanizmach rynkowych⁵. Założono, iż poziom wsparcia będący wynikiem tych instrumentów nie będzie obniżany, chyba, że przekroczy poziom z 1992 roku. W skrzynce zielonej (*green box*) zebrano instrumenty, które nie posiadają bezpośredniego negatywnego wpływu na wolny handel i procesy rynkowe⁶. Środki wsparcia w ramach tej skrzynki nie podlegały redukcji.

Porozumienie w sprawie rolnictwa jest w zasadzie pierwszym i jedynym, jak do tej pory, kompleksowym, wielostronnym porozumieniem liberalizującym międzynarodowy handel rolny, chociaż badania prowadzone nad efektywnością przyjętych regulacji wskazują, że była ona mniejsza niż zakładano [Czyżewski, Począta-Wajda 2010]. Ilościowe efekty postanowień dla poziomu wsparcia, protekcji i handlu były umiarkowane. Rozbicie instrumentów wsparcia na trzy pudła i poddanie redukcji tylko skrzynki żółtej umożliwiło manipulacje w zakresie stosowanych instrumentów i utrzymanie przez kraje rozwinięte wsparcia na tym samym poziomie. Sukcesem Rundy Urugwajskiej jest natomiast zmiana w strukturze tego wsparcia w kierunku wsparcia bezpośredniego.

Negocjacje rolne w ramach kolejnej rundy rokowań, tzw. Rundy Doha toczą się wokół wytyczonych wcześniej prac w ramach Rundy Urugwajskiej obszarów. W trakcie trwania tej rundy kraje członkowskie wielokrotnie osiągały wstępne porozumienie co do kształtu nowej Deklaracji Ministerialnej, jednak pomimo kilkuletnich wysiłków nie osiągnięto ostatecznego kompromisu. Wśród najważniejszych ustaleń wymienić należy przedstawiony w lutym 2003 roku projekt Harbinsona, Porozumienie sierpniowe z 2003 roku, przyjęty w 2004 roku pakiet lipcowy, a także Konferencję Ministerialną w Hong Kongu, po której negocjacje rolne zawieszono. W lipcu 2008 roku rozpoczęły się negocjacje w Genewie, które podobnie jak poprzednie zakończyły się brakiem ostatecznego porozumienia. W styczniu 2010 roku członkowie WTO rozpoczęli kolejne konsultacje w kwestii handlu rolnego oparte na propozycjach z grudnia 2008 roku, aczkolwiek brak jest obecnie przesłanek zwiastujących szybkie zakończenie tych negocjacji.

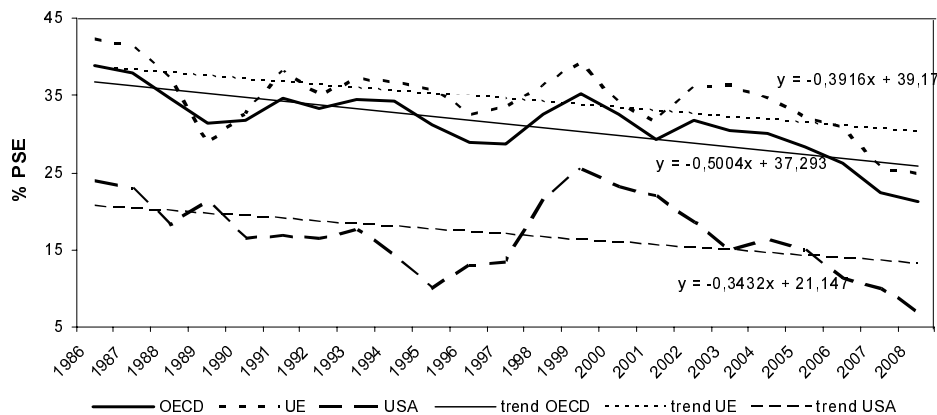
Wsparcie i protekcja w krajach OECD w trakcie i po zakończeniu Rundy Urugwajskiej

Analizując zmiany w polityce wsparcia i protekcji wobec producentów rolnych w krajach rozwiniętych w latach 1986-2008 z wykorzystaniem wskaźników %PSE, NAC oraz NPC, zaobserwować można ogólną tendencję spadkową poziomu tych wskaźników (rys. 1-3). Współczynniki kierunkowe funkcji trendu, które opisują zmiany w poziomie współczynnika %PSE wskazują, że udział wsparcia finansowego w przychodach producentów rolnych malał średniorocznie o 0,39 punktu procentowego w przypadku UE, 0,34 – w USA oraz średnio o 0,5 punktu procentowego dla krajów OECD. Na spadkową tendencję wskazują również ujemne współczynniki kierunkowe trendu wskaź-

⁵ Do skrzynki niebieskiej zaliczono instrumenty wsparcia bezpośredniego związane z programami ograniczania produkcji, np.: płatności od arealu i plonu bazowego, płatności z tytułu wyłączenia gruntów z uprawy.

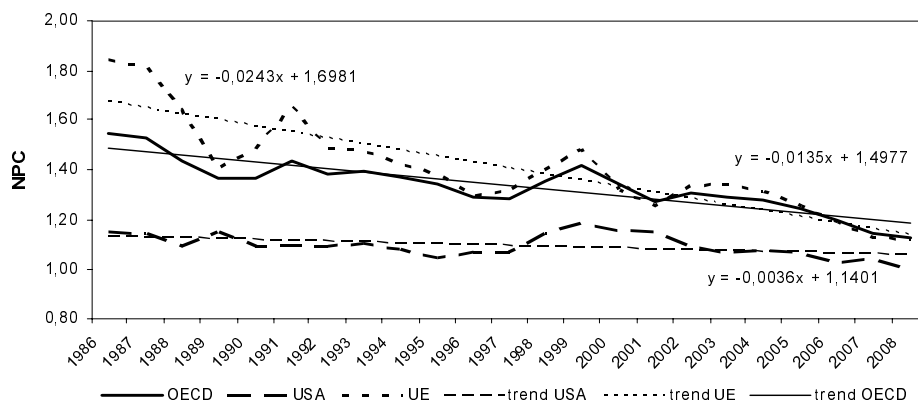
⁶ Do tej grupy instrumentów zaliczono m.in.: środki na infrastrukturę, badania i rozwój, promocję i marketing, programy rolnośrodowiskowe, bezpośrednie płatności wspierające dochody producentów.

ników NPC i NAC. Zauważyć należy jednak silnie zróżnicowanie tego procesu w poszczególnych okresach (tab. 1), co wykazano szacując funkcje trendu dla trzech różnych podokresów. Zarówno w przypadku UE i USA, jak i średniej dla krajów OECD poziom wsparcia i protekcji mierzony badanymi wskaźnikami spadał w trakcie trwania negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej, czyli w latach 1986-1994. Jednak w okresie implementacji Porozumienia w sprawie rolnictwa GATT/WTO, w którym kraje członkowskie zobowiązane były dostosować swoją politykę rolną do wymogów WTO, poziom badanych wskaźników wykazywał tendencję rosnącą, na co wskazują dodatnie współczynniki kierunkowe funkcji trendu wskaźników %PSE, NAC i NPC w latach 1995-2000. Co ciekawe, po zakończeniu procesu implementacji, czyli po roku 2000, poziom wskaźników znowu się obniżył, a tempo tego spadku było szybsze niż przeciętnie w całym badanym okresie, o czym świadczą wyższe ujemne wartości współczynników trendów w latach 2001-2008 niż w badanym okresie 1986-1994. Co więcej, zmiany w strukturze wsparcia producentów rolnych, czyli odchodzenie od wsparcia rynkowego na rzecz płatności bezpośrednich o charakterze *decoupled*, również przebiegały w kierunku zgodnym z założeniami WTO. Oznacza, to że liberalizacja polityki rolnej w tych krajach po 2000 roku jest nadal kontynuowana, pomimo braku formalnych zobowiązań ze strony WTO.



Rysunek 1. Zmiany w poziomie wskaźnika wsparcia producentów rolnych w krajach OECD, USA oraz UE w latach 1986-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie Producer and Consumer... 1986-2008.



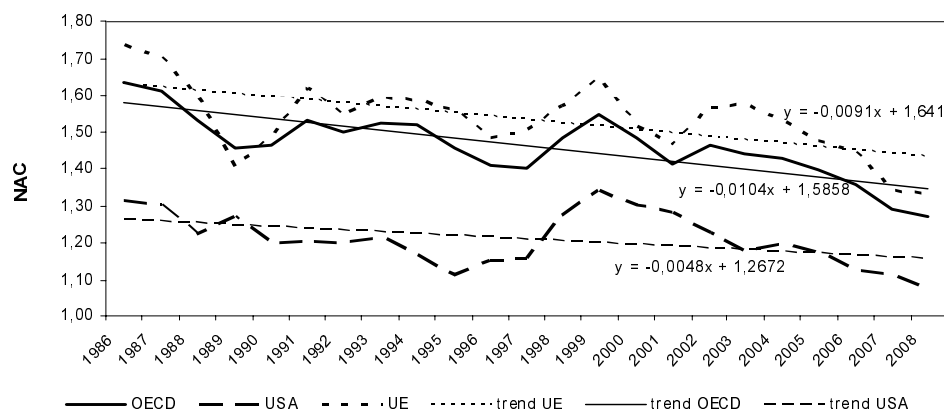
Rysunek 2. Zmiany w poziomie wskaźnika nominalnej ochrony producentów rolnych (NPC) w krajach OECD, USA oraz UE w latach 1986-2008

Źródło: jak na rys. 1.

Tabela 1. Dynamika wskaźników wsparcia [%PSE, NAC] oraz protekcji (NPC) sektora rolnego w krajach OECD, USA oraz UE przed, w trakcie oraz po Rundzie Urugwajskiej

Kraj	Rok	%PSE		NPC		NAC	
		równanie trendu	R ²	równanie trendu	R ²	równanie trendu	R ²
OECD	1986-2008	$y = -0,50 t + 37,29$	0,64	$y = -0,01 t + 1,50$	0,79	$y = -0,01 t + 1,59$	0,64
	1986-1994	$y = -0,49 t + 37,00$	0,28	$y = -0,02 t + 1,52$	0,57	$y = -0,01 t + 1,59$	0,31
	1995-2000	$y = 0,84 t + 28,58$	0,39	$y = 0,01 t + 1,29$	0,24	$y = 0,02 t + 1,40$	0,40
	2001-2008	$y = -1,38 t + 33,68$	0,79	$y = -0,02 t + 1,34$	0,83	$y = -0,03 t + 1,50$	0,79
USA	1986-2008	$y = -0,34 t + 21,15$	0,22	$y = -0,00 t + 1,14$	0,26	$y = -0,01 t + 1,27$	0,21
	1986-1994	$y = -1,05 t + 23,97$	0,77	$y = -0,01 t + 1,15$	0,50	$y = -0,02 t + 1,31$	0,76
	1995-2000	$y = 3,18 t + 6,74$	0,87	$y = 0,03 t + 1,02$	0,81	$y = 0,05 t + 1,06$	0,86
	2001-2008	$y = -1,91 t + 23,07$	0,93	$y = -0,02 t + 1,14$	0,84	$y = -0,03 t + 1,29$	0,93
UE	1986-2008	$y = -0,39 t + 39,17$	0,37	$y = -0,02 t + 1,70$	0,76	$y = -0,01 t + 1,64$	0,38
	1986-1994	$y = -0,49 t + 39,08$	0,10	$y = -0,05 t + 1,81$	0,59	$y = -0,01 t + 1,65$	0,14
	1995-2000	$y = 0,39 t + 33,85$	0,09	$y = 0,01 t + 1,34$	0,05	$y = 0,01 t + 1,51$	0,09
	2001-2008	$y = -1,42 t + 37,89$	0,63	$y = -0,03 t + 1,38$	0,67	$y = -0,03 t + 1,60$	0,62

Źródło: jak na rys. 1.



Rysunek 3. Zmiany w poziomie wskaźnika nominalnej pomocy dla producentów rolnych (NAC) w krajach OECD, USA oraz UE w latach 1986-2008

Źródło: jak na rys. 1

Zestawiając okresy występowania tendencji spadkowych poziomu wsparcia i protekcji w UE i USA z przeprowadzonymi w tych krajach reformami polityki rolnej zauważyć można ścisły związek pomiędzy tymi dwoma zjawiskami. Odnotowany na początku lat 90-tych spadek poziomu wsparcia w UE jest wynikiem przeprowadzonej w tym czasie Reformy MacSharry'ego. Z kolei wystąpienie silnej tendencji spadkowej badanych wskaźników od roku 2003 jest rezultatem reformy z 2003 roku i wprowadzenia systemu jednolitych płatności o charakterze *decoupled*. Podobnie, nowa ustawa rolna w USA, tzw. *Farm Bill* 1996 pozwoliła USA wypełnić zobowiązania wynikające z Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej, nie obniżając jednocześnie poziomu wsparcia. Przygotowania do następnej reformy polityki rolnej, jak i reforma *Farm Bill* 2002, rozpoczęły w USA od 2000 roku proces intensywnego spadku wsparcia mierzonego badanymi wskaźnikami OECD. Pozwala to wnioskować, iż większy wpływ na liberalizację handlu artykułami rolnymi mają same negocjacje w ramach WTO i przygotowanie do ewentualnego porozumienia niż implementacja wprowadzonych porozumień. Powodem tej sytuacji może być przedłużający się proces negocjacji, w trakcie którego państwa podejmują działania zmierzające do ukształtowania takiej polityki wobec sektora rolnego, która z jednej strony pozwala na uzyskanie lepszej pozycji negocjacyjnej, a z drugiej strony przygotowuje kraj do ewolucyjnego wdrażania ewentualnego Porozumienia i chroni przed koniecznością nagłych i drastycznych zmian.

Podsumowanie

1. Porozumienie w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej jest jedynym do tej pory wymiernym efektem negocjacji nad liberalizacją handlu artykułami rolno-żywnościowymi na forum GATT/WTO. Pomimo nacisków ze strony krajów rozwiniętych proces negocjacji w ramach współczesnej Rundy z Doha przedłuża się. Nie oznacza to jednak, iż proces liberalizacji handlu artykułami rolno-żywnościowymi został zahamowany.
2. Poziom wsparcia i protekcji wobec sektora rolnego w krajach rozwiniętych mierzony wskaźnikami wsparcia OECD wykazuje od rozpoczęcia negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej tendencję spadkową. Tempo tego spadku jest jednak zróżnicowane w poszczególnych okresach, na co wskazują oszacowane funkcje trendu linowego. Silniejsza tendencja spadkowa występowała w trakcie trwania negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej i w ramach Rundy z Doha, niż w trakcie implementacji postanowień WTO.
3. Presja wynikająca z negocjacji na forum WTO, chęć uzyskania lepszej pozycji negocjacyjnej i możliwość przygotowania gospodarki oraz sektora na konieczność wdrażania ewentualnych porozumień są czynnikami, które sprzyjają dalszej liberalizacji handlu artykułami rolno-żywnościowymi i dowodzą tym samym znaczącej roli WTO w dynamizowaniu tego procesu. Podpisanie Deklaracji Ministerialnej nie jest warunkiem koniecznym kontynuacji procesu liberalizacji handlu artykułami rolno-żywnościowymi.

Summary

This paper deals with the issue of the WTO impact on agricultural trade liberalization. The research is based on the set of the OECD support and protection measures. Results show, that the level of support for the agricultural sector in developed countries has been declining. This decline, however, seems to be stronger during the negotiation period than during the implementation period. The conclusion is, that although the WTO deals with some problems in reaching an agreement, it still has a crucial impact on the process of agricultural trade liberalization.

Literatura

- Czyżewski A., Poczta-Wajda A.** 2010: Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO, PWE. (w druku).
- Gay S.H., Offermann F.** 2006: Comparing support for organic and conventional farming in the European Union using an adjusted Producer Support Estimate. *European review of agricultural economics*, nr 33(1), s. 34.
- Hathaway D., Ingco M.** 1995: Agricultural liberalization and the Uruguay Round. [W:] *The Uruguay Round and the Developing Economies* (red. W. Martin, A. Winters). Washington, s. 1.
- Kulawik J.** 2004: Instrumenty finansowego wspierania rolnictwa. Ich pomiar, wpływ i efektywność. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4.
- Producer and Consumer Support Estimates. 2009: OECD Database 1986-2008. [www.oecd.org/statisticsdata/0,3381,en_2649_33773_1_119656_1_1_37401,00.html]. Paris.
- Tangerman S.** 2003: Agricultural Policies in OECD Countries 10 Years After the Uruguay Round: How Much Progress? Materiały konferencyjne z Międzynarodowej Konferencji OECD "Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading?" Capri, Italy.

Adres do korespondencji:

dr Agnieszka Poczta-Wajda
 Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
 Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej
 al. Niepodległości 10
 61-875 Poznań
 tel. (61) 854 30 21
 e-mail: agnieszka.poczta@ue.poznan.pl