

Kraje rozwijające się a perspektywa zakończenia rundy WTO z Doha

Kraje wysoko rozwinięte, w tym przede wszystkim państwa Unii Europejskiej i Stany Zjednoczone, nie są w stanie samodzielnie przeforsować swojego stanowiska. Coraz lepsze zorganizowanie i zinstytucjonalizowanie sojuszy i porozumień między krajami rozwijającymi się, a szczególnie nowo wschodzącymi gospodarkami (G-20), powoduje, że państwa OECD muszą liczyć się z ich stanowiskiem, a jednocześnie poszukiwać rozwiązania mającego wpływ na całokształt wyników negocjacji. Podejście to jest zgodne z zasadą Deklaracji z Doha, w której określono negocjacje jako jednorodne przedsięwzięcie (*single undertaking*). Oznacza to, że członkowie WTO, dochodząc do szczegółowych porozumień w określonych dziedzinach, powinni mieć na względzie całość negocjacji i wpływ danego uzgodnienia na ostateczny wynik rokowań.

Kraje rozwijające się od początku rundy WTO z Doha, zwanej rundą rozwojową (*Doha Development Round*) wyraźnie dążą do realizacji swoich interesów. Ich pozycja i siła przetargowa podczas trwających rokowań wyraźnie różni się od tej, którą prezentowały podczas poprzednich rund negocjacji handlowych GATT. Dzięki lepszemu przygotowaniu i konsolidacji w ramach grup interesów i koalicji negocjacyjnych pojawiła się realna szansa na uwzględnienie ich interesów w ramach ostatecznego porozumienia.

Nr 81/ 2012
16'04'12

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
**Małgorzata Grącik-
Zajaczkowski**

Redakcja:
Marta Götz
Piotr Cichocki
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Rozwojowy wymiar agendy przejawia się w utrzymaniu zasady specjalnego i wyróżniającego traktowania (*special and different treatment*, SDT) krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych (*least developed countries*, LDCs). Proponowana formuła w ramach negocjacji z Doha obejmuje następujące elementy: wzmocnienie możliwości handlowych krajów rozwijających się przez dostęp do nowych rynków, zobowiązanie członków WTO do brania pod uwagę interesów tych państw oraz zachowania elastyczności w zakresie zobowiązań krajów rozwijających się w ramach porozumień WTO. Integralną częścią mechanizmu SDT jest system pomocy w formule *Aid for Trade*, który składa się z programów pomocy technicznej (*trade-related technical assistance*) oraz wzmocnienia potencjału handlowego (*capacity building*) państw rozwijających się i LDCs. Należy zaznaczyć, że wszystkie państwa rozwijające się korzystają z systemu specjalnych preferencji. Jednak ich skala i zakres różnią się w zależności od poziomu rozwoju państwa. Przynależność do grupy państw rozwijających się w ramach WTO nie jest narzucana z góry, na podstawie określonego kryterium. Państwa same dokonują takiego wyboru. Natomiast wyodrębniona jest grupa 48 państw najmniej rozwiniętych, w której uczestnictwo regulowane jest przez zasady przyjęte w ramach ONZ. Kraje LDCs korzystają z dodatkowych ulg i zwolnień oraz specjalnych programów pomocy oferowanych im przez bogate państwa Północy.

Zakłada się, że przyjęcie pakietu pomocy towarzyszące nowym ustaleniom liberalizacyjnym w formule *Aid for Trade* powinno być komplementarne w stosunku do obniżania barier handlowych. Jednocześnie w większym stopniu ma być uwzględniony czynnik zróżnicowanego rozwoju wśród krajów rozwijających się, bowiem nie wszystkie państwa zaliczające się do tej kategorii powinny korzystać z systemu specjalnych preferencji lub być zwolnione z zasady wzajemności. Pewne koszty wynikające z liberalizacji handlu mogą ponieść państwa rozwijające się o wyższych dochodach, np. państwa należące do grupy BRIC: Chiny, Indie, Brazylia, RPA, natomiast jest to znacznie utrudnione w przypadku państw LDCs. Nie mają one bowiem wystarczających możliwości eksportowych, a konkurencyjność ich towarów jest ograniczona. Problemem jest to, że nowe regulacje dotyczące ułatwień i możliwości handlowych dla państw LDCs nie są przez nie wykorzystywane z powodu niewystarczającej infrastruktury komunikacyjnej, administracyjnej, technicznej czy legislacyjnej.

W pierwszym przypadku działania te powinny koncentrować się na badaniach, szkoleniach i budowie instytucji w celu zbudowania odpowiedniego zaplecza ekspertów i badaczy zajmujących się polityką handlową. Pomoc w budowie potencjału handlowego w sektorze prywatnym to niezbędny warunek do wejścia na



rynków krajów trzecich. Najpoważniejszą przeszkodą w rozwoju działalności prywatnej jest utrudniony dostęp do kredytów, niemożność skorzystania z narzędzi i zakładów usługowych, środków transportu. Rozwój możliwości eksportowych jest zatem hamowany przez różnego rodzaju przeszkody wewnętrzne wynikające z niedostatecznego rozwoju rynku finansowego, usługowego czy transportowego. Z kolei słaba jakość infrastruktury powoduje, że producenci i dostawcy mają utrudniony dostęp do rynku krajowego i zagranicznego oraz kłopoty ze składowaniem towarów, co powoduje znaczny wzrost kosztów tego typu usług. Problem są także dostawy wody i prądu, a instytucje przeprowadzające inspekcje i nadające certyfikaty są wysoce nieskuteczne.

Obecnie nacisk kładzie się na działania związane z budową potencjału handlowego, które polegają w dużym stopniu na pomocy zewnętrznej udzielanej danemu krajowi przez inne państwa lub organizacje międzynarodowe. Dobrym przykładem zaangażowania w tego typu działania są Niemcy. Znajdują się one w czołówce państw europejskich, przeznaczając najwięcej środków na pomoc w ramach rekomendowanej przez WTO inicjatywy *Aid for Trade*. Są największym donatorem pomocy spośród państw członkowskich UE należących do Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) w ramach OECD. W 2008 r. Niemcy przeznaczyły blisko 3 mld USD w ramach inicjatywy *Aid for Trade*. Rok później odnotowano niewielki spadek w wysokości 9%, wywołany najwyraźniej kryzysem gospodarczym, co i tak pozwoliło zachować Niemcom pozycję lidera. Tuż za nimi uplasowały się Francja, Wielka Brytania i Hiszpania. Unia Europejska i jej państwa członkowskie są zdecydowanie największym dawcą pomocy, przeznaczając rocznie blisko 14 mld USD. W stosunku do okresu bazowego 2002-2005 stanowi to wzrost o 70% w ujęciu realnym.

Najtrudniejszym obszarem negocjacyjnym w ramach rundy z Doha, blokującym porozumienie w innym dziedzinach, jest rolnictwo. Dla krajów rozwijających się, a w szczególności LDCs pozostaje ono głównym sektorem gospodarki, z którego utrzymuje się większa część ludności tych państw. Ustalenia rundy urugwajskiej GATT (1986-1994) w sprawie rolnictwa nie polepszyły dostępu tych krajów do rynków państw wyżej rozwiniętych. Przyczyną jest w dużej mierze utrzymująca się polityka protekcyjna w krajach wysoko rozwiniętych, co powoduje spadek cen na artykuły rolne na świecie i ograniczanie możliwości eksportowych państw rozwijających się oraz zmniejszenie wpływów ze sprzedaży artykułów rolnych. Kraje rozwijające się nie mają przewagi komparatywnej w obszarze produkcji rolnej, o czym decyduje niski poziom rozwoju gospodarki, przemysłu i innych sektorów. Z kolei utrzymanie preferencyjnego traktowania krajów rozwijających się (SDT) polegającego



na wydłużeniu czasu przyjmowania poszczególnych postanowień oraz zmniejszeniu skali redukcji cel nie wystarcza, aby doprowadzić do wzrostu gospodarczego krajów Południa i odnoszenia korzyści ze specjalizacji w handlu międzynarodowym. Ponadto kraje rozwijające się w coraz większym stopniu stają się importerami żywności netto. Mimo zauważalnego wzrostu cen produktów rolnych na rynkach światowych, duża część krajów LDCs nie może z tego korzystać, ponieważ nie ma dostępu do tych rynków. Wzrost cen spowodowany jest m.in. większym popytem na żywność i zmianą wzorca konsumpcji w krajach takich, jak Chiny oraz Indie, a także podniesieniem cen ropy naftowej, co prowadziło do poszukiwania alternatywnych źródeł energii, np. biopaliw.

Z powodu przedłużającego się impasu w rokowaniach, szczególnie w odniesieniu do rolnictwa, wydaje się, że kraje rozwijające się reprezentują niechętnie stanowisko wobec liberalizacji handlu. Wynika to w dużej mierze z konieczności poniesienia przez nie wysokich kosztów dostosowawczych w momencie przyjęcia nowych regulacji w WTO. Kraje rozwijające się polegają bowiem w znacznym stopniu na taryfach celnych jako jednym z głównych źródeł swoich dochodów budżetowych. W krajach rozwiniętych opłaty z handlu międzynarodowego stanowią około 1% dochodów do budżetu państwa, natomiast w krajach najmniej rozwiniętych średni wskaźnik to około 30%. Koszty dostosowawcze mogą być szczególnie uciążliwe dla krajów rozwijających się z kilku powodów. Po pierwsze, ich przemysł nastawiony na eksport jest zazwyczaj mało zróżnicowany i stąd uzależniony od eksportu oraz światowych cen jednego lub kilku produktów o ważnym znaczeniu dla ich handlu. Po drugie, są one narażone na duże koszty związane z dostosowaniem do wielostronnych regulacji handlowych obowiązujących w ramach systemu WTO. Po trzecie struktura światowego handlu jest najbardziej zniekształcona w tych sektorach, którymi kraje rozwijające się interesują się najbardziej: rolno-spożywczym, tekstylnym i odzieżowym. Po czwarte, kraje rozwijające się zamieszkuje najbiedniejsza część populacji ludzkiej. Ich rynki są słabo rozwinięte, a możliwości zaciągania kredytu bardzo ograniczone. Liberalizacja sektorów o największym znaczeniu dla ich gospodarek wywarłaby korzystny wpływ na rozwój tych krajów, ale wiązałaby się też z koniecznością poniesienia wysokich kosztów dostosowawczych.

Reakcja krajów rozwijających się na stopniowe ograniczanie lub eliminowanie stawek celnych na określone linie towarowe jest jednak różna. Niektóre z nich, szczególnie należące do grupy LDCs, obawiają się zniesienia systemu preferencji na rzecz preferencyjnego dostępu do rynku, czyli obniżenia stawek celnych na towary poniżej poziomu klauzuli największego uprzywilejowania (KNU). Twierdzą one, że



zmiana ta mogłaby niekorzystnie wpłynąć na ich eksport, redukując ich margines preferencji. Im większa zatem zależność danego państwa od systemu preferencji, tym większe potencjalne straty z tytułu redukcji taryf celnych KNU. W państwach LDCs wiele sektorów gospodarki może odczuć negatywne konsekwencje z powodu redukcji preferencji. Czy zatem powinno się opóźnić wielostronną liberalizację handlu, aby zachować jak najdłużej specjalne preferencje dla krajów LDCs, czy może lepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie nowych programów wsparcia dla tych krajów? Zdecydowanie korzystniejsza wydaje się druga opcja, przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, opóźnienie w liberalizacji handlu byłoby posunięciem dyskryminującym te państwa rozwijające się, które nie korzystają tak szeroko z systemu preferencji. Po drugie utrzymywanie długotrwałych preferencji handlowych składnia beneficjentów do podjęcia takich specjalizacji, w których nigdy nie byłiby konkurencyjni, gdyby takie preferencje zostały usunięte. Ich zniesienie utrudnia dywersyfikację w sektorach przemysłowych i podwyższa koszty dostosowawcze.

Nie ulega jednak wątpliwości, że bez pomocy typu *Aid for Trade*, udzielanej krajom najmniej rozwiniętym, nie mogłyby one uzyskać dostępu do rynków zewnętrznych. Jednak w dużej części, jak choćby większość postanowień WTO dotyczących pomocy technicznej, są to jedynie dobrowolne „obietnice”, które nie zobowiązują krajów-donatorów do udzielania takiego wsparcia. Jakie są zatem najpilniejsze potrzeby „rozwojowe” krajów rozwijających się? Po pierwsze, chodzi o zwiększenie reprezentacji w organizacjach międzynarodowych, przede wszystkim w ramach WTO, i odpowiednie przygotowanie i szkolenie przyszłych ekspertów w dziedzinie międzynarodowego prawa handlowego i przepisów WTO. Po drugie, liczy się poprawa infrastruktury służącej zwiększeniu możliwości eksportowych (drogi, porty, urzędy celne). Po trzecie, konieczna jest pomoc w dostosowaniu struktury eksportowej do wymogów i standardów rynków krajów rozwiniętych (wymogi sanitarne i zdrowotne, odpowiednie certyfikaty) i po czwarte, chodzi o rozwinięcie systemu informacji dotyczącej potencjalnych rynków eksportowych.

Należy jednak pamiętać, że otrzymywanie pomocy nie jest ostatecznym rozwiązaniem i lekiem na ich problemy rozwojowe. Rozwój gospodarczy wymaga bowiem liberalizacji handlu i polityki prorynkowej. To od samych państw rozwijających się zależy umiejętne wykorzystanie wsparcia zarówno ze strony WTO, jak również innych instytucji międzynarodowych. Konieczne jest więc wprowadzanie reform gospodarczych, które umożliwiłyby skuteczne przyjmowanie pomocy i jej wykorzystanie na rzecz aktywizacji krajowych producentów i eksporterów.



Małgorzata Grącik-Zajaczkowski – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Międzynarodowego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Zainteresowania badawcze to szeroko pojęta problematyka bezpieczeństwa międzynarodowego, polityka rozwojowa, instytucje międzynarodowe, stosunki transatlantyckie.

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Stowarzyszenie Instytut Zachodni.

