

Jerzy Rymarczyk

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

DZIAŁALNOŚĆ ŚWIATOWEJ ORGANIZACJI HANDLU – PRÓBA OCENY

1. Wprowadzenie

W styczniu 2006 r. minęło 11 lat od utworzenia Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organisation – WTO). WTO jest kontynuatorką niemal pięćdziesięcioletniej tradycji Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT). Zarówno postanowienia GATT, jak i liczne dodatkowe umowy zawierane w jego ramach, w niewielkim tylko stopniu zrewidowane, włączone zostały do porozumienia o utworzeniu WTO i są kontynuowane. Tak jak w przypadku GATT, siedzibą WTO jest Genewa, postępy w negocjacjach zależą od konsensusu między państwami członkowskimi, a działalność prowadzona jest metodą wielostronnych rund handlowych.

WTO oznacza także początek nowej ery. Stopniowo staje się ona czołową międzynarodową organizacją w stosunkach gospodarczych. Przesądza o tym nie tylko przynależność do niej niemal 150 krajów świata o bardzo zróżnicowanej wielkości i stopniu rozwoju, lecz także rozległa sfera działania. Włączenie usług i ich stopniowa liberalizacja w ramach GATS¹, uregulowanie praw własności intelektualnej w umowie TRIPS² i handlowych aspektów inwestycji w porozumieniu TRIMS³, jak też fakultatywne porozumienia handlowe prowadzą do istotnego rozszerzenia obszaru regulacji WTO. Regułem tym od 1 stycznia 2005 r. został w pełni podporządkowany handel tekstyliami, który przez ponad 40 lat za przyzwoleniem GATT objęty był rozlicznymi ograniczeniami. Nową jakość tworzy także zrewido-

¹ Układ Ogólny w Sprawie Handlu Usługami (General Agreement on Trade in Services).

² Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights).

³ Porozumienie w sprawie środków dotyczących inwestycji i związanych z handlem (Agreement on Trade Related Investment Measures).

wana procedura rozstrzygania sporów. Wprowadzenie instancji odwoławczej (Appellate Body) okazało się trafnym i skutecznym rozwiązaniem.

Jednocześnie w okresie istnienia WTO można zaobserwować pewne niepokojące zjawiska i tendencje, zarówno w globalnej polityce handlowej, jak i w funkcjonowaniu samej WTO. Można do nich zaliczyć m.in.: wzrost wykorzystania środków ochronnych, słabości instytucjonalne, niedostateczną integrację krajów rozwijających się z gospodarką światową, niewielki postęp w działalności GATS, nadmierny zakres dziedzin regulowanych przez WTO czy też tendencję do regionalizacji w stosunkach handlowych,

Podjęta przez autora próba oceny działalności WTO zostanie dokonana w wymienionych wyżej, wybranych obszarach tematycznych.

2. Wykorzystanie instrumentów ochronnych w handlu

Tworzeniu międzynarodowych organizacji w strefie handlu od początku przyświecała idea, zgodnie z którą tylko wolny handel prowadzi do optymalnej alokacji zasobów w skali międzynarodowej i przyczynia się do wzrostu dobrobytu wszystkich jego uczestników. W praktyce, zwłaszcza w krótkim okresie, możliwe są jednak negatywne efekty wolnego handlu, które dotyczą zwłaszcza kraje słabiej przygotowane do walki konkurencyjnej na otwartym rynku. Celem ich łagodzenia w system regulacji handlu zostały wmontowane różnorodne „wentyle bezpieczeństwa” w postaci klauzul ochronnych, przepisów zakazujących nieuczciwych praktyk handlowych, klauzul preferencyjnych, wyjątków dotyczących regionów, reguł o wyjątkowym traktowaniu sektorów wrażliwych (np. rolnictwo, tekstylia), specjalnych postanowień dla krajów rozwijających się itd. Reguły te powinny ułatwić integrację handlową w krajach członkowskich WTO, tymczasem stają się źródłem nowych konfliktów.

Instrumentem ochronnym stosowanym szczególnie chętnie i często stały się procedury i środki antydumpingowe. Praktycznie zastąpiły one tradycyjne niedyskryminacyjne środki ochronne, które zostały w wyniku negocjacji znacznie zredukowane (np. cła) lub całkowicie zakazane (np. umowy o dobrowolnym ograniczeniu eksportu).

Od roku 1995 obserwuje się wyraźną tendencję wzrostową w zakresie postanowień antydumpingowych. Rekordową ich liczbę, tj. ponad 350, wszczęto w 1999 r., co w dużym stopniu było związane z azjatyckim kryzysem walutowym i stanowiło reakcję na ekspansję eksportową krajów Azji Południowo-Wschodniej [*Polska w WTO...* 2002, s. 151]. Na początku 2003 r. liczba ostatecznych środków antydumpingowych w świecie wynosiła 1220. Do rekordzistów pod tym względem należały USA – 266 środków, Indie – 191 i UE – 174 środków [Kaliszuk 2003]. Jest interesujące, że po środki antydumpingowe w coraz większym stopniu sięgają kraje rozwijające się. O ile w połowie lat osiemdziesiątych postępowania wdrażane przez USA, UE, Kanadę i Australię stanowiły 97% wszystkich przypadków, o tyle od

2001 r. tylko 42%. Natomiast wykorzystane przez kraje rozwijające się środki antydumpingowe w latach 1995-2001 stanowiły 60% wszystkich środków stosowanych przez członków WTO [*Polska w WTO... 2002*, s. 152]. Wynikało to zarówno z ogólnej tendencji do wzrostu liczby postępowań antydumpingowych będących, jak już wspomniano, następstwem marginalizacji ceł i ograniczenia możliwości korzystania z procedur pozacelnych barier handlowych, jak i faktu, że wiele krajów rozwijających się rozbudowało gałęzie przemysłu szczególnie podatne na praktyki antydumpingowe (np. przemysł stalowy, chemiczny i papierniczy).

3. Zasady rozstrzygania sporów a zasada konsensusu w działalności WTO

Wraz z utworzeniem WTO nastąpiło nadzwyczajne zwiększenie rangi organu rozstrzygania sporów (Dispute Settlement Body – DSB) drogą przejścia od pozytywnej do negatywnej zasady konsensusu i utworzenia szeregu instancji na wzór sądu. Do instytucji panelu badającego sporny przypadek dodany został organ apelacyjny (Appellate Body), który na wniosek stron weryfikuje wynik postępowania panelu. Jego decyzje są obowiązujące, jeśli w Radzie WTO nie zostaną odrzucone jednogłośnie (tzn. łącznie z głosem „wygranego”), podczas gdy w procedurze GATT wymagana była jednogłośność (łącznie z głosem „przegranego”). Powodowało to, że wetowanie wyroków było z góry zaprogramowane. Dlatego nowy mechanizm cieszy się dużym powodzeniem, a liczba wnoszonych spraw utrzymuje się na wysokim poziomie. W ciągu 10 lat istnienia WTO miało miejsce 325 postępowań. Większość konfliktów została rozstrzygnięta polubownie, a tylko 60 wymagało decyzji panelu lub instancji odwoławczej [Cottier 2005, s. 68]. W poprzednim systemie GATT w ciągu 47 lat zanotowano tylko 200 skarg, tj. mniej niż 5 rocznie [Hefeker, Koopman 2003, s. 402].

Mechanizm rozpatrywania sporów w największym stopniu wykorzystują główne potęgi handlowe, zwłaszcza UE i USA, chociaż coraz częściej korzystają z niego także małe i słabiej rozwinięte kraje, które wnoszą skargi przeciwko barierom w dostępie do rynków dużych krajów. Słabsze kraje często jednak nie dysponują odpowiednim potencjałem, aby wyegzekwować respektowanie zaleceń panelu. Negatywna zasada konsensusu oznacza faktycznie decyzję większości zarówno w panelu, jak i w instancji rewizyjnej. Tym niemniej DSB można uznać za główny dorobek WTO i skuteczny mechanizm rozstrzygania konfliktów.

Istnieje jednak jeszcze inny aspekt tego zagadnienia. Chodzi o to, że nowy organ rozpatrywania sporów zyskuje w praktyce większe kompetencje niż instancje ustawodawcze. Jeśli wyłączyć kwestię rozstrzygania sporów, to w innych sprawach WTO podejmuje decyzje na zasadzie konsensusu, co wobec ogromnej ich liczby stwarza poważne problemy. Głosowania – choć przewidziane w tekście porozumienia o WTO – praktycznie nie odbywają się, ponieważ podział głosów

według stosunku jedno państwo/jeden głos nie pozostaje w żadnym rozsądnym stosunku do ich siły ekonomicznej [Cottier 2005, s. 68-69].

Zasada konsensusu, która faktycznie oznacza prawo weta dla krajów członkowskich, jednocześnie paraliżuje niekontrowersyjne decyzje i sprzyja ich podejmowaniu w sposób nieformalny. W efekcie coraz trudniejsze jest osiąganie wewnętrznej przejrzystości i określanie obszarów odpowiedzialności. Faktycznie w WTO wykształciły się także zwyczaje przy podejmowaniu decyzji, przy których kraje słabsze pod względem ekonomicznym są częściej pokrzywdzone.

Zasada konsensusu utrudnia przede wszystkim osiąganie postępu między rundami negocjacyjnymi. Po zakończeniu Rundy Urugwajskiej przewidziane dalsze negocjacje zostały pomyślnie zakończone jedynie w dziedzinie telekomunikacji i usług finansowych. Świadczą o tym także nieudane konferencje ministerialne: w Seattle (1999) i Cancun (2003) oraz brak istotnego postępu w negocjacjach 9 rundy, której program przyjęto w Doha w 2001 roku.

4. Problem integracji krajów rozwijających się z rynkiem światowym

Postulat uprzywilejowania państw słabo rozwiniętych poprzez stworzenie im korzystniejszych warunków uczestnictwa w handlu międzynarodowym niż pozostałym krajom znalazły odzwierciedlenie już w pierwotnym tekście GATT z 1947 roku. Mianowicie w art. VIII przyznano krajom rozwijającym się prawo do stosowania ograniczeń ilościowych w handlu, jeśli byłoby to uzasadnione względami rozwojowymi. Jednak dodatkowy warunek uzależniający wprowadzenie takich ograniczeń od uprzedniej zgody układających się stron uczynił praktycznie ten zapis bezużytecznym (zob. [Bartoszewicz 1989, s. 143]). Kolejnym ustępstwem na rzecz krajów trzeciego świata miało być rozszerzenie w 1966 r. tekstu układu o część IV zatytułowaną „Handel i rozwój”. Najważniejsze postanowienie tej części mówiło o tym, że kraje rozwinięte nie powinny oczekiwać wzajemności za zobowiązania podjęte przez siebie w negocjacjach dotyczących redukcji barier w handlu na rzecz mniej rozwiniętych stron GATT. Podobnie jak zapis poprzedni, nie miał on w zasadzie praktycznego znaczenia.

Następnym gestem pod adresem krajów rozwijających się było przyjęcie w 1971 r. „Powszechnego systemu preferencji” (Generalized System of Preferences – GSP). Preferencje polegały na zniesieniu ceł bądź stosowaniu obniżonych stawek celnych na produkty importowane z krajów rozwijających się. Powszechną praktyką stał się podział produktów przemysłowych na wrażliwe i pozostałe. Bezcłowy wwóz towarów wrażliwych był możliwy tylko do wysokości kontyngentu wyznaczonego dla danego kraju. Po jego wyczerpaniu cło było automatycznie przywracane. Preferencjami mogły być objęte towary, które spełniały kryteria pochodzenia, czyli zostały w całości lub w części wyprodukowane w kraju beneficjanta. W praktyce znaczenie GSP okazało się o wiele mniejsze niż powszechnie oczekiwano.

Duże konsekwencje – zarówno pozytywne, jak i negatywne – dla możliwości eksportowych krajów rozwijających miało „Porozumienie wielowłóknowe” (Multifibre Agreement – MFA), dotyczące handlu tekstyliami. Porozumienie zostało zawarte w 1973 r. w ramach GATT i przewidywało zawieranie pomiędzy zainteresowanymi stronami dobrowolnych ograniczeń eksportu (Voluntary Export Restraints – VERs) w handlu tekstyliami.

Umowa leżała przede wszystkim w interesie krajów rozwiniętych, ponieważ zapewniała im kontrolę wwozu i tworzyła warunki sprzyjające procesom restrukturyzacji przemysłu tekstylny i odzieżowy. Była ona też akceptowana przez kraje rozwijające się, gdyż gwarantowała im stabilność zbytu i niewielki wzrost kwot eksportowych oraz porządkowała dotychczasowe formy protekcjonizmu wobec tego sektora, dowolnie wprowadzane wcześniej przez importerów. Negatywnym skutkiem MFA było doprowadzenie do kartelizacji zbytu i w efekcie do wzrostu cen wyrobów tekstylnych w krajach producentów.

MFA była wielokrotnie przedłużana, a od 1995 r. została zastąpiona zawartym w Rundzie Urugwajskiej „Porozumieniem o tekstyliach i odzieży”. Porozumienie przewidywało stopniowe znoszenie ograniczeń wynikających z MFA, tak aby od 1 stycznia 2005 r. handel tekstyliami był całkowicie swobodny. Jedynymi instrumentami ochrony rynku tekstyliów pozostają od tego momentu cła i ogólna klauzula ochronna GATT/WTO. Szacowano, że liberalizacja handlu tekstyliami może przynieść krajom rozwijającym się zysk handlowy rzędu 40-50 mld USD rocznie [Kritik an... 1994].

Zdaniem niektórych ekonomistów, szczególnie status krajów rozwijających się był od połowy lat osiemdziesiątych systematycznie ograniczany i w międzyczasie stał się wyłącznie zapisem na papierze [Röhm, Steinman 1999, s. 32]. Wynikało to z faktu, że kraje rozwinięte zaczęły chronić się przed konkurencją z ich strony za pomocą barier pozataryfowych (m.in. środków antydumpingowych). Preferencje w ramach GSP były często zawieszane, a reguły pochodzenia okazywały się uciążliwe. Podobnie specjalne traktowanie tych krajów polegające na przyznaniu im prawa do bardziej swobodnego kształtowania polityki handlowej nie przyniosło spodziewanych efektów. W wielu krajach ochrona celna lub subwencje eksportowe nie tylko nie przyczyniły się do rozwoju gałęzi zdolnych do konkurencji międzynarodowej, lecz przeciwnie, utrwały niską efektywność gospodarki. Cła stawały się przy tym coraz ważniejszym źródłem dochodów państwa, a to nie sprzyjało reformowaniu mało skutecznych systemów podatkowych. Również Runda Urugwajska GATT, która dokonała jednak znacznego postępu w liberalizacji handlu międzynarodowego, jest przez kraje rozwijające się oceniana negatywnie. Przyniosła ona tym krajom przede wszystkim nowe zobowiązania (np. w zakresie ochrony praw własności intelektualnej), ale tylko nieznaczną poprawę ich dostępu do rynków krajów rozwiniętych [Röhm, Steinman 1999, s. 32].

Okres po rozpoczęciu działalności WTO również obfituje w liczne kontrowersje między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Największe napięcie wy-

wołało chyba włączenie do pakietu negocjacyjnego w ramach 9 rundy problematyki standardów socjalnych i ekologicznych. Forsowane przez kraje rozwinięte rozszerzenie kompetencji WTO na ochronę środowiska, tak jak i wprowadzenie norm socjalnych, spowodowałoby największe skutki dla krajów rozwijających się. W krajach tych znaczenie wzrostu dochodów w stosunku do jakości środowiska jest o wiele większe niż w krajach bogatszych, a zatem i standardy ekologiczne są znacznie niższe. Ich podwyższenie oznaczałoby dla krajów uboższych wzrost kosztów produkcji i wyeliminowanie ich z rynków zagranicznych. Podobne obawy towarzyszą zamiarom powiązania standardów pracy z zasadami handlu międzynarodowego. Niskie standardy są dla nich źródłem przewagi cenowej na rynkach zagranicznych, a ich zaostrenie byłoby równoznaczne ze spadkiem eksportu i pogłębieniem ubóstwa.

Kolejne zagadnienie to liberalizacja handlu produktami rolnictwa. Dla większości krajów rozwijających się szanse na rozwój związane są z rolnictwem i eksportem płodów rolnych. Ocenia się, że 2/3 ubogich świata żyje na obszarach wiejskich i jest bezpośrednio lub pośrednio związana z rolnictwem. Handel rolny w latach 1980-2000 podwoił się i wynosi obecnie 450 mld USD. Udział krajów rozwijających się stanowi wprawdzie 2/3 tego handlu, ale kraje najmniej rozwinięte partycypują w nim tylko w dwóch procentach [*Die Misserfolg...* 1999]. Dlatego większość krajów rozwijających się popiera propozycję całkowitego zniesienia subsydiów do eksportu produktów rolnych.

Według niektórych szacunków globalizacja handlu zwiększyła deficyt handlowy państw rozwijających się o 3% PKB w ciągu ostatnich 20 lat [Błaszczak 2000]. Pogorszenie sytuacji gospodarczej krajów rozwijających się wynika z wielu przyczyn, które wymagałyby odrębnej analizy. Jedną z nich jest niewątpliwie niedostateczna integracja tych krajów z rynkiem światowym. Różnego rodzaju preferencje dla krajów trzeciego świata przyznawane w ramach GATT i WTO miały, jak dotąd, wymiar bardziej propagandowy niż realny. UNCTAD uważa wręcz, że kraje rozwijające się szybciej otwierały swoje rynki dla produktów pochodzących z krajów rozwiniętych niż odwrotnie [Röhm, Steinman 1999].

Kolejną nadzieję na poprawę pozycji krajów rozwiniętych w światowym systemie handlu stwarza porozumienie zawarte w ramach WTO 31 lipca 2004 r. w Genewie. Stopniowa redukcja subsydiów w eksporcie rolnym, ale także zapowiedź szczególnego potraktowania krajów rozwijających się, w tym pełnego dostępu krajów najuboższych do rynków krajów rozwiniętych, to jednak na razie ogólne hasła, które wymagają konkretyzacji w toku dalszych negocjacji.

Należy jednak zauważyć, że niewielkie korzyści, jakie kraje rozwijające się osiągnęły w GATT i WTO, wynikają również z niedostatecznej ich aktywności w prezentowaniu własnych interesów. Zasadniczą tego przyczyną jest ogromnie różnicowanie tych krajów pod względem PKB na 1 mieszkańca, prowadzonej polityki handlowej, stopnia zorganizowania, przynależności do różnych ugrupowań i orga-

nizacji, możliwości instytucjonalnych itp. Utrudnia to formułowanie wspólnych celów i ich prezentowanie na forum WTO. Również i w tym zakresie państwa rozwinięte powinny udzielać im technicznej i prawnej pomocy.

5. Liberalizacja handlu usługami

Zawarcie GATS zostało uznane za jeden z największych sukcesów Rundy Urugwajskiej GATT. Od tego czasu trwa wdrażanie list zobowiązań narodowych, czyli deklaracji poszczególnych krajów członkowskich dotyczących zapewnienia dostępu do rynków i traktowania narodowego w poszczególnych segmentach handlu usługami. Przedłożenie wymienionych list było warunkiem członkostwa w WTO (szerzej zob. [*Polska w WTO...* 2002, s. 286-290]). Liberalizacji handlu usługami próbuje się obecnie nadać nową dynamikę. Wyrazem tego jest włączenie tej problematyki do przedmiotu negocjacji nowej rundy, zainaugurowanej w 2001 r. w Doha.

Przypomnijmy, że GATS dokonał podziału usług na 4 kategorie w zależności od sposobu ich dostarczania:

- sposób 1: dostawa transgraniczna (nie wymagająca fizycznego przemieszczenia dostawcy lub konsumenta),
- sposób 2: przemieszczenie konsumenta do kraju dostawcy,
- sposób 3: usługi świadczone na terytorium danego kraju przez podmioty zagraniczne mające ustanowioną obecność handlową,
- sposób 4: dostarczanie usług wymagających czasowego przemieszczenia osób fizycznych [Hoekman, Kosteci 20002, s. 237].

Na podstawie badań ekonomistów pochodzących z różnych krajów⁴, których przytoczenie przekraczałoby ramy niniejszego artykułu, można sformułować ocenę roli GATS jako inspiratora i stymulatora działań mających na celu zliberalizowanie międzynarodowego handlu usługami.

1. Istnieje nierówne traktowanie 4 sposobów dostarczania usług. Struktura zobowiązań liberalizacyjnych kształtuje się wyraźnie na niekorzyść usług wymagających przemieszczenia za granicę osób fizycznych i na korzyść usług z zakresu techniki i komunikacji, nie wymagających przemieszczania czynników. W efekcie następuje odwrócenie kierunku handlu na rzecz handlu przekraczającego granicę. Może się to odbywać ze szkodą dla jakości tych usług, które wymagają bezpośredniego kontaktu między konsumentami a producentami. Nie jest nawet wykluczone, że wewnątrz jednego sposobu dostarczania obowiązują zróżnicowane reguły dla podobnych usług. Jako przykład mogą służyć, istniejące w ramach sposobu 1, różnice w traktowaniu usług pocztowych i elektronicznego przesyłania

⁴ Chodzi zarówno o badania prowadzone przez polskich ekonomistów (J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, D. Mongiało), jak również ekonomistów niemieckich, zwłaszcza R.J. Langhamera [Langhamer 2003].

usług. Jedną z głównych zasad GATT, którą jest niedyskryminacja podobnych dóbr, powinna być zastosowana również przez GATS w odniesieniu do wszystkich sposobów świadczenia usług (por. [Low, Mattoo 2000]).

2. Struktura GATS została świadomie ukształtowana na potrzeby rządów, które zachowują szczegółową kontrolę zagranicznej oferty usług i w razie potrzeby mogą ją ograniczać. Najczęściej używane argumenty to: ochrona konsumenta, ochrona przed zalewem obcej kultury (usługi audiowizualne), ochrona zatrudnienia w sektorze usług. Nie wynika stąd ani ogólna formuła liberalizacyjna, ani przymus oferowania przez członków określonego pakietu liberalizacyjnego. Rodzaj i rozmiar oferty zależą wyłącznie od poszczególnych krajów członkowskich i są przedmiotem negocjacji dwustronnych.

3. W porównaniu do handlu towarami niewiele jest danych dotyczących rozmiaru i struktury handlu usługami. Wynika to częściowo z natury usług jako nie przechowywalnych i przez to „szybko przemijających”, ponadto z różnych sposobów świadczenia usług i zróżnicowanych sposobów gromadzenia danych, z połączenia usług z dobrami, z istnienia szarej strefy między dobrami i usługami w handlu elektronicznym, jak również z terytorialnej nieokreśloności oferty, jeśli jest ona następstwem inwestycji zagranicznych [Low, Mattoo 2000, s. 176]. Ponadto rozgraniczenie między handlem wewnętrznym i zagranicznym jest zależne od konwencji statystycznej i definicji cudzoziemca dewizowego i dewizowej osoby krajowej. Dlatego statystyki bilansów płatniczych nie doszacowują rozmiarów handlu usługami i zniekształcają jego strukturę, a to z kolei utrudnia ocenę sytuacji i same negocjacje na temat liberalizacji handlu.

4. Nie istnieje żadna presja konkurencyjna w odniesieniu do usług publicznych w efekcie zawarcia GATS. Usługi te nie są objęte układem, jeśli nie są usługami komercyjnymi ani nie są konkurencyjne w stosunku do innych oferentów. Dopiero ich prywatyzacja w poszczególnych krajach stworzy możliwość negocjacji przez członków WTO w sprawie dostępu do rynku i traktowania narodowego. Jednak wtedy kraje członkowskie mogą odmówić negocjacji. Nie dziwi więc fakt, że w połowie 2002 r. z 68 propozycji negocjacji sektorowych tylko 3 dotyczyły dziedziny wychowania, a usługi medyczne i ochrona zdrowia w ogóle zostały wykluczone [WTO, Doha... 2002]. UE zgadza się np. na zobowiązania w dziedzinie oświaty, ale tylko w odniesieniu do usług finansowanych prywatnie. Niektóre kraje członkowskie UE poddają te zobowiązania dalszym ograniczeniom (np. procedura uznawania dyplomów, badanie ekonomicznej zasadności z punktu widzenia potrzeb czy też warunek przynależności państwowej).

5. Określone sektory w poszczególnych krajach ze względów politycznych lub instytucjonalnych nie podlegają negocjacom. Takie dziedziny jak ochrona zdrowia, usługi pocztowe, sektor komunikacji nie mają zresztą wspólnego mianownika. Negocjacje dotyczące poszczególnych dziedzin są niezwykle trudne do centralnego koordynowania. Konieczność konsultacji międzyresortowych w poszczególnych krajach sprawia, że artykułowane są przede wszystkim interesy resortów i różnych

instytucji nadzorujących, ze szkodą dla szerokiego scenariusza negocjacyjnego. Poza tym implementacja poczynionych zobowiązań (np. likwidacja monopolu ubezpieczeniowego czy utworzenie odpowiednich instytucji) trwa znacznie dłużej niż w przypadku decyzji o redukcji ceł. Uzgodnione w 2001 r. wytyczne dla aktualnej rundy GATS faworyzują negocjacje dwustronne w stosunku do rozmów multilateralnych. W tych warunkach koncepcje ponadsektorowej i ponadkrajowej zrównoważonej liberalizacji usług wydają się mało realistyczne.

Doświadczenia 10 lat istnienia GATS wskazują, że wbrew nadziejom, nie stał się on kołem napędowym liberalizacji handlu usługami. Z podjętych zobowiązań liberalizacyjnych nie wynika wyraźnie, czy układ implikuje otwieranie rynków, czy utrwała stan faktyczny. Jest jednak faktem, że dzięki GATS po raz pierwszy dokonano tak szerokiego przeglądu restrykcji stosowanych wobec zagranicznych oferentów usług oraz udokumentowano zobowiązania partnerów dotyczące zamrożenia istniejących restrykcji.

Z dużym napięciem oczekiwane jest zakończenie aktualnej rundy negocjacyjnej, choć przedłożone przez prawie 70 krajów propozycje liberalizacyjne można ocenić jako skromne. Dotyczą one dziedzin infrastrukturalnych i form transakcji (przede wszystkim w ramach 3 sposobu), które już wcześniej były dyskutowane. Rozczarowanie krajów rozwijających się budzą mniej niż skromne propozycje dotyczące 4 sposobu dostarczania usług. Wydaje się więc, że znacząca liberalizacja światowego handlu usługami pozostanie znów ważnym zadaniem następnej rundy negocjacyjnej WTO.

6. Nadmierny zakres dziedzin regulowanych przez WTO

Światowa Organizacja Handlu obciążona została zadaniami znajdującymi się poza jego zasadniczym przesłaniem, które polega na liberalizacji handlu poprzez znoszenie barier taryfowych i pozataryfowych i „przeszkód wewnętrznych” oraz na nadzorowaniu i dyscyplinowaniu polityki handlowej poszczególnych krajów, a w razie sporów – wymierzaniu sprawiedliwości i ochronie pokrzywdzonych.

Wraz z zawarciem „Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej” (TRIPS), który obok GATT (1994) i „Układu ogólnego w sprawie handlu usługami” (GATS) tworzy trzeci filar systemu, WTO „naszpikowana” została wieloma regułami różnorodnego pochodzenia, które jednak są mało istotne dla polityki handlu światowego. Reguły te i wynikające z nich zobowiązania naruszają coraz bardziej obszary, które dotychczas stanowiły domenę państw członkowskich.

Polityka w ramach „starego” GATT odznaczała się pod tym względem większą przejrzystością, dbając z jednej strony o zachowanie suwerenności gospodarczej umawiających się stron i oddzielając – z drugiej – tę kwestię od zadań na płaszczyźnie międzynarodowej. Wyraźny był też podział ról pomiędzy organizacjami międzynarodowymi. GATT posiadał największe kompetencje w zakresie polityki

handlowej, Światowa Organizacja do spraw Własności Intelektualnej (WIPO) zachowywała właściwość w sprawie polityki patentowej, Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO) – w sprawach socjalnych, a polityka ochrony środowiska regulowana była poprzez różne międzynarodowe umowy ekologiczne.

Odstąpienie od powyższej zasady widoczne jest choćby w agendzie nowej rundy, a wyrazem tego są sformułowania: handel i środowisko, handel i konkurencja czy też handel i inwestycje. Powoduje to negatywne skutki dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, utrwala się mniemanie, że negatywne efekty zewnętrzne, które wynikają z narodowej polityki w wymienionych przykładowo dziedzinach i które przenikają przez granice, można zneutralizować poprzez wprowadzenie jednolitych regulacji (np. poprzez przyjęcie minimalnych standardów). Jest to jednak sprzeczne z podstawową ideą handlu międzynarodowego, w myśl której zyski, które dany kraj z tego handlu osiąga, są z reguły niezależne od zachowań innych krajów; decydują o tym wyłącznie różnice w relatywnych cenach lub koszty alternatywne. Daleko idące ujednoczenie regulacji w wielu dziedzinach stwarza ryzyko utraty przez niektóre kraje korzyści komparatywnych z wolnego handlu.

7. Tendencja do regionalizmu w stosunkach handlowych

Rosnąca liczba członków WTO oznacza rozszerzanie się, opartego na zasadzie największego uprzywilejowania, multilateralizmu w stosunkach handlowych. Równocześnie jednak niezwykle dynamikę wykazują zjawiska regionalizmu i bilateralizmu.

Od czasu utworzenia WTO liczba preferencyjnych umów handlowych, które są sprzeczne z zasadą niedyskryminacji, wielokrotnie wzrosła. Umowy te były do tychczas w zasadzie zjawiskiem regionalnym i europejskim; w międzyczasie jednak prawie wszyscy członkowie WTO stali się sygnatariuszami co najmniej jednej, a często kilku preferencyjnych umów handlowych. Ponadto coraz częściej zawierane są one między krajami i grupami krajów z różnych regionów świata.

Na początku 2005 r. obowiązywało 160 rodzaju umów. Kolejne porozumienia są już uzgodnione, choć jeszcze nie notyfikowane, albo znajdują się w fazie negocjacji. Przewiduje się, że do końca 2007 r. liczba preferencyjnych umów handlowych wzrośnie do 300. Wówczas więcej niż połowa światowego handlu byłaby realizowana w ramach preferencyjnych stref handlowych, co oznaczałoby jednocześnie znaczne osłabienie zasady największego uprzywilejowania (zob. [Sutherland i in. 2005, s. 19, 25]).

Rozwój neoregionalizmu rozpoczął się w końcu lat osiemdziesiątych i przybrał na sile w latach dziewięćdziesiątych. W ciągu 5 lat (1990-1994) weszło w życie i zostało notyfikowane przez ówczesny GATT tyle samo preferencyjnych umów handlowych, ile w całym okresie od powstania EWG (1958) do końca zimnej wojny (1989). Jednak od czasu utworzenia WTO liczba notyfikowanych umów preferencyjnych zwiększyła się ponadpięciokrotnie, z 22 (1990-1994) do 112 (1995-2004) [Koopman 2005, s. 76].

Najczęstszą i najbardziej dynamiczną formą umów preferencyjnych są strefy wolnego handlu, w których – w przeciwieństwie do unii celnych – kraje partnerskie zachowują autonomię w polityce handlowej wobec krajów trzecich. Poza umowami preferencyjnymi w sektorze towarowym, do których odnosi się art. 24 GATT, znaczną wagę zyskały w międzyczasie preferencyjne umowy dotyczące wymiany usług (art. 5 GATS).

Prócz tego systematycznie rosła liczba porozumień między krajami rozwijającymi się. Korzystają one od 1979 r. z uregulowania dotyczącego wyjątków (Enabling Clause), zezwalającego im na tworzenie form integracyjnych z mniejszym wewnętrznym stopniem liberalizacji, niż to jest nakazane w odniesieniu do stref wolnego handlu i unii celnych.

WTO przeciwstawia się temu neoregionalizmowi dość słabo. W zasadzie preferencyjne umowy handlowe powinny stanowić wyjątek w międzynarodowym systemie handlowym, tymczasem stają się regułą. Mnogość umów preferencyjnych, które wzajemnie się przeplatają i posiadają odrębne, często niekompatybilne reguły pochodzenia, mogą osłabić stymulatory rozwoju handlu międzynarodowego, powodować wysokie koszty transakcyjne i wspierać te grupy interesów, które sprzeciwiają się liberalizacji handlu na płaszczyźnie multilateralnej.

Z realizacji handlowych umów preferencyjnych mogą oczywiście wynikać pozytywne efekty zewnętrzne. Niektóre elementy „nowej generacji” tych umów, jak np. ułatwienia w handlu elektronicznym, obniżki podatków, zniesienie kontroli w przepływie kapitałów czy też ułatwienia w przeprowadzaniu transakcji handlowych, przynoszą korzyści nie tylko krajom partnerskim, ale i krajom trzecim. Słabość WTO w tym obszarze polega na tym, że wbrew pierwotnym założeniom nie ma ona żadnego wpływu na kształt preferencyjnych umów handlowych. Sprawdzanie tych umów pod kątem ich zgodności z regułami WTO, jak dotąd, tylko w nielicznych przypadkach prowadziło do jednoznacznego wyniku. Brakuje bowiem jasnych kryteriów dla tego rodzaju badań i ocen, które uwzględniałyby również tendencje w zakresie integracji sektora usług i w przepływie czynników produkcji [Hefeker, Koopman 2003, s. 405]. Jednocześnie umowy preferencyjne były wielokrotnie przedmiotem wielostronnego rozstrzygnięcia sporów, co w pewnym stopniu wypełnia lukę wynikłą z niedostatku odnoszących się do nich regulacji.

8. Uwagi końcowe

Obecna sytuacja w systemie handlu światowego wskazuje, że podstawowa idea wielostronnego funkcjonowania WTO nie wytrzymuje próby czasu. Narastający regionalizm w handlu, zacieranie się odpowiedzialności za decyzje i brak spójności w ich podejmowaniu skłaniają do przemyśleń na temat przyszłej roli WTO. Wydaje się, że zasadnicza rola tej organizacji powinna zostać ograniczona do tworzenia ram prawnych dla handlu, który jest skoncentrowany w regionach. Wraz z uznaniem, że większość strumieni handlowych nie jest zorientowana multilateral-

nie, zadanie WTO powinno polegać na zapobieganiu konfliktom i wojnom handlowym między ugrupowaniami. Permanentne spory między UE i USA dowodzą, że takie zagrożenie ciągle istnieje. Ponadto WTO powinno gwarantować, że zarówno kraje nie będące członkami ugrupowań handlowych i nie zamierzające do nich przystępować, jak i relatywnie słabe ugrupowania nie zostaną zdominowane przez ugrupowania duże. WTO przypadłaby w tym zakresie rola adwokata małych krajów i rozjemcy w centralnych konfliktach.

Z ograniczeniem roli WTO do tworzenia ram prawnych dla ugrupowań regionalnych związane byłoby zadanie rozszerzania pozytywnych regulacji, które zaczęły zanikać. Oznacza to również koncentrację na zadaniach kluczowych dla rozwoju handlu. Sprzyjałoby to także akceptacji reguł WTO, szczególnie w krajach słabo rozwiniętych.

Oddziaływanie WTO na politykę handlową powinno polegać m.in. na zwiększeniu przejrzystości tej polityki w krajach rozwijających się i współdziałaniu z nimi we wdrażaniu polityki zgodnej z regułami WTO. Wzmocnieniu powinna ulec funkcja kontrolna WTO w zakresie oceny polityki handlowej, jak również działalność wspierająca rządy w przekonywaniu grup interesów o korzyściach wynikających z wolnego handlu. Najważniejsze jest jednak, aby WTO zrezygnowała z ambicji obejmowania regulacjami coraz to nowych dziedzin, nie związanych bezpośrednio z handlem, którym powinny zajmować się wyspecjalizowane organizacje. W przeciwnym razie kryzysy, z jakim mieliśmy do czynienia po nieudanych konferencjach w Seattle i w Cancun, mogą się powtarzać i osiągnięcie porozumień w konkretnych sprawach będzie coraz trudniejsze.

Literatura

- Bartoszewicz T., *GATT a międzynarodowa polityka handlowa*, PWN, Warszawa 1989.
- Błaszczak A., *Daleko do kompromisów w handlu*, „Rzeczpospolita” z 25.01.2000.
- Cottier T., *Zehn Jahre WTO; Eine Standortbestimmung*, „Wirtschaftsdienst” 2005 nr 2.
- Die Mißerfolg in Seattle trifft die Entwicklungsländer*, „Die Welt” z 08.12.1999.
- GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, red. P. Sauve, R.S. Stern, Washington 2000.
- Hefeker C., Koopman G., *WTO und Internationale Handelsarchitektur*, „Wirtschaftsdienst” 2003 nr 6.
- Hoekman B., Kostecki M.M., *Ekonomia światowego systemu handlu*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Kaliszuk E., *Polska przyjmuje wspólnotowe instrumenty polityki handlowej*, „Wspólnoty Europejskie” 2003 nr 9.
- Koopman G., *Die WTO und der Regionalismus*, „Wirtschaftsdienst” 2005 nr 2.
- Kritik an halbherzigem Liberalisierungsfahrplan*, „Handelsblatt” z 15 kwietnia 1994.
- Low P., Matoo A., *Is there a Belter Way? Alternative Approaches to Liberalization Under GATS*, [w:] *GATS 2000: New Directions in Service Trade Liberalization*, Washington 2000.
- Langhamer R.J., *Das GATS: Noch kein Lieberalisierungsmotor für den internationalen Dienstleistungshandel*, „Die Weltwirtschaft” 2003 nr 3.

Polska w WTO, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, IKC HZ, Warszawa 2002.

Röhm T., Steinman A.C., *Gerät die WTO in eine Krise? – Gründe für eine Entwicklungsrunde des Welthandelsystem*, „Ifo Schnelldienst“ 1999 nr 36.

Sutherland P., *The Future of the WTO. Adressing Institutional Challenges in the New Millenium*, Genf 2005.

WTO, Doha Development Agenda, Press Relase 3000, 28.06.02, Geneve 2002.

THE WORLD TRADE ORGANISATION ACTIVITY – AN OPINION

Summary

The author of the article estimates the recent activity of the WTO. He lays special emphasis on weak points of that activity including mainly too wide range of domains controlled by the WTO and too little progress in the integration of developing countries with the world economy.