

## Milenijski razvojni cilji in pogajanja v okviru Dohe

### Povzetek

*V članku analiziram potek pogajanj in zastoj v sedanjem krogu trgovinskih pogajanj, ki poskušajo biti razvojno naravnana, kakor to opredeljuje tudi ministrska deklaracija iz leta 2001. Podrobnejša analiza pokaže, da sedanja pogajanja bistveno ne izboljšujejo položaja mnogih držav v razvoju in najverjetneje tudi ne bi bistveno prispevala k uresničevanju milenijskih ciljev. V nasprotju z začetno namero bi po vseh scenarijih v okviru Dohe precej pridobile najrazvitejše in najbogatejše države, od držav v razvoju pa nekaj držav s srednje velikimi dohodki. Mnoge naj-*

*revnejše države sveta bi bile spet poraženke tega kroga pogajanj.*

*Za resnično razvojno naravnano pogajanje bi morali pogajalci izpostaviti vrsto vprašanj, ki jih trenutno ni na dnevnem redu. Vprašanja, kakor so carinska eskalacija, načelo recipročnosti, možnost usklajenega izvajanja razvojnih politik držav v razvoju, migracija delovne sile, bodo morala biti uvrščena na dnevni red, če želimo doseči resnično uravnotežen trgovinski dogovor, ki bo zadovoljil tako najrazvitejše države kakor tudi revne in najrevnejše države v razvoju. Kmetijstvo bosta morala najprej*

*obravnavati oba največja trgovinska bloka pri sebi doma. Ni razloga, da ne bi uspešnih praks kmetovanja, zlasti na področju varne prehrane in okolju prijaznega kmetovanja, oba največja bloka pomagala prenesti tudi v najrevnejše in v veliki meri od kmetijstva odvisne države sveta. To verjetno ne bi bilo le v interesu posameznih držav, temveč v svetovnem interesu. Sama razvojno naravnana pogajanja bodo morala bistveno širše obravnavati še številna druga razvojna vprašanja, ki trenutno niso na dnevnem redu.*

**Ključne besede:** mednarodna trgovina, Doha, milenijski razvojni cilji, ekonomski in institucionalni razvoj

### Summary

*In the present article I analyse the current Doha round negotiations, which try to address the development issues as stated in the Ministerial Declaration of 2001, and their suspension. A more detailed analysis shows that the negotiations do not significantly improve the prospects of many developing countries and therefore would most likely not significantly help improve their efforts in achieving the Millennium Development Goals. According to various scenarios and contrary to the initial intent, the richest and most developed countries, as well as a few other middle income countries,*

*would gain significantly, whereas many of the poorest countries in the world would lose out again.*

*To run a truly developmental round, the negotiators should address a number of issues that are currently not on the table. Issues such as tariff escalation, the reciprocity principle, the possibility of the developing countries to run coordinated development policies, and migration of the work force, should be put on the table if a genuinely balanced agreement is to be reached that would serve the interests of both the developed and developing countries. The issue of agriculture should be*

*primarily addressed by the two leading trading blocs themselves. There is no reason for not transferring good practices in this area, especially in food safety and sustainable environmental-friendly farming to the poorest countries that are largely dependent on agriculture. This would probably be not only in the interest of individual countries, but also in the global interest. Proper development negotiations should be substantially extended and should address a number of other development issues that are not on the table at the moment.*

**Key words:** international trade, Doha, Millennium Development Goals, economic and institutional development

JEL: K33, F13, O13, O14

## 1. Uvod

Trgovinska pogajanja v okviru Dohane so verjetno najzahtevnejša in najbolj zapletena doslej. Pri tem ne gre le za vrsto nerešenih in nakopičenih težav, ki izvirajo iz prejšnjih krogov pogajanj, temveč še za vrsto drugih zadev, ki bistveno otežujejo že tako zahtevna trgovinska pogajanja. Dodatna dejstva so:

- da gre za prvi krog dejansko večstranskih pogajanj, saj so doslej pravila svetovne trgovine oblikovale večinoma najrazvitejše države, medtem ko so države tretjega sveta postavljena pravila le sprejemala ali zgolj malenkostno spreminjala;
- da ima Svetovna trgovinska organizacija že 150 držav članic, ki so povsem različne po velikosti, socialnoekonomskih razmerah, podnebnih razmerah in vrsti drugih značilnosti;
- hiter proces globalizacije, ki po eni strani odpira vrsto priložnosti, po drugi strani pa povzroča vrsto negotovosti tako najbolj razvitih držav sveta kakor vrste držav tretjega sveta, ki ostajajo izključene iz teh procesov.

Temeljni namen novega kroga pogajanj je opredeljen v ministrski deklaraciji, sprejeti novembra 2001. Ta izhaja iz spoznanja, da lahko mednarodna trgovina pomembno prispeva k ekonomskemu razvoju in odpravi revščine. Ker se večina svetovnega prebivalstva nahaja v državah v razvoju, je ministrska deklaracija poudarila potrebo po povečanem dostopu do razvitih trgov, po uravnoteženih pravilih, dobro domišljeni in vzdržni finančni in tehnični pomoči ter programih. Kot zanimivost naj navedemo, da sta besedi razvoj in razvijajoči (»development« in »developing«) v deklaraciji, ki obsega deset strani in 52 odstavkov, uporabljeni 39- oziroma 24-krat, tako da je na načelni ravni močno poudarjena potreba po hitrejšem razvoju držav tretjega sveta. Seveda pa omenjena namera sama ne more razrešiti nakopičenih težav v svetovni trgovinski izmenjavi. Bolj ko od deklaracije preko delovnega programa potekajo dejanska pogajanja, bolj postaja jasno, kako zahtevno bo uravnotežiti pravila svetovne trgovine tako, da bodo tudi najrevnejše in revne države tretjega sveta dobile priložnost za uspešno vključitev v svetovno trgovinsko izmenjavo. Države v razvoju že dolgo niso več enotna skupina držav z enakimi interesi. Med njimi so velike države, ki dosegajo visoke stopnje rasti in v marsičem že sooblikujejo svetovne trgovinske, finančne in druge

tokove, kakor so Kitajska, Indija, Brazilija, v prihodnje se jim bo pridružila še Rusija kot nova članica Svetovne trgovinske organizacije. Prav tako so med njimi srednje velike države, ki dosegajo srednje velike dohodke in si prizadevajo za čim večji in čim lažji dostop do trgov najrazvitejših držav na najrazličnejših področjih. Med njimi so tudi najrevnejše države sveta, ki se spopadajo s kopico težav od revščine do lakote. Med državami v razvoju so države, ki so zelo produktivne na področju kmetijstva (Brazilija, Argentina, deloma Indija), pa tudi države z najrevnejšim kmečkim prebivalstvom na svetu.

Vso to raznolikost je treba upoštevati, če naj se v okviru »razvojne« agende sprejmejo tako dogovori in pravila, ki naj omogočijo resničen svetovni razvoj. Treba je upoštevati tudi celotni povojni gospodarski razvoj, od prvega - »bretton-woodskega« obdobja do obdobja globalizacije v zadnjih desetletjih po obeh naftnih šokih. Še vedno velja obdobje od 1950 do 1973 za »zlato obdobje« svetovne ekonomije z visokimi stopnjami rasti in postopno konvergenco tretjega sveta z doseženim razvojem prvega sveta. Po obeh naftnih šokih in kljub razmahu procesov globalizacije ostajajo stopnje rasti nižje tako v razvitih državah kakor v državah tretjega sveta.<sup>1</sup> Seveda v svetovnem merilu obstajajo pomembne izjeme, najbolj očitna je Kitajska, v določeni meri tudi Indija. Prav zaradi teh dosežkov so tudi podatki v okviru milenijskih ciljev precej boljši, kakor bi bili sicer. Slika v drugih regijah sveta je veliko bolj vprašljiva: od Latinske Amerike do subsaharske Afrike, Bližnjega vzhoda in mnogih predelov Azije. Tudi slika Kitajske ni tako enostavna, kakor se včasih zdi. Prof. Bardhan z berkeleyske univerze izpostavlja, da je na Kitajskem in v Indiji od skupno 2,3 milijarde še vedno skoraj 1,5 milijarde ljudi, ki zaslužijo manj kakor dva dolarja na dan. Neenakost v mestih in na podeželju se povečuje, ogromno prebivalstva zlasti v notranjosti države ostaja izključenega iz procesov modernizacije Kitajske. Avtoritarna ureditev postaja vse bolj omejitvev v razvoju. Hkrati postajajo razviti zahodni trgi vse bolj negotovi zaradi velikih trgovinskih primanjkljajev s Kitajsko, kar utegne voditi do novih protekcionističnih prizadevanj.<sup>2</sup>

Opisana slika kaže na zapleten položaj, v katerem potekajo trgovinska pogajanja. Po eni strani vsebujejo očitno velika pričakovanja, povezana s cilji ministrske deklaracije, po drugi strani pa vrsto

<sup>1</sup> William Easterly, 'The lost decades', J. ECON. GROWTH, 6, 2, 2001: "As for developing countries, the past two decades have been more unkind to them than, say, 1950-70. Their growth was more unstable than in 1950-70; they were much more prone to recessions. And their median growth per head fell from 2.4% in 1965-79 to approximately 0% in 1980-98.

<sup>2</sup> Pranab Bardhan, *China, India Superpower? Not so Fast!*, YaleGlobal, 25. okt. 2005.

negotovosti, ki izhajajo iz procesov globalizacije. K temu je potrebno dodati še raznolike interese, ki izhajajo iz zelo različnih dejanskih situacij posameznih držav v svetu. Interesi najrevnejših držav z zelo neučinkovito proizvodnjo hrane in ob odsotnosti zmožnosti proizvajati kar koli drugega so očitno drugačni kakor interesi srednje revne velike države s produktivnim kmetijskim, izvozno naravnanim sektorjem, kakršnega premore Brazilija.

Kakšen bi torej moral biti formalni trgovinski okvir, ki bi omogočal uravnotežen razvoj raznolikih držav, vključenih v svetovno trgovino? Gre seveda za vprašanje, ki je vsebovano v ministrski deklaraciji, deloma pa jo tudi presega. Osnovna ideja pogajanj v okviru Dohe je namreč sorazmerno preprosta: države razvitega sveta so pripravljene odpreti svoje trge za kmetijske pridelke držav tretjega sveta, dokončno ukiniti izvozne subvencije v kmetijstvu in postopoma zmanjšati vse druge subvencije v kmetijstvu, v zameno pa od držav tretjega sveta pričakujejo nadaljnje odpiranje trga na področju storitev in proizvodov. To osnovno idejo pogajanj v okviru Dohe je mogoče osvetliti z več zornih kotov. Najprej pomeni priznanje pomenu kmetijstva v tretjem svetu in dejstvu, da svetovna trgovina v preteklosti tega dejstva ni sprejemala in da so drugi trgi najbolj razvitih držav sveta z različnimi dovoljenimi in nedovoljenimi mehanizmi zaščiteni. Toda to je samo en vidik pogajanj. Drugo, enako ali morda še pomembnejše je vprašanje, če je liberalizacija svetovnega kmetijstva res tisti mehanizem, ki lahko odločilno vpliva na hitrejši razvoj revnih in najrevnejših držav tega sveta. O katerih mehanizmih in načelih bi se morale države članice Svetovne trgovinske organizacije še pogajati, če bi resnično želele doseči razvojni dogovor? Tem vprašanjem namenjam nadaljevanje sestavka.

Pri tem pogajanja v okviru Dohe obravnavam skozi prizmo Deklaracije o milenijskih ciljih, sprejete v OZN leta 2000.<sup>3</sup> Deklaracija si je za cilj zastavila prepolovitev revščine in lakote v svetu do leta 2015, prav tako je postavila še vrsto drugih ciljev na področju zdravstva, higiene, izobraževanja, enakosti med spoloma... Ne da bi se spuščal v razpravo o formalnem pravnem statusu obeh deklaracij, tako milenijske kakor ministrske deklaracije iz Dohe,

razumem obe deklaraciji kot izjavo o nameri in zavezi, ki sicer ne ustvarja pravno izvršljive zaveze, predstavlja pa veliko težo v mednarodnih odnosih, še posebej, ker sta bili obe deklaraciji sprejeti soglasno.<sup>4</sup> Šele obe deklaraciji skupaj predstavljata po mojem mnenju pravi okvir za pogajanja o tem, kako uravnotežiti svetovno trgovinsko izmenjavo in omogočiti državam tretjega sveta, da začnejo tudi same pridobivati v globalizacijskih procesih.

V nadaljevanju obravnavam kmetijsko politiko EU in ZDA v luči svetovne trgovine in pogajanj v okviru Dohe, nato oceno, kdo in na kakšen način bi pridobil ob morebitnem dogovoru v okviru Dohe, na koncu pa predstavljam nekaj dodatnih mehanizmov in načel, ki bi lahko učinkoviteje prispevali k resnični razvojni perspektivi držav tretjega sveta, pri čemer njihov hitrejši ekonomski in socialni razvoj ne bi v ničemer ogrožal razvoja najrazvitejših držav sveta.

## 2. Kmetijstvo in razvite države

Kmetijska politika dveh največjih in najbolj razvitih blokov, EU in ZDA, je področje, kjer oba trgovinska bloka bistveno odstopata od siceršnjih zavez in pripravljenosti na sodelovanje ter proces liberalizacije v okviru svetovne trgovine. Kljub napovedi, zapisani v ministrski deklaraciji, da si bodo vse države prizadevale za vzpostavitev poštenega in tržno naravnane sistema trgovine, da bi popravile in onemogočile omejitve in izkrivljanje svetovnih trgovinskih trgov, je praksa obeh blokov še naprej drugačna.

Tako so v ZDA v letu 2002 sprejeli nov Farm Bill, ki je prispeval k povečanju subvencij v kmetijstvu, pri čemer so postali največji prejemniki pridelovalci žita in bombaža. Zakon vključuje »proticiklične ukrepe«, ki so oblika cenovnih podpor, katerih posledica je vzpodbuda proizvodnje celo tedaj, kadar tržne cene padejo zaradi prevelike ponudbe. Tako je ta ukrep povečal kmetijske subvencije za 80 odstotkov.<sup>5</sup>

Podobno je bolj obsežne reformske ukrepe na področju skupne kmetijske politike (v nadaljevanju SKP) ustavil dogovor med Chiracom in Schroederjem v letu 2002, po katerem se bo znesek evropskih sredstev za skupno kmetijsko politiko

<sup>3</sup> O težavah pri uresničevanju ciljev in odstopanju od vmesnih ciljev, ki bi morali biti doseženi, gl. THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS REPORT 2006.

<sup>4</sup> James Thuo Gathii, *The Legal Status of the Doha Declaration on TRIPS and Public Health Under the Vienna Convention on the Law of Treaties*, 15 HARV. J. L. & TECH. 291, 315 (2002). Gl. tudi Matjaž Nahtigal, *International law, International legal rules and the Millennium Development Goals*, 100 ASIL PROCEED. 214 (2006).

<sup>5</sup> Predstavitev učinkov novega kmetijskega zakona v ZDA v Julie Wolf, *THE FUTURE OF EUROPEAN AGRICULTURE*, Center for European Reform, London, 2002, str. 14-15.

do leta 2012 povečeval nominalno za 1 odstotek. To pomeni, da bi celoten obseg sredstev ob vztrajanju pri omenjenem dogovoru ostal praktično nespremenjen še celotno novo finančno perspektivo, šele nato bi se struktura in obseg sredstev, verjetno pa tudi večja pripravljenost za dogovor v okviru Dohe, začela povečevati. Tudi že dogovorjeno, da bo EU do leta 2012 odpravila vse izvozne subvencije v kmetijstvu, gre v tej smeri. Vprašanje pa je, če lahko evropske proračunske prednostne naloge, politike v okviru lizbonske strategije ter svetovna trgovinska pravila še naprej ostajajo bolj ali manj nespremenjena. Zlasti glede na dejstvo, da so ekonomske, pravne, socialne in druge posledice tovrstnega vztrajanja postale že povsem nedvoumne in jih v argumentirani razpravi praktično ni mogoče več resno zagovarjati.<sup>6</sup>

Zadnja reforma SKP je bila izvedena v letu 2003. Reforme SKP so bili sicer redno na dnevnem redu Evropske skupnosti v preteklih desetletjih, ki so po eni strani povečevale znesek v skupnem proračunu, po drugi strani pa vse do konca osemdesetih let prejšnjega stoletja pospeševala proizvodnjo hrane v Evropi, ustvarjala velike presežke, vplivala na okolje, hkrati pa niso uspela zadržati trenda opuščanja kmetij in kmetovanja ter staranja kmečkega prebivalstva v Evropi. Obstoj izvoznih subvencij zlasti na področju pšenice, sladkorja, govedine, mlečnih izdelkov in prehranbenih proizvodov iz mleka in sladkorja še naprej neposredno prizadeva množice kmetov v državah v razvoju.

Leta 1992 je MacSharryjeva reforma poskusila celovito upoštevati zgoraj opisane učinke SKP. Ta je nastala v veliki meri zaradi pritiskov med pogajanjimi znotraj uruguajskih pogajanj, katerih namen je bil zmanjšati protekcionistične ukrepe razvitih držav na področju kmetijstva. Osnovni cilj reforme je bil približati najvišje evropske cene svetovnim cenam. Da bi bila tovrstna reforma sprejemljiva za evropske kmete, je MacSharry,

takratni evropski komisar za kmetijstvo, zagotovil ustrezna nadomestila, ki so bila približno enaka znižanju najnižjih evropskih cen (te so ostale še naprej višje od svetovnih cen). Neposredna plačila kmetovalcem so ostala približno enaka, kakor so bila siceršnja znižanja, zato se skupna kmetijska politika v celoti ni znižala, spremenila pa se je vrsta plačil. Pred reformo je šla večina sredstev za nakup in razpolaganje s presežki, po reformi pa so večino denarja neposredno dobili kmetje, izoblikoval se je sistem neposrednih plačil, ki je začel razvezovati pridelavo in plačila.<sup>7</sup> Tako se je znesek za SKP v letih od 1993 do 2002 v evropskem proračunu povečal od 34 mrd evrov na 44,5 mrd evrov.<sup>8</sup>

Z reformo iz junija 2003 se je nadaljevalo z razvezo med kmetijsko proizvodnjo in subvencijami. Novo enotno plačilo na kmetijo bo postopoma nadomestilo dosedanje subvencije do leta 2012. Začelo se je izplačevati februarja 2006, ko bo reforma končana, pa bodo kmetje prejeli enotno stopnjo subvencije na hektar. Cilj reforme naj bi bil, da bi na ta način zmanjšali vzpodbude za prekomerno proizvodnjo kmetijskih proizvodov v okviru SKP. Kmetje bodo potrebovali nekaj časa, da ugotovijo, kaj se jim bo po novi shemi plačil najbolj izplačalo proizvajati. V Angliji, denimo, se ocenjuje, da bodo najbolj proizvajali pšenico namesto ovsa in ječmena. Če bodo napačno ocenili svoj pridelek, se jim lahko zgodi, da ne bodo več prejeli zajamčenega prihodka. Tudi v Angliji se kmetje sicer pritožujejo nad zamudnostjo birokratskih opravil in nad tem, da morajo vloge izpolniti do maja, plačila pa bodo prejeli šele februarja prihodnje leto.<sup>9</sup>

Po mnenju nekaterih strokovnjakov omenjena reforma pomembno spreminja SKP, kakršno smo poznali doslej. Gre za postopen premik od subvencioniranja proizvodnje k neposrednim plačilom kmetom. Ta premik avtomatično ne pomeni prihranka pri subvencijah. Lahko se zgodi

<sup>6</sup> Gl. npr. Richard Baldwin, Charles Wyplosz, *THE ECONOMICS OF EUROPEAN INTEGRATION: »The CAP remains highly problematic. It continues to consume about half the EU budget yet most farmers complain about the lack of support and many leave the farm sector altogether, often abandoning marginal farmland in the process. The CAP also causes Europe enormous problems in the world trading system since the CAP indirectly harms the livelihoods of some of the world's poorest citizens - small farmers in poor nations - while simultaneously infuriating some of the EU's most powerful trade partners.«* McGraw Hill 2006 (druga izdaja), str. 220.

»SKP ostaja zelo problematična. Še naprej porabi približno polovico proračuna EU, kljub temu pa se večina kmetov pritožuje nad tem, da nimajo podpore in mnogi zapuščajo kmetijski sektor, pri čemer v tem procesu pogosto opuščajo obrobne kmetijske površine. Prav tako SKP Evropi povzroča velike težave v sistemu svetovne trgovine, ker SKP posredno škoduje preživljanju nekaterih najbolj revnih prebivalcev sveta - majhnih kmetov v revnih državah - medtem ko hkrati razburja nekatere najmočnejše trgovinske partnerje EU.« (avtorjev prevod).

Za celovit pregled pravil in značilnosti SKP gl. tudi Franci Avsec, Emil Erjavec, *EVROPSKO KMETIJSKO PRAVO*, GV založba 2005.

<sup>7</sup> Richard Baldwin, Charles Wyplosz, *supra* 6, str. 218-219.

<sup>8</sup> Jule Wolf, *supra* 5, str. 11.

<sup>9</sup> Fiona Harvey, *Farmer's problems could be worsened by CAP reforms*, Financial Times, 29. avgust 2005.



celo nasprotno, ker so potrošniki tisti, ki deloma vzdržujejo umetno visoke cene kmetijskih proizvodov. Lahko se zgodi, da bo SKP v prihodnje postala celo dražja kakor doslej, zaradi česar finančni ministri dvomijo o tej reformi. Po drugi strani so zadržani tudi kmetje, saj se s sistemom neposrednih plačil povečuje preglednost subvencij, kar bo olajševalo prihodnje reformske korake.

Poleg jasno dokumentiranih negativnih učinkov tovrstnih praks najbolj razvitih držav sveta, zlasti seveda obeh največjih trgovinskih blokov, ima razprava o nadaljnjih reformskih korakih SKP tudi pomembno evropsko razsežnost. Ti se nanašajo na regionalne učinke SKP, na redistribucijske učinke SKP, na varno pridelavo hrane in na okoljevarstvene učinke SKP. Nič od tega ni enostavno, celotno področje je v resnici izredno zapleteno. Kljub temu vrsta strokovnjakov poudarja, da dosedanje reforme niso uspele upoštevati razmerja med bogatimi in revnimi evropskimi regijami in zato predlagajo različne spremembe, ki bi lahko zagotovile doseganje ciljev evropske kohezije. Nedavna obsežna empirična študija pod vodstvom prof. Marka Shucksmitha je pokazala, da reforme iz l. 2003 niso bile zadostne in da vzdržujejo ali celo povečujejo neenakost med bogatimi in revnimi regijami v EU, namesto da bi jo zmanjševale. Trenutno se SKP financira iz dveh stebrov, prvi steber v obliki neposrednih plačil kmetom in v obliki »vzdrževanih tržnih cen«, ki jih plačujejo potrošniki v obliki višjih cen za kmetijske proizvode, kar skupno znaša 90 mrd evrov (45 mrd evrov v obliki neposrednih plačil in naslednjih 45 mrd evrov v obliki vzdrževanih tržnih cen, kakor se po metodologiji OECD ocenjuje vrednost celotne SKP). To pa nesorazmerno favorizira najbolj uspešne, jedrne evropske regije z velikimi kmetijami, ki pridelujejo pšenico, mleko in govedino, namesto revnih obrobni regij z majhnimi kmetijami in proizvodi, kakor so olivno olje ali vino.<sup>10</sup> Drugi, veliko manjši steber, pokriva področje razvoja podeželja.

Študija dokazuje, da tudi po zadnji reformi SKP bogate regije v Nemčiji, Veliki Britaniji, Franciji in na Nizozemskem dobijo precej več sredstev iz naslova SKP kakor revnejše regije v vzhodni in južni Evropi. Okrog 80 odstotkov kmetijskih subvencij, ki jih EU namenja za SKP, je

namenjenih podpori pridelovalcem žita, govedine in mlečnih izdelkov, ki so glavne dejavnosti kmetov iz severnejših držav.<sup>11</sup>

Še presenetljivejše je dejstvo, da novi in bistveno manjši ukrepi iz drugega stebra SKP, vrednega 4,6 mrd evrov letno, ki zagotavlja podporo ekološkemu kmetovanju na območjih z omejenimi dejavniki (*less favoured areas*), kakor so hribi in gore, prav tako gredo v največji meri najbolj bogatim državam EU. To pa zato, ker tudi nove ukrepe najbolj uporabljajo najbogatije države severne zahodne Evrope, ki so tudi najbolj sposobne izvajati sprejeto zakonodajo.<sup>12</sup>

Predlog prof. Shucksmitha in njegove ekipe je, da bi denar postopoma, toda hitreje kakor je trenutno načrtovano, preusmerili iz prvega v drugi steber. To bi vodilo v zmanjševanje neposrednih subvencij kmetom, sčasoma zmanjšalo tržno zaščito in povečalo denar za okolju prijazno kmetovanje in na splošno za ukrepe za razvoj podeželja. Zagovarjajo tudi spremembo meril v drugem stebru, tako da bi revnejše države pridobile večji delež denarja za razvoj svojih kmetijskih ekonomij. Končno poziva, da bi morali biti za uporabo evropskih sredstev uporabljeni drugačni argumenti, ne le kmetijski, in da bi morali govoriti o širših družbenih implikacijah uporabe evropskih sredstev. Tako bi morali nasloviti širše probleme po EU, ki bi se nanašali na vzpodbude na jugu in vzhodu razširjene EU glede problemov razvoja kmetijstva in podeželja v njihovih regijah.<sup>13</sup>

Vendar pa so ozemeljski učinki prav tako le en vidik SKP. Presenetljivi so tudi redistribucijski učinki SKP. Neposredna plačila namreč ne gredo kmetom, temveč lastnikom zemlje. Zato gre največji transfer SKP v roke največjim in najbolj premožnim posestnikom v Evropi, medtem ko majhni kmetje dobivajo zgolj majhna sredstva SKP. Richard Baldwin prav v tem dejstvu vidi enega od razlogov, zakaj so Francozi glasovali proti ustavni pogodbi. Postopoma namreč na podlagi večje preglednosti prodirajo spoznanja o neučinkoviti porazdelitvi sredstev SKP, ki se ne sklada s splošnim dojemanjem in izvorno idejo SKP, po kateri bi morala iti sredstva SKP v roke delovnim in prizadevnim kmetom, ki se nahajajo v stalnih težavah in stiski.<sup>14</sup> V praksi Baldwin ugotavlja, da je SKP ustvarjena za kanaliziranje denarja elitnim

<sup>10</sup> Mark Shucksmith, K.J. Thomson in D. Roberts, *THE CAP AND THE REGIONS - THE TERRITORIAL IMPACT OF THE CAP*, CABI publishing 2005, str. 190 in naslednje. Gl. tudi povzetek študije *CAP AND THE REGIONS*, University of Aberdeen, avgust 2005.

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> Richard Baldwin, *The 'Non' was also against the CAP*, CEPS working paper, junij 2005.

pridelovalcem in premožnim posestnikom, kar dokazujejo naslednja dejstva: 5 odstotkov največjih kmetov v Franciji prejme 25 odstotkov vseh sredstev SKP, medtem ko dve petini najmanjših francoskih kmetov dobi skupaj le 5 odstotkov sredstev SKP.<sup>15</sup> Na tej podlagi Baldwin zatrjuje, da bi lahko denimo v Franciji neboleče zmanjšali sredstva SKP za četrtno, ne da bi to kakor koli prizadelo 95 odstotkov francoskih kmetov, pa tudi 5 odstotkov najbogatejših in najbolj konkurenčnih kmetov bi lahko uspešno delovalo naprej.<sup>16</sup> Podobna razmerja financiranja obstajajo tudi v drugih članicah EU-15.

Kako se torej izvit iz SKP, ki je draga, neučinkovita in problematična glede več vprašanj, da bi zagotovili pozitivne strani kmetovanja in zmanjševali negativne strani? Poleg nekaterih gornjih predlogov, ki jih je podala skupina strokovnjakov pod vodstvom prof. Shucksmitha, jih je mogoče povzeti v naslednje ukrepe<sup>17</sup>:

- pripeljati kmetijstvo bližje trgu;
- povečevati kakovost in varnost hrane;
- varovati in izboljševati naravo;
- vzpodbujati razvoj podeželja in podeželskih skupnosti (širše kakor samo kmetijstvo, torej tudi boljša infrastruktura, izobraževanje, IT...);
- predstavljati javnosti kmetijsko trgovanje z razvijajočimi se državami in jim posredovati okoljsko vzdržne metode kmetovanja.<sup>18</sup>

Pred največjima trgovinskima blokoma, ZDA in EU, ostajajo torej izjemno celoviti izzivi na področju kmetijstva, v veliki meri zaradi lastnih izzivov in v učinkov na države tretjega sveta. Zgolj natančne in celovite analize, premišljeni reformski ukrepi, odkrita in pregledna javna razprava lahko prispevajo k spremembam v kmetijski politiki. Te bodo deloma nastajale zaradi mednarodnih pritiskov, deloma zaradi vse bolj očitnih potreb po spremembah, deloma gotovo tudi zaradi podnebnih sprememb, ki bodo narekemale nove pristope, drugačne oblike kmetovanja in varovanja okolja, drugačno upravljanje z vodo in vodnimi bogastvi ter z naravnimi

dobrinami nasploh. Vprašanje pa je, če bodo voditelji najrazvitejših držav sveta v resnici kos tako velikim izzivom in zahtevam ter pritiskom najrazličnejših interesnih skupin, lobijev itd., pri čemer se zdi, da so zahteve in pričakovanje nekaterih med njimi upravičene in legitimne, nekatere druge pa bistveno manj. Le potrpežljivo odstiranje vseh teh dejavnikov bi lahko pripeljalo do učinkovitejših reform, ki ne bodo imele posledic le za kmetijstvo, temveč za prebivalstvo nasploh.

### 3. Kmetijstvo in države v razvoju

V prejšnjem razdelku smo prikazali zapletenost kmetijske politike v razvitih državah. Enako velja tudi za države tretjega sveta. Pri tem je kmetijstvo za večino držav tretjega sveta še bistveno in neprimerno pomembnejša dejavnost. Kakor izpostavlja Stiglitz, kmetijstvo predstavlja okrog 40 odstotkov BDP, 35 odstotkov izvoza in 70 odstotkov zaposlitev v državah v razvoju.<sup>19</sup>

Toda če po eni strani razumemo razsežnost in pomen kmetijstva za tretji svet, to še ne pomeni, da problematika ni *mutatis mutandis* enako zapletena kakor v razvitem svetu. Mnoge najrevnejše države sveta so namreč na področju kmetijstva izredno neučinkovite in nekatere delno, druge pa skoraj v celoti odvisne od uvoza iz tujine. Po drugi strani pa so države, ki spadajo med srednje razvite države in imajo izredno učinkovito in izvozno naravnano kmetijstvo, kakor sta Brazilija in Argentina. Zato enostavne rešitve, ki bi bile enako dobre za vse države v razvijajočem se svetu, niso možne. Tudi njihov interes ni povsem enak, kar bi avtomatično okrepilo njihovo pogajalsko moč v okviru Dohe.<sup>20</sup>

Prav na ta dejstva je opozoril v mislih Dani Rodrik s soavtorji, ko je zapisal, da bo morebitna liberalizacija svetovne trgovine koristila predvsem potrošnikom in davkoplačevalcem razvitega sveta. Ugotavlja namreč, da sistem subvencij v kmetijstvu služi predvsem kot mehanizem za transfer sredstev od potrošnikov in davkoplačevalcev h kmetom

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.*, str. 49.

<sup>18</sup> Podobno celovito podaja predloge za nadaljnje reformske korake v smeri multifunkcionalnosti kmetijstva nedavna študija Eleni Kaditi, Johan Swinnen, TRADE AGREEMENTS, MULTIFUNCTIONALITY AND EU AGRICULTURE, CEPS Publication, December 2006. Gl. priporočila in ugotovitve na str. 312–315.

<sup>19</sup> Joseph Stiglitz, Andrew Carlton, FAIR TRADE FOR ALL, Oxford University Press 2005, str. 120.

<sup>20</sup> Prvič doslej se je pri večstranskih pogajanjih zgodilo, da so se države v razvoju kljub vsej svoji raznolikosti in različnim stopnjam razvoja poenotile in predstavile pred vrhom v Hong Kongu skupen nastop, ki bi moral iti v smeri rezultata, skladnega z razvojnimi cilji, opredeljenimi v ministrski deklaraciji. Ključne zahteve so usmerjene k subvencijam in uvoznim carinam v kmetijstvu ter načinu znižanja carin industrijskih proizvodov, ki ne bi škodoval prizadevanjem za industrijski razvoj držav v razvoju. Gl. *Poor Nations Unite at Trade Talks*, BBC News, 16. december 2005. Gl. tudi *id.*, *Key Issues in Trade Talks*.

znotraj posameznih držav, medtem ko so druge države prizadete toliko, kolikor to prispeva k dvigu svetovnih cen hrane. Dejansko bi bistveno pridobile ob obsežni liberalizaciji v kmetijstvu neto izvoznice kmetijskih proizvodov, torej bogate države, kakor so ZDA, in srednje bogate države, kakor so Argentina, Brazilija in Tajska.<sup>21</sup>

Mnoge revne in najrevnejše države sveta so, kakor rečeno, neto uvoznice hrane, tako da imajo koristi od nizkih svetovnih cen hrane. Dvig cene hrane bi tako koristil revnemu prebivalstvu na podeželju, ki prodaja kmetijske proizvode, vendar bi hkrati prizadel revne sloje prebivalstva v mestih. Skupna raven revščine bi sicer lahko bila zmanjšana, v kakšnem obsegu in na kakšen način, pa je odvisno od mnogih dejavnikov, kakor je po eni strani dvig svetovnih cen riža, sladkorja ali pšenice, po drugi strani pa od morebitnih izboljšav pogojev kmetovanja v revnih predelih sveta, pa tudi od tega, kolikor bi pozitivni učinki dejansko prišli do samih revnih kmetovalcev in pridelovalcev hrane in se ne bi ustavili pri različnih posrednikih.<sup>22</sup>

Ko so se trgovinska pogajanja v okviru Dohe dejansko pričela, so bila začetna pričakovanja in ocene izjemno visoki. Še leta 2003 je Svetovna banka razglašala, da bi dosežen dogovor v okviru Dohe predstavljal celotni svetovni pozitivni učinek preko 800 milijard dolarjev, pri čemer bi državam v razvoju pripadlo kar preko 500 milijard dolarjev in tako pomagalo rešiti revščine 144 milijonom ljudi v različnih državah v razvoju. To so bili tudi široko navajani podatki in projekcije, medtem ko so bile pred vrhom v Hong Kongu decembra 2005 projekcije že bistveno nižje, tako da je bila ocena skupnega učinka že manj kakor 300 milijard dolarjev, od katerih bi le še manj kakor 100 milijard dobile države v razvoju. Spomladanske projekcije v letu 2006 so postale še dodatno previdnejše in bolj realistične, tako da bi imel dogovor pozitiven učinek le še na majhen delček tistih, ki živijo pod pragom absolutne revščine.<sup>23</sup> Izrazito negativno je spomladanske predloge v letu 2006 ocenila tudi nevladna organizacija Oxfam, znana sicer po svojih visoko kvalificiranih ter zmernih stališčih, sicer pa močna zagovornica potrebe po uspešnem in uravnoteženem dogovoru v okviru Dohe.<sup>24</sup>

Po začetnih splošnih ocenah in projekcijah tako prihajajo v ospredje bistveno natančnejši modeli, analize in scenariji, povezanimi s pogajanjem v okviru Dohe. Te so pomembne zato, ker šele realne analize in ocene omogočajo tudi dosego realnih kompromisov, ki naj v resnici omogočijo hitrejši razvoj revnih in najbolj revnih držav sveta, pri čemer tak razvoj ne bi bil kakor koli v škodo najbolj razvitim državam sveta. Vendar je pot do tako uravnoteženega dogovora še dolga, ohraniti velja realističen pogled. Zaenkrat velja, da bi na splošno na svetovni ravni kateri koli od verjetnih scenarijev ustvaril zgolj skromno povečanje svetovnega dohodka med 40 do 60 mrd USD, oziroma 0,2 odstotka svetovnega BDP, kar bistveno odstopa od siceršnjega splošnega prepričanja o pomenu dogovora v okviru Dohe.<sup>25</sup> Hkrati so velikokrat zanemarjeni in podcenjeni stroški, ki jih spremembe v svetovni trgovini zahtevajo od posameznih držav. Te vključujejo izgubo prihodkov zaradi nižjih carin, ki so za revne države običajno pomemben javnofinančni vir, stroške zaradi prilagoditev institucij in novih pravil. Revne države s šibkimi institucijami imajo tudi na tem področju običajno večje težave, morebitni pozitivni učinki so zato še toliko manjši. V tem dejstvu se skriva tudi del odgovora, zakaj učinki dogovorov na svetovni ravni tako težko prodrejo in imajo kakršen koli pozitiven učinek na najbolj revne predele in države sveta. Tudi to bi morali upoštevati v nadaljevanju pogajanj v okviru Dohe.

Zaenkrat velja, da bi bili učinki morebitne liberalizacije svetovnega kmetijstva bistveno ugodnejši za najbogatejše države sveta. Glede razvijajočih se držav velja, kakor že omenjeno, da bi pridobilo zgolj nekaj kmetijsko najbolj produktivnih držav (Brazilija, Argentina in Tajska), toda večina bi jih bila zaradi liberalizacije kmetijstva prizadeta. Med njimi bi bili zlasti Bangladeš, države Vzhodne Afrike, države subsaharske Afrike, bližnji Vzhod, Severna Afrika, Vietnam, Mehika in tudi Kitajska.<sup>26</sup> Razlogi za takšen učinek, ki je v nasprotju z začetnimi pričakovanji, so prevladujoča nekonkurenčnost, nizka produktivnost, usmerjena v preživetje, značilnosti kmetovanja v državah tretjega sveta, ki ne omogočajo hitrejšega razvoja.

<sup>21</sup> Nancy Birdsall, Dani Rodrik in Arwind Subramian, *How to help poor countries?*, FOREIGN AFFAIRS, št. 84, julij/avgust 2005, str. 140.

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> Sandra Polaski, *Winners and Losers: The Impact of the Doha Round on Developing Countries*, tabela na str. 34, Carnegie Endowment 2006; [www.carnegieendowment.org/trade](http://www.carnegieendowment.org/trade).

<sup>24</sup> Oxfam Briefing Paper 87, *A recipe for disaster: will the Doha Round fail to deliver for development?*, april 2006; [http://www.oxfam.org/en/policy/briefingpapers/bp87\\_recipefordisaster\\_060427](http://www.oxfam.org/en/policy/briefingpapers/bp87_recipefordisaster_060427).

<sup>25</sup> Sandra Polaski, *supra* 23, str. vii.

<sup>26</sup> Gl. Sandra Polaski, *supra* 23, str. viii in tabela 3.4 na str. 42.

Vse te ugotovitve nujno ne pomenijo, da ne bi bilo možno zagotoviti pozitivnih učinkov tudi za kmetovanje v teh državah, toda pod bistveno bolj kvalificiranimi pogoji. Mednje sodijo zlasti naslednji možni ukrepi: poudarek v pogajanjih bi moral biti na tistih kmetijskih proizvodih, ki imajo največji pozitivni učinek na proizvajalce in najmanjši negativni učinek na potrošnje.<sup>27</sup> Selektiven in postopen pristop k liberalizaciji svetovnega kmetijstva je nujen, sicer utegne imeti splošna, neselektivna liberalizacija najbolj negativne učinke prav na najrevnejše in najbolj neučinkovite države sveta. Tako bi morali znižati carine in kvote najprej glede tistih kmetijskih proizvodov, ki se največ pridelujejo v državah tretjega sveta, in tistih, ki se največ trošijo v razvitih državah. Stiglitz ocenjuje, da bi odprava kvot in carin, denimo za sladkor ali tropske proizvode v EU in ZDA, dvignila cene, ki bi jih prejeli proizvajalci v državah v razvoju, vendar bi imeli zgolj majhen vpliv na cene na drobno v teh državah.<sup>28</sup>

Po drugi strani bi morali državam v razvoju dovoliti dolga prehodna obdobja in jim zagotoviti ustrezno razvojno pomoč za potrebne prilagoditve in izboljšave v kmetijstvu glede vrste drugih proizvodov, kjer države v razvoju niso dovolj konkurenčne. Eden od možnih ukrepov bi bila uvedba izravnalnih carin za uvoz subvencioniranih proizvodov, ki bi imel pozitivne učinke na proizvajalce v državah v razvoju in na javne prihodke. Večje javne prihodke bi usmerjali v izboljšavo pogojev za kmetovanje in v zmanjševanje negativnih učinkov za revne v mestih.<sup>29</sup> Dodatno bi morale bogate države bolj organizirano in sistematično pomagati zlasti državam subsaharske Afrike pri razvoju kmetijstva. Pomoč pri uporabi izboljšanih in odpornejših vrst semen, uporabi gnojil in boljšem upravljanju z vodo, kakor so namakanja na majhnih površinah, bi lahko pomembno izboljšali učinkovitost kmetijstva v subsaharski Afriki.<sup>30</sup> Tako Sachs ocenjuje, da bi lahko s praktično pomočjo bogatih držav namesto s pomočjo v obliki hrane iz ZDA omogočili, da države subsaharske Afrike podvojijo ali celo potrojijo dosedanje raven proizvodnje hrane.<sup>31</sup>

Podobno ugotavljajo tudi v nekaterih evropskih raziskovalnih institucijah. Sama morebitna liberalizacija kmetijstva ne more zagotoviti vključitve najrevnejših držav v svetovno trgovinsko izmenjavo. Nasprotno, slabo premišljena in slabo umerjena liberalizacija svetovnega kmetijstva lahko njihovo položaj še poslabša. Ena od značilnosti držav v razvoju je namreč tudi ta, da je za področje kmetijstva in podeželja namenjenih premalo sredstev, kar se kaže tako v nerazviti infrastrukturi, skromni izobrazbi in znanju kmetov, pomanjkanju tehnologij za predelavo hrane, neučinkovitem trženju in nezadostnem ter neuskkljenem izvajanju vladnih politik na tem področju.<sup>32</sup> Težava je v tem, da so mnoge države v razvoju, ki z največjo težavo poskušajo uresničevati milenijske cilje, hkrati pod strogim nadzorom mednarodnih finančnih institucij in njihovimi zahtevami po makro-ekonomski stabilnosti, kar gre v veliki meri tudi na račun zmanjšanja ali odsotnosti investicij v boljšo infrastrukturo na podeželju.

Kakor sta zapleteni kmetijska in podeželska problematika najrazvitejših držav, obravnavani v prejšnjem razdelku, je ta problematika enako zapletena tudi v državah v razvoju, le da prizadeva še bistveno večji delež prebivalstva. Zdi se, da je do resnično razvojno naravnane dogovora, ki bi bistveno izboljšal perspektive najrevnejših držav sveta, ne da bi to nujno škodilo najrazvitejšim državam, še daleč. Dosedanja pogajanja očitno potekajo pod močnimi vplivi interesnih skupin, pogajalci in vodilne države pa jih zaenkrat niso sposobne preseči. Po drugi strani bodo morale tudi države v razvoju najti možnosti za še močnejšo natančno opredelitev svojih interesov in pričakovanj. Ker pri trgovinskih pogajanjih vsak dogovor ustvarja zmagovalce in poražence, bi morali takemu dogovoru dodati izravnalne mehanizme, ki bi pozitivne učinke uravnotežili in bi bili nesorazmerno močno porazdeljeni v korist revnih in najrevnejših držav. Treba bi bilo izdelati mehanizme za izvedbo transferjev za pomoč tem državam glede trgovinskih prilagoditev.<sup>33</sup>

Za dokončni kompromis, ki bi bil Pareto učinkovit, bodo morali pogajalci pokazati visoko stopnjo ustvarjalnosti in inovativnosti, morali bodo znati

<sup>27</sup> Stiglitz in Carlton, *supra* 19, str. 121.

<sup>28</sup> *Id.*, str. 123.

<sup>29</sup> *Id.*, str. 121, op. 13.

<sup>30</sup> Gl. Jeffrey Sachs, *Salvable Africa*, Project Syndicate, junij 2005.

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> Andreas Schneider, David Kernohan, *The Effects of Trade Liberalisation on Agriculture in Smaller Developing Countries*, CEPS working document, št. 244, junij 2006, str. 12.

<sup>33</sup> Sandra Polaski, *supra* 23, str. 73.



presegati svoje regionalne okvire in gledati na celovite učinke. Dodati bodo morali ukrepe za podporo razvoju držav v tretjem svetu in mehanizme, ki v tem trenutku še niso predvideni. Po drugi strani je legitimno, da na dnevni red uvrstijo še dodatne izzive, s katerimi se sooča kmetijstvo in podeželje, predvsem varovanje okolja, varno prehrano in podnebne spremembe. Vendar morajo države tretjega sveta dobiti tudi možnost, da razvijajo kmetijstvo v svojem lokalnem okolju, najprej in predvsem za svoje lokalne trge in nato za svoj razvoj. Bilo bi nesmiselno, če bi se pogajanja o razvoju končala z nasprotnimi in še dodatno negativnimi učinki na množico prebivalstva iz držav tretjega sveta.<sup>34</sup>

#### 4. Liberalizacija industrijskih izdelkov in storitev

Morebitna liberalizacija kmetijstva v okviru Dohe je le en del enačbe v tem okviru. Drugi del enačbe je liberalizacija industrijskih izdelkov in storitev, in sicer po naslednjem načelu, ki v enostavni obliki izgleda takole: razvite države so pripravljene odpreti svoje trge za uvoz kmetijskih pridelkov iz držav v razvoju, države v razvoju pa so v zameno pripravljene znižati svoje carine in še dodatno olajšati dostop do svojih trgov. Toda videli smo že, kako doslej potekajo pogajanja na področju kmetijstva in kako bi v različnih scenarijih izgledal delni dogovor na področju kmetijstva.

Tudi v tem delu pogajanj obstaja vrsta pasti in neznank. Ena od pasti se skriva v tem, da bi utegnila pre zgodnja in prehitra liberalizacija trgovine vrsto držav v razvoju za dolgo potisniti v vlogo dobavitelja surovin in kmetijskih izdelkov, medtem ko se do industrijskih proizvodov z višjo dodano vrednostjo, ki bi pripeljali tudi do večjih dohodkov zaposlenih v državah v razvoju, ne bi mogli povzpeti, za razliko od danes najbolj razvitih držav, ki so se na pot industrializacije v preteklosti podale v okviru visokih carinskih zaščit. Glede prehitre in pre zgodnje liberalizacije velja, da bo najverjetneje uničila nastajajoče podjetništvo in nastajajočo industrijo, ne pa vzpodbudila njen razvoj. V eni svojih analiz z naslovom »*Trade Policy Reform as Institutional Reform*« je Dani Rodrik zatrdil, da se sicer nobena država ni uspešno razvila tako, da je obrnila hrbet mednarodni trgovini, toda nobena država se prav tako ni razvila tako, da je

enostavno liberalizirala svojo trgovino. Azijski tigri, ki so se v svetovno gospodarsko uspeli vključiti v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, so svoj vzpon izpeljali v precej drugačnih okoliščinah. Po eni strani niso obstajala tako stroga in obsežna pravila svetovne trgovine kakršna veljajo danes, liberalizacija kapitalskih tokov še ni obstajala, pa tudi države, kakor sta Južna Koreja in Tajvan, so ortodoksne politike povezave svetovne trgovine kombinirale z vrsto bolj neortodoksnih politik, kakor so npr. določanje in podpora izbranim panogam in skupinam podjetij, izvozne subvencije, neupoštevanje in kršitve pravil intelektualne lastnine. Liberalizacija je potekala postopoma, po vnaprej premišljenih korakih in potem, ko je bilo domače gospodarstvo pripravljeno na soočenje s tujo konkurenco. To po Rodrikovem mnenju ne pomeni, da je rešitev v protekcionizmu, vendar tudi ne, da bi bila liberalizacija trgovine tista odločilna politika, na katero bi morale staviti države v razvoju za doseg višjih stopenj rasti. Pomembnejša kakor »globoka trgovinska povezava« se mu zdi usmeritev, po kateri bodo države v razvoju sposobne doma vzpostaviti visoko kakovostne institucije in okolje, ki bo omogočalo in vzpodbujalo celovit razvoj teh družb in gospodarstev.<sup>35</sup>

Pogajanja v okviru Dohe so se močno oddaljila od platforme za razvite države, kakor so jo predstavili Rodrik in številni drugi avtorji. Danes je težava držav v razvoju ta, da je njihov prostor za izvajanje razvojnih politik močno zožen. Vsaka nova pravila še dodatno omejujejo njihov prostor, vsaka sprememba za države v razvoju predstavlja dodatne ovire. Tako na primer povprečno državo v razvoju stane vključitev v Svetovno trgovinsko organizacijo 150 milijonov USD, kar vključuje postopke carinskih vrednotenj, izvedbo sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov, zaščito intelektualne lastnine ipd. Ta znesek pomeni celoten razvojni proračun mnogih držav v razvoju, zato nekateri avtorji menijo, da bi ga bilo boljše nameniti za njihove razvojne potrebe, kakor je npr. šolanje otrok. Ti avtorji zato opozarjajo, da institucije Svetovne trgovinske organizacije nimajo veliko razumevanja za resnične razvojne težave držav tretjega sveta.<sup>36</sup>

Eden od paradoksov je v tem, da oba največja trgovinska bloka zahtevata koncesije držav v razvoju za pripravljenost glede odpiranja svojih kmetijskih trgov in odprave izvoznih subvencij,

<sup>34</sup> Opozorila o tem možnem scenariju je podal Oxfam v svojem pomladanskem poročilu l. 2006 nekaj mesecev pred zastojem pogajanj. Gl. *supra* 24.

<sup>35</sup> Dani Rodrik, *Trade Policy Reform as Institutional Reform* v Bernard Hoekman, Aadity Mattoo, and Philip English, DEVELOPMENT, TRADE AND THE WTO - A Handbook, World Bank 2002, str. 8-10.

<sup>36</sup> *Id.*, str. 8.

saj gre za neuresničeno zavezo iz prejšnjih krogov pogajanj. Kakor kaže potek pogajanj, za relativno skromne koncesije na področju kmetijstva oba največja trgovinska bloka od držav v razvoju zahtevata nova in dodatna znižanja carin. Doslej smo že videli, da ob morebitnem dogovoru o liberalizaciji v kmetijstvu pridobijo predvsem najbogatejše države. Pri morebitni liberalizaciji v industriji in storitvah je položaj nekoliko drugačen. V tem primeru pridobijo največ Kitajska in druga azijske države, manj pa države Latinske Amerike in subsaharske Afrike. Čeprav so pogajanja v okviru Dohe namenjena državam v razvoju, spet pridobijo bogate države obeh trgovinskih blokov. Podobno se v tem primeru poveča povpraševanje po nizko kvalificirani delovni sili, vendar zaradi ogromnih rezerv v državah tretjega sveta povečano povpraševanje ne vodi tudi do večjih dohodkov. Za Kitajsko, kjer bi bil porast povpraševanja največji, gre za 1-odstotno povečanje povpraševanja.<sup>37</sup>

Kakor je bilo že izpostavljeno, celoten učinek morebitnega dogovora predstavlja zgolj malenkostno povečanje v svetovni trgovinski izmenjavi. To je že prvi odstop od namere na začetku pogajanj. Naslednji odstop je v tem, da mnoge države v razvoju ob morebitnem dogovoru pridobijo zgolj malenkostno, mnoge države v razvoju pa celo izgubijo, za razliko od bogatih držav, ki prav tako v nasprotju z začetno namero pogajanj ponovno pridobijo. Od ambiciozno zastavljenega »razvojnega« kroga pogajanj do njegovega zastoja se je morebitni distribucijski učinek dogovora najprej močno skrčil in v veliki meri tudi preusmeril nazaj k najbolj bogatim državam. Poleg tega distribucijski učinek ne vključuje tudi stroškov prilagoditve novega dogovora, ki so tradicionalno večji v državah v razvoju.

Stiglitz je zato že dovolj zgodaj med pogajanci poudaril, da bi morala pogajanja potekati bistveno drugače, če bi resnično hoteli doseči razvojni učinek teh pogajanj. Predvsem bi morala pogajanja bistveno preseči vprašanje kmetijstva in na dnevni red uvrstiti vrsto drugih pomembnih vprašanj, kakor so struktura industrijskih carin, problematika necarinskih omejitev dostopa na razvite trge, storitve nekvalificirane delovne sile, pa tudi vprašanje migracij.<sup>38</sup> Dodatno k temu Robert Wade izpostavlja še problem načela recipročnosti in zagovarja vrnitev na načelo posebne in diferen-

cirane obravnave, ki naj bi uspešneje upoštevala razvojno problematiko posameznih držav tretjega sveta.<sup>39</sup>

Najrazvitejši trgovinski bloki so izdelali vrsto različnih nominalno nevtralnih metod, ki pa za številne države v razvoju predstavljajo nepremostljive ovire. Mednje sodi npr. carinska eskalacija, po kateri so proizvodi z nizkimi stopnjami dodane vrednosti nizko carinjeni, medtem ko imajo proizvodi z višjimi stopnjami dodane vrednosti višje carinske stopnje. Praktična posledica je, da države v razvoju težje preidejo na proizvodnjo z višjimi stopnjami dodane vrednosti in da ostajajo pri tistih z nižjimi stopnjami, posledično tudi z nižjimi dohodki in zaostalim razvojem. Podobno je denimo s posameznimi visokimi carinami. Medtem ko je povprečje carinskih stopenj lahko zelo nizko, se med njimi znajdejo tudi visoke carinske stopnje, ki so lahko uvedene npr. prav za posamezne proizvode iz držav v razvoju, ki so za te države posebej velikega pomena.

Vprašanje nadaljnje liberalizacije svetovne trgovine je torej vprašljivo iz dveh razlogov: prvič, ker svetovna trgovina raste in se uspešno razvija, in drugič, ker so že dosedanje carinske stopnje zelo nizke.

## 5. Zaključek

Zgornja analiza kaže, da je sprejemanje deklaracij na najvišjih mednarodnih ravneh eno, njihovo uresničevanje v zapletenem mednarodnem okolju pa nekaj drugega. Načeloma sicer velja, da bližje ko bi bil morebitni končni dogovor osnovni nameri in deklaraciji, večji bi bil razvojni učinek takega dogovora. Ob trenutnem zastoj in nejasni prihodnosti pogajanj v okviru Dohe so se pogajalci znašli v nezavidljivem položaju, iz katerega bodo težko našli pot naprej. Možno je, da bodo poskusili dokončni dogovor še dodatno razvodniti, da ne bo prinesel nobenih večjih pretresov za nikogar in na ta način zaključiti ta krog pogajanj. Manj verjetno se zdi, da bi se ta krog ponovno usmeril v ambiciozno razvojno smer. Težave obeh največjih trgovinskih blokov, EU in ZDA se trenutno zdijo takšne, da ni prav verjetno, da bi kdor koli prevzel resnejšo pobudo. Pred tem se bosta oba trgovinska bloka morala spopasti z vrsto svojih strukturnih težav, od velikega zunanjetrgovinskega primanj-

<sup>37</sup> Ugotovitve na podlagi izvedenih simulacij in izračunov gl. Sandra Polaski, *supra* 23, str. viii - x.

<sup>38</sup> Stiglitz, *supra* 19, str. 132.

<sup>39</sup> Robert Hunter Wade, *What Strategies are Viable For Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space'*, DESTIN, LSE, 2003, str. 13-14.

kljaja v ZDA do velikanskih subvencij v kmetijstvu v obeh blokkih.

Kljub temu kaže upoštevati dejstvo, da so carinske stopnje danes na najnižji točki v zgodovini, da npr. ZDA že desetletje neprekinjeno uvažajo za več sto milijard dolarjev več kakor izvozijo, ameriški potrošniki kupijo več uvoženega blaga kakor drugi, in da odprtost trgov ne v razvitih ne v državah v razvoju ni več posebno načelno vprašanje. Svetovna trgovinska menjava, kakor rečeno, raste z visokimi stopnjami (lani 8 %), prihaja do novih tekmovalj med samimi državami v razvoju. Kitajska, denimo, tako pritegne največji del vseh neposrednih tujih investicij v države v razvoju, njenemu uspehu pri izvozu izdelkov, kakor je tekstil in drugo proizvedeno blago, druge države v razvoju ne morejo slediti.

Kakšen bi torej moral biti resnično razvojno naravnani krog pogajanj? Očitno bi moral znati bolj upoštevati razvojne težave mnogih držav v razvoju, ki ostajajo izključene iz dobrot svetovne trgovinske menjave in procesov globalizacije. Med njimi so tudi takšne, ki nimajo česa izvažati. Doseganje milenijskih ciljev bi moralo biti nekaj, kar bi morali pogajalci upoštevati tudi pri najbolj zahtevnih trgovinskih pogajanjih. Številni dodatni instrumenti bi morali biti vključeni v pogajanja, ki bi bila resnično razvojno naravnana. Mednje sodijo carinske eskalacije, visoke carinske stopnje za posamezne proizvode, na širši strukturni ravni pa še migracije delovne sile in instrumenti razvojnih politik za države v razvoju. Dani Rodrik opozarja, da če bi izjemno uspešne nekdanje države v razvoju, kakor so Južna Koreja, Tajvan in v zadnjih treh desetletjih Kitajska, morale delovati v okviru sedaj veljavnih pravil in omejitev Svetovne trgovinske organizacije, ne bi imele nobenih možnosti za uspešno povezavo s svetovnim gospodarstvom.<sup>40</sup>

Pravi cilj ni zunanja povezava sama po sebi, temveč je treba hkrati izvesti tudi notranjo povezavo nacionalnih gospodarstev, za to pa so potrebni dodatni instrumenti in možnost usklajevanja nacionalnih razvojnih politik, česar vse sedanji krog pogajanj ne predvideva. Tako bo verjetno treba še precej krogov pogajanj, ki bodo uspešneje uravnotežili interese razvitih in držav v razvoju, hkrati pa odpravili vrsto nerešenih konceptualnih in praktičnih težav, nastalih v preteklih desetletjih. Verjetno bo mogoče šele v tem kontekstu tudi uspešneje pristopiti k uresničevanju milenijskih ciljev.

---

<sup>40</sup>Dani Rodrik, *Let the Doha Round Fail*, Project Syndicate, november 2005.