

Janina Dzikowska-Zawirska*, Wiesława Włodarczyk-Guzek**

LIBERALIZACJA MIĘDZYNARODOWEGO HANDLU USŁUGAMI
W RAMACH RUNDY URUGWAJSKIEJ

W ostatnich latach na forum organizacji międzynarodowych i w literaturze fachowej rozwinęła się szeroka dyskusja dotycząca handlu usługami i potrzeby jego liberalizacji. Kwestię usuwania barier w międzynarodowym handlu usługami wysunęły Stany Zjednoczone jako jeden z tematów wielostronnych negocjacji handlowych na forum GATT, które rozpoczęły się jesienią 1986 r. w Urugwaju.

W okresie intensywnej debaty, która poprzedzała negocjacje w Punta del Este, usługi były główną kością niezgody między Północą i Południem. Nie było zgodności poglądów między krajami wysoko uprzemysłowionymi. Nie istniała również zgodność poglądów wśród krajów słabo rozwiniętych.

Podjęcie dyskusji na ten temat odzwierciedla realne zjawiska zachodzące w gospodarce światowej. Bowiem rola usług w tworzeniu dochodu narodowego wielu krajów głównie wysoko rozwiniętych jest bardzo duża i ciągle wzrasta. Szybko wzrasta również handel usługami w skali międzynarodowej. Ponadto obserwuje się także wzrost udziału usług w polskim handlu zagranicznym. Nie jest zatem obojętne dla Polski, jak będzie przebiegał proces liberalizacji handlu usługami.

W związku z tym artykuł niniejszy podzielony został na dwie części, przy czym pierwsza z nich zajmuje się przyczynami, które do-

* Dr, adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych i Badań Rynku Uniwersytetu Łódzkiego.

** Dr, adiunkt w Zakładzie Finansów Międzynarodowych i Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Łódzkiego.

prowadziły do nowej rundy wielostronnych rokowań handlowych w ramach GATT oraz omawia stanowiska głównych krajów uczestniczących w negocjacjach.

Druga część opracowania traktuje o międzynarodowym handlu usługami i potrzebie jego liberalizacji. Podsumowaniem zaś są wnioski wynikające dla Polski z tytułu tej liberalizacji.

Zanim przejdziemy do dalszych rozważań konieczne jest zdefiniowanie terminu usługi.

Przyjmując za Elżbietą Kawecką-Wyrzykowską, przez usługi rozumie się różne rodzaje działalności, których wspólną cechą jest to, iż w większości przypadków ich efekty mają charakter niematerialny. Ponadto z natury rzeczy są one nabywane w chwili ich świadczenia. Poza tym nie można ich magazynować. Większość usług nie da się świadczyć na odległość i stąd tylko niektóre z nich mogą być przedmiotem obrotu międzynarodowego.

1. GENEZA RUNDY URUGWAJSKIEJ I STANOWISKA GŁÓWNYCH JEJ UCZESTNIKÓW

Jak już wspomniano, we wrześniu 1986 r. odbyła się sesja ministerialna GATT w Punta del Este w Urugwaju¹. Konferencja ta, w której uczestniczyło ponad 100 ministrów z 74 krajów, dała początek ósmej wielostronnej rundzie rokowań liberalizacyjnych w handlu.

Lata poprzedzające sesję w Urugwaju cechowało narastanie praktyk protekcjonalistycznych w handlu światowym i szerzenie się polityki "zubożania sąsiada". Zjawisko to określane jako neoprotekcjonizm różni się w zasadniczy sposób od protekcjonizmu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Przede wszystkim neoprotekcjonizm ma charakter selektywny, tzn. obejmuje wybrane towary importowe, głównie rolne oraz tradycyjne i pracochłonne artykuły przemysłowe o niskim wsadzie technologicznym (np.: tekstylia, odzież, obuwie, stal, porcelana). Cechuje go regionalizm, tzn. tendencja do tworzenia makroregionalnych grup integracyjnych. Ponadto nie dotyczy ceł, lecz opiera się głównie na stosowaniu barier pozataryfowych, takich jak: *gentleman's agreement*, praktyka "kupu krajowe", standardy jakościowe, subsydia i inne².

¹ S. Y. A n j a r i a, *A New Round of Global Trade Negotiations*, "Finance and Development" 1986, No. 2, s. 2-6.

² G. M. A n d e r s o n, O. F. H u m p a g e, *A Basic Analysis of the New Protectionism*, "Economic Impact" 1983, No. 1, s. 68.

The National Institute of Economic and Social Research w Londynie oszacował, iż w 1980 r. ok. 48% handlu światowego pozostawało pod wpływem różnorodnych narzędzi protekcyjnych, podczas gdy w 1974 r. tylko 40%. Odpowiednio w tym okresie stopień protekcji w handlu artykułami przetworzonymi wzrósł z 13% do 23,5%³.

Nasilenie polityki protekcyjnej na początku lat osiemdziesiątych było rezultatem ogólnoświatowej recesji gospodarczej, jaka ogarnęła wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne, a także trudności finansowych, wobec których stanęły kraje rozwijające się.

W całym niemal okresie powojennym do 1973 r. obroty handlu światowego rosły szybko i obejmowane były sukcesywnymi procesami liberalizacji pod auspicjami GATT. Ten wzrost obrotów następował w wyniku wzrostu produkcji w skali światowej. W latach 1963-1973 produkcja ta rosła 6% rocznie, podczas gdy wolumen eksportu światowego wzrastał w tempie 8% rocznie i odpowiednio w latach 1974-1980 3% i 4% rocznie. Natomiast w 1981 r. produkcja wzrosła tylko o 1%, a handel światowy utrzymywał się na poziomie roku poprzedniego⁴.

Kryzys w handlu światowym zaznaczył się wyjątkowo silnie w 1982 r. Wskutek recesji i eskalacji protekcyjizmu wartość wymiany światowej spadła wówczas o 6% (wyrażona w dolarach), natomiast wolumen handlu obniżył się o 2%⁵. Handel przestał więc pełnić ważną funkcję siły napędowej gospodarki⁶.

Wyrażając wolę przeciwdziałania tej niekorzystnej sytuacji w handlu światowym, kraje członkowskie GATT na konferencji ministerialnej w 1982 r. postanowiły zbadać możliwości przeprowadzenia nowych negocjacji wielostronnych⁷. W toku intensywnych debat podkreślono, iż negocjacje te - z jednej strony - winny zahamować erozję wielostronnego systemu handlowego wynikającą ze wzrostu nacjonalizmów gospodarczych, rozluźnienia dyscyplin GATT, niewy-

³ J. H e i n, *Origins of the New Protectionism*, "Economic Impact" 1983, No. 3, s. 34.

⁴ *Ibidem*.

⁵ "International Trade 1984/1985" 1985, GATT, Geneva, Appendix, Tab. A2.

⁶ J. B r z o z o w s k i, *Początek nowej rundy GATT*, "Rynki Zagraniczne" 1986, nr 110, s. 1.

⁷ *Basic Instruments and Selected Documents*, 29th Supplement, GATT, Geneva 1983, s. 11-12.

starczącej precyzji i pewnej archaiczności reguł⁸, zaś z drugiej - stworzyć solidne podstawy dla handlu światowego w ostatnich latach bieżącego stulecia i na początku XXI w.

Oficjalna propozycja dyrektora generalnego GATT na początku 1984 r. została przyjęta na ogół życzliwie i latem następnego roku większość krajów członkowskich Układu Ogólnego przedstawiła swoje stanowisko na temat przyszłych rokowań.

Krajem, który zainicjował ósmą rundę negocjacji, podobnie jak i dwie poprzednie, i odgrywał zawsze czołową rolę w rokowaniach, są Stany Zjednoczone. W oficjalnej deklaracji⁹ z 1985 r. USA podkreśliły potrzebę wzmocnienia dyscypliny przestrzegania klasycznych zasad GATT, usprawnienia mechanizmów rozwiązywania sporów i uaktualnienia kodeksów pozataryfowych. Ponadto strona amerykańska zaakcentowała konieczność rokowań na temat handlu dobrami technologicznie nowoczesnymi, liberalizacji wymiany usług, inwestycji zagranicznych oraz kontroli przepływu własności intelektualnej.

Stany Zjednoczone domagały się znacznej liberalizacji importu dóbr technicznie nowoczesnych szczególnie w Japonii i w innych państwach OECD posiadających nadwyżkę w bilansie handlowym, ponieważ w tych dziedzinach produkcji ich pozycja konkurencyjna jest silna. To samo dotyczy usług, których są największym eksporterem na świecie.

W dziedzinie wymiany towarowej USA (również Australia i Nowa Zelandia) stały na stanowisku ograniczenia subwencji eksportu głównie artykułów rolnych z państw EWG, zawarcia porozumienia dotyczącego podrabiania znaków firmowych oraz znacznych koncesji ze strony bardziej rozwiniętych krajów Trzeciego Świata¹⁰.

EWG w deklaracji 1985 r. poparła ideę nowej rundy, mając na uwadze uzyskanie koncesji ułatwiających dostęp do rynku japońskiego i krajów nowo uprzemysłowionych w niektórych grupach towarowych, takich jak: drogie samochody, luksusowe tekstylia, napoje alkoholowe czy niektóre maszyny i urządzenia przemysłowe, co pozwoliłoby jej w pewnym sensie rozwiązać problem bezrobocia istnie-

⁸ J. K a c z u r b a, *Nowa runda GATT, "Rynki Zagraniczne" 1986, nr 15, s. 3.*

⁹ Dokument GATT L/5846.

¹⁰ G. C. H u f b a u e r, J. J. S c h o t t, *Trading for Growth. The Next Round of Trade Negotiations*, Washington 1985, s. 5.

jący głównie w tradycyjnych, pracochłonnych gałęziach przemysłu¹¹. Wśród krajów EWG jednak nie było jednomyślności. Francja opóźniała rozpoczęcie rokowań i domagała się liberalizacji importu japońskiego i rozwiązywania problemów związanych ze stabilnością kursów walutowych¹².

Japonia do głównych zadań nowej rundy zaliczyła konieczność usprawnienia mechanizmu rozwiązywania sporów oraz wzmocnienia dyscypliny stosowania klauzul ochronnych (*safeguards*)¹³. Opowiedziała się również za podjęciem oddzielnych rokowań dotyczących handlu usługami i stosowania dodatkowych ułatwień dla krajów słabo rozwiniętych, silnie zadłużonych¹⁴. W odpowiedzi na żądania wielu członków GATT dotyczące liberalizacji importu i stymulowania popytu wewnętrznego w Japonii (USA, EWG i państwa ASEAN - główni partnerzy handlowi), kraj ten dokonał jednostronnej obniżki o 20% stawek importowych na większość towarów¹⁵.

Mniejsze kraje rozwinięte, jak: Szwajcaria, Austria i państwa nordyckie, opowiedziały się za ułatwieniami w handlu artykułami technologicznie nowoczesnymi oraz liberalizacją w przepływie kapitałów¹⁶. Ponadto poparły także propozycję dotyczącą negocjacji w sprawie usług.

Zdecydowanie odmienne stanowisko zaprezentowały najbardziej aktywne 23 kraje rozwijające się na czele z Indiami i Brazylią¹⁷. Przede wszystkim bez entuzjazmu odnosili się do przyszłych negocjacji, podkreślając, że zasady specjalnego i preferencyjnego traktowania krajów Trzeciego Świata sformułowane w czasie ostatniej rundy rokowań w praktyce nie zostały jeszcze zrealizowane¹⁸. Kraje te domagały się ścisłego powiązania międzynarodowych sto-

¹¹ Dokument GATT C. G. 18/28, s. 4.

¹² *Support for New GATT Round*, "Journal of World Trade Law" 1985, EC, No. 3, s. 305.

¹³ J. K a c z u r b a, *GATT: szara strefa*, "Rynki Zagraniczne" 1985, nr 39, s. 3.

¹⁴ Dokument GATT L/5833, s. 5.

¹⁵ J. J. M i c h a ł e k, *Nowa runda rokowań wielostronnych GATT*, "Sprawy Międzynarodowe" 1987, nr 2, s. 47.

¹⁶ Dokumenty GATT: L/5837, L/5849 i L/5827.

¹⁷ Dokument GATT L/5818.

¹⁸ J. J. M i c h a ł e k, *Znaczenie Rundy Urugwajskiej GATT dla Polski*, "Handel Zagraniczny" 1988, nr 9-10, s. 11.

sunków handlowych i finansowych. Ponadto uważały, że poszerzenie programu negocjacji o usługi może zmniejszyć znaczenie rokowań handlowych. W ten sposób wyrażone zostały obawy o liberalizację wymiany usług, w których dominują kraje wysoko rozwinięte.

Delegacja polska natomiast wyraziła zainteresowanie i poparcie dla przyszłych negocjacji, wychodząc z założenia o wyższości multilateralnych uregulowań w handlu nad bilateralnymi¹⁹. Nie miała ona zastrzeżeń do celów nowej rundy i zwracała uwagę na nasze zainteresowanie procesem liberalizacji handlu światowego i przeciwdziałanie protekcjonizmowi. Polska opowiedziała się za ochroną tradycyjnych zasad GATT, a przede wszystkim za konsekwentną realizacją zasady niedyskryminacji i regulowaniem wzajemnych stosunków handlowych poprzez klauzulę najwyższego uprzywilejowania. Jednocześnie przedstawiciele polscy nie tracili z pola widzenia faktu, że bariery ochronne w handlu pełnią korzystną rolę w sytuacji krajów mniej rozwiniętych, w których tworzy się niezbędne dla gospodarki gałęzie produkcji wymagające zastosowania przez pewien okres środków ochrony przed konkurencją z zewnątrz. W sprawie usług Polska zajęła stanowisko liberalno-handlowe podkreślając, że obrót sprzyja wzrostowi wymiany towarowej, ale również i w tej dziedzinie istnieje konieczność wyrównania szans krajów o słabo rozwiniętych sektorach usługowych.

Jak można było oczekiwać, stanowiska poszczególnych krajów czy grup krajów miały wpływ na przebieg rokowań w Punta del Este, które odbywały się w sposób burzliwy i nacechowane były kontrowersjami, a kompromis osiągnięto niemalże w ostatniej chwili.

Podstawę osiągniętego kompromisu stanowił tzw. dokument kolumbijsko-szwajcarski wypracowany w toku przygotowań do spotkania w Urugwaju przez grupę 48 państw, wśród których była również Polska. Po ogłoszeniu kompromisu można było odnotować entuzjastyczne wypowiedzi zarówno wśród uczestników spotkania, jak i komentatorów. Na przykład Reuter doniósł o rozpoczęciu "rewolucyjnej rundy handlowej", przedstawiciel prezydenta USA, C. Yeutter, nazwał porozumienie "zwycięstwem wolnego i uczciwego handlu", a dyrektor generalny GATT, A. Dunkel - "cudownym kompromisem"²⁰.

¹⁹ T. Ł a m a c z, GATT: O ożywienie wymiany handlowej, "Rynki Zagraniczne" 1986, nr 119-120, s. 3.

²⁰ Ibidem.

2. LIBERALIZACJA HANDLU USŁUGAMI

Nie podlega dyskusji, iż od dawna było oczywistym, że handel usługami wymaga działania w zakresie koordynacji i kooperacji ze strony wielu krajów. Od 1947 r. istnieje bowiem organizacja GATT, która zajmuje się regulowaniem handlu towarami. Jak dotąd jednak nie ma podobnej instytucji w zakresie handlu usługami (z wyjątkiem nielicznych przemysłów). Usługi stanowią coraz większy udział w tworzeniu dochodu narodowego poszczególnych krajów. Rośnie ich udział w handlu światowym.

Na początku lat osiemdziesiątych udział usług w GNP krajów Europy Zachodniej i Ameryki Północnej sięgał ok. 50-60%, a w globalnej wielkości zatrudnienia w przypadku USA dochodził nawet do 70%²¹. Według danych UNCTAD handel usługami zwiększał się w latach 1970-1982 o 14,7% rocznie, a dobrami materialnymi o 15,4%²². W 1980 r. globalny eksport usług osiągnął 370 mld dol., tj. ok. 20% światowego eksportu wyrobów materialnych²³. Zaś w 1984 r. wartość eksportu usług (łącznie z dochodami z inwestycji zagranicznych) wyniosła ok. 640 mld dol., a eksportu dóbr materialnych ok. 2 000 mld dol., czyli handel usługami stanowił ok. 30% światowego eksportu dóbr materialnych²⁴.

Czołową pozycję w międzynarodowym obrocie usługowym zajmują rozwinięte kraje kapitalistyczne, choć ich udział wykazuje pewną tendencję spadkową będącą wynikiem ekspansji eksportowej niektórych regionów nowo uprzemysłowionych. O ile w 1970 r. wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne oferowały 74% eksportowanych usług, to w 1986 r. już 77%²⁵. Mimo wysokiego tempa wzrostu eksportu usług z krajów nowo uprzemysłowionych (w przypadku Korei Południowej i Hongkongu ponad 20%) w dalszym ciągu handel usługami jest silnie skoncentrowany w grupie najbardziej rozwiniętych państw.

²¹ A. F. Ewing, *Services Trade and LDCs*, "Economic Impact" 1986, No. 1, s. 34.

²² M. Gibbs, *Continuing the International Debate on Services*, "Journal of World Trade Law" EC, 1985, No. 3, s. 309.

²³ J. D. Aronson, P. T. Cowney, *Services Trade, a Case for Open Markets*, "Economic Impact" 1985, No. 2, s. 11.

²⁴ *Balance of Payments Statistics*, "Yearbook" 1985, Vol. 36, Part II, s. 34; cyt. za: E. Kawecką-Wyrzykowską, *Liberalizacja międzynarodowego obrotu usługowego*, "Handel Zagraniczny" 1986, nr 8, s. 17.

²⁵ J. Maciejewicz, *Negocjacje wielostronne w sprawie usług*, "Sprawy Międzynarodowe" 1988, nr 7-8, s. 76.

W 1985 r. 6 czołowych eksporterów usług (USA - 11,3%, Francja - 9,9%, Wielka Brytania - 7,9%, RFN - 7,6%, Włochy - 6%, Japonia - 5,7%) zagarnęło prawie 50% dochodów z ich eksportu²⁶.

Problem usług jest bardzo złożony i trudny do negocjacji. Wynika to z odmiennego do nich podejścia poszczególnych krajów, z samej istoty usług, ich dużej różnorodności, która utrudnia ich zdefiniowanie, a także z trudności sklasyfikowania barier występujących w ich obrocie. Uważa się, że m. in. z tych powodów trudno będzie w przewidywanym czasie rozwiązać w sposób formalny zagadnienie usług. Zanim zdecydowano się na wciągnięcie usług do kolejnej rundy negocjacji zastanawiano się nad tym, czy model GATT jest dobrym dla tej problematyki²⁷. Sugerowano nawet powołanie do życia odrębnych instytucji międzynarodowych, które zajęłyby się tymi zagadnieniami.

Doraźnie przyjęto jednak rozwiązanie pośrednie poprzez wydzielenie usług w oddzielną Grupę Negocjacyjną (mówi się o tzw. porozumieniu ochronnym w formie parasola). Grupa ta pracuje równocześnie z Grupą ds. Negocjacji Towarowych, ale zdaje sprawozdanie ze swej działalności Komitetowi ds. Negocjacji Handlowych. Jej rokowania podlegają tym samym zasadom, jakie obowiązują w przypadku towarów.

Deklaracja Urugwajska ustaliła cel negocjacji w sposób następujący: "utworzenie międzynarodowych zasad i reguł dla handlu usługami, uwzględniając przy tym interesy poszczególnych sektorów i mając na celu rozwój handlu w warunkach postępującej liberalizacji oraz wzrost ekonomiczny wszystkich uczestników wymiany, a także szczególne traktowanie krajów słabiej rozwiniętych. Nowo utworzone zasady powinny honorować prawa poszczególnych narodów w zakresie przepisów tam istniejących. Przepisy te powinny również uwzględniać prace międzynarodowych organizacji związanych z tą problematyką"²⁸.

²⁶ J. M a c i e j e w i c z, *Usługi w Rundzie Urugwajskiej*, "Rynki Zagraniczne" 1988, nr 32-33, s. 3.

²⁷ J. H. J a c k s o n, *Constructing a Constitution for Trade in Services the World Economy*, "A Quarterly Journal of International Economic Affairs" 1988, Vol. 11, No. 2, s. 187.

²⁸ *The GATT Negotiations 1986-1990, Issues and Prospects* by S. Golt, published by British-North American Committee, 1988, s. 44.

Przytoczone sformułowanie wskazuje na znaczną ostrożność w podejściu do tematu i na realne trudności, jakie mogą wystąpić w trakcie negocjacji. Podkreśla ono konflikt występujący między tendencjami do wzrostu liberalizacji (poprzez otwarcie dostępu do rynków) na podstawie zasad GATT a istniejącymi w poszczególnych krajach systemami narodowych i międzynarodowych przepisów.

Program Grupy Negocjacyjnej obejmuje następujące problemy:

- a) sprawy definicyjne i statystyczne;
- b) ustalenie podstaw w celu określenia zasad i reguł przyszłego porozumienia usługowego (włączając w to zagadnienia związane z indywidualnymi sektorami);
- c) przeanalizowanie istniejących przepisów i porozumień w poszczególnych sektorach usług;
- d) wypracowanie odpowiedniej techniki rokowań, umożliwiającej redukcję lub eliminację barier w obrocie usługowym, włączając w to wyspecyfikowanie wszystkich barier odczuwalnych przez indywidualnych uczestników negocjacji.

Już w początkowym okresie prac Grupy Negocjacyjnej ds. Usług dało się zauważyć różne stanowiska uczestników spotkania. I tak można było dostrzec linie przebiegające między USA, Japonią i Kanadą - z jednej strony, a Indiami i Brazylią (popieranymi przez wiele spośród grupy krajów słabiej rozwiniętych) - z drugiej strony. Stany Zjednoczone uważały, że negocjacje należy rozpocząć jak najszybciej, aby jeszcze w 1988 r. można było przyjąć ramy porozumienia. Kanada zaproponowała przedstawienie spisu "barier odczuwalnych" jako punktu wyjścia do dalszych negocjacji.

Tymczasem Brazylia i Indie zwróciły uwagę na fakt, że nie sprecyzowano stopnia zależności między istniejącymi zasadami GATT a ustaleniem ram przyszłego porozumienia. Państwa te proponowały, aby wnikliwie przedyskutować powyższe zagadnienia. Uważały także, iż trzeba zwrócić szczególną uwagę na kraje rozwijające się z punktu widzenia możliwości realizacji ich planów rozwoju gospodarczego. Również podkreśliły znaczenie tej części Deklaracji, która odnosi się do "respektowania" z powodów politycznych konieczności stosowania praw narodowych.

EWG generalnie poparła Stany Zjednoczone w zakresie konieczności zbudowania ram nowego porozumienia. Równocześnie jednak reprezentowała stanowisko, iż cały problem należy widzieć bardziej

pragmatycznie. Uważała, że umiędzynarodowienie handlu usługami powinno służyć przede wszystkim eliminacji elementów protekcjonistycznych występujących w tej dziedzinie obrotu.

Jednakże żaden z uczestników negocjacji nie potrafił udzielić wskazówki, jak w praktyce negocjacje te powinny się toczyć. W przypadku towarów problem jest prostszy - negocjuje się poprzez porównywanie złożonych propozycji, a ponadto wiadomo, jakie istnieją formy protekcji w handlu towarami.

W 1988 r. USA i EWG przygotowały bardziej szczegółowe propozycje. Propozycja USA przewidywała zawarcie w pierwszej fazie porozumienia o charakterze ramowym i ogólnym. Przystąpiłyby do niego wszystkie kraje, ponieważ dotyczyłoby zasad i reguł odnoszących się do wszystkich sektorów usług. Te ogólne zasady to:

- a) jednakowe traktowanie usług rodzimych, jak i zagranicznych;
- b) niedyskryminacja;
- c) właściwy tryb rozstrzygania sporów;
- d) przejrzystość przepisów zabezpieczających przed przyjęciem nowych środków, których celem bądź efektem jest ograniczenie dostępu do rynku i operacji w zakresie zagranicznych usług;
- e) dążenie do eliminacji monopolii w poszczególnych branżach oraz eliminacji subsydiów²⁹.

Pierwsza faza polegałaby na wzajemnej redukcji przez kraje członkowskie GATT środków niezgodnych z przyjętymi przez Układ zasadami handlu. Miała być przeprowadzona do końca 1990 r.

W drugim etapie liberalizacji stanowisko USA przewiduje zawarcie bardziej szczegółowych umów sektorowych. Stwarza ono krajom członkowskim możliwość zgłoszenia sektorów usług, które mogłyby zostać wyłączone z porozumienia ramowego. W tych wybranych dziedzinach usług zawarto by zatem oddzielne umowy, odbiegające od zasad ogólnych. Umowy te powinny pozwolić na bardziej elastyczne przyjmowanie stopnia liberalizacji, w zależności od tego jakiego sektora dotyczą.

Trzecia faza liberalizacji polegałaby na wypracowaniu trybu rozstrzygania sporów i stopniowym rezygnowaniu z przywilejów zastrzeżonych w fazie drugiej.

USA nie różnicują krajów w zależności od stopnia ich rozwoju

²⁹ Ibidem, s. 46.

gospodarczego. Ramowe porozumienie powinno przynieść korzyści każdemu krajowi.

Projekt EWG, chociaż jest znacznie zbliżony do amerykańskiego, jednakże wprowadza inne mechanizmy liberalizacji handlu. Proponuje utworzenie jednego porozumienia, które dotyczyłoby następujących zagadnień: "przejrzystości, niedyskryminacji oraz traktowania narodowego"³⁰.

Jako główny cel EWG uważa "osiągnięcie znacznego stopnia rozwoju w handlu usługami, zapewniającego wzrost całej gospodarki światowej, respektując obiektywne praktyki, które powinny prowadzić do międzynarodowej i narodowych regulacji w usługach i promowanie rozwoju krajów mniej rozwiniętych"³¹.

EWG proponuje przeprowadzenie okresowych "negocjacji pakietów barier przez proponowany Komitet ds. Regulacji, opierając się na wcześniej uzgodnionych kryteriach. Poszczególne kraje notyfikowałyby bariery stosowane w ich eksporcie usług, natomiast uznanie konkretnej regulacji za barierę następowaloby w drodze negocjacji i na podstawie kryteriów uzasadniających restrykcyjność poszczególnych regulacji"³².

Przedstawiona propozycja wiąże się z koniecznością skontrolowania istniejących regulacji w każdym sektorze. Działalnością taką powinien zająć się, zgodnie z propozycją EWG, specjalnie powołany Komitet ds. Regulacji. Przyjąłby on istniejące przepisy jako stałą wielkość, nie wprowadzając nowych, do czasu podpisania odpowiedniego porozumienia.

Zasadnicze różnice w podejściu USA i EWG sprowadzają się do następujących sfer:

1. Stany Zjednoczone zakładają, że Europejczycy są silniej związani z procedurami praktycznymi, gotowi do kompromisu wobec istniejących procedur. USA starają się ochronić wcześniej powstałe porozumienia, np. na temat prawa patentowego. Ponadto Stany Zjednoczone zakładają, że może być mniejsza liczba sygnatariuszy porozumienia ze względu na fakt, iż ich propozycja nie przewiduje odrębnego traktowania krajów słabiej rozwiniętych.

³⁰ M a c i e j e w i c z, *Usługi w Rundzie...*, s. 3.

³¹ *The GATT Negotiations...*, s. 47.

³² M a c i e j e w i c z, *Usługi w Rundzie...*, s. 3.

2. EWG natomiast zastanawia się nad dłuższymi i bardziej empirycznymi rozwiązaniami. Proponuje także preferencyjne traktowanie krajów słabiej rozwiniętych.

Indie i Brazylia nie popierają stanowiska USA i EWG. W Rundzie Urugwajskiej uczestniczą także cztery kraje z byłej grupy krajów socjalistycznych, tzn. Czechosłowacja, Polska, Rumunia i Węgry. Najbardziej aktywnymi spośród nich są: Polska i Węgry. Pozostałe kraje były przeciwne włączeniu problematyki usług w zakres negocjacji. Pozycja Polski i Węgier wynika z co najmniej dwóch przyczyn:

a) kraje te starają się uzyskać pewne koncesje w innych grupach negocjacyjnych, co można osiągnąć kosztem pewnych ustępstw w negocjacjach dotyczących handlu usługami;

b) w niektórych sektorach usługowych kraje te napotykają na liczne bariery w dostępie do rynków zagranicznych³³.

Jeśli chodzi o Polskę, to w ciągu ostatnich lat obserwuje się znaczny wzrost udziału usług w naszym handlu zagranicznym. Spośród trzech szeroko rozumianych kategorii usług, tzn. transportu, telekomunikacji oraz usług turystycznych i innych, największy stopień wzrostu zanotowany został w ostatniej grupie³⁴.

Transport i usługi komunikacyjne rosły w wolniejszym tempie niż cały handel w ogóle. Polska należy do tych eksporterów usług, którzy mają ujemny bilans w zakresie usług turystycznych. Usługi "inne" dostarczają 1/3 dodatniego bilansu całego handlu usługami. Nadwyżki osiągnane są przede wszystkim w dziedzinie usług profesjonalnych i technicznych.

W 1986 r. najwyższy udział w polskim handlu usługami zanotowano w zakresie usług transportowych i komunikacyjnych. Następną grupę stanowiły usługi inne. Łącznie te dwie grupy usług stanowiły ok. 90% całości dochodów z eksportu i 85% wydatków importowych w usługach³⁵.

Struktura geograficzna polskiego handlu usługami wskazuje, że głównymi naszymi partnerami są kraje wysoko rozwinięte (ponad 50% udziału po stronie importu i eksportu), dalsze miejsca zajmują

³³ M a c i e j e w i c z, *Negocjacje wielostronne...*, s. 78.

³⁴ UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1988, UN, chap. 4: *Services in Poland*, s. 191.

³⁵ "Finanse i Kredyt" różne numery.

kraje z byłej grupy krajów socjalistycznych, niewielki udział posiadają kraje rozwijające się. Równocześnie nie rośnie udział krajów postkomunistycznych, maleje także udział krajów rozwiniętych i rozwijających się. W imporcie udział krajów rozwiniętych został całkowicie wyeliminowany, wzrósł zaś udział krajów rozwijających się, dawne kraje socjalistyczne posiadają nie zmienioną pozycję.

Do najważniejszej sfery naszych usług należy transport morski. Mimo to tradycyjnie udział tego transportu jest wyższy w imporcie niż w eksporcie. W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych sektor ten charakteryzował się rosnącym deficytem w transakcjach międzynarodowych. Usługami tymi zajmuje się w Polsce 10 przedsiębiorstw. Liberalne przepisy dotyczące tego sektora pozwalają na konkurencyjną pozycję naszych armatorów. Głównymi partnerami tych przedsiębiorstw są kraje EWG. Z grupy krajów rozwijających się natomiast: Egipt, Indie, Brazylia i Singapur. Kraje postsocjalistyczne w małym stopniu (ze względu na bliskość położenia) korzystają z tej formy transportu.

Usługi profesjonalne obejmują szeroki wachlarz działania. Do najważniejszych należą: usługi budowlane i tzw. *engineering*, usługi specjalistów i konsultantów, kursy, wymiana artystów i sportowców. Polska w tej grupie usług jest eksporterem netto, chociaż można odnieść wrażenie, że nie w pełni wykorzystujemy w Polsce posiadany potencjał specjalistów i ich wiedzę. Eksport tego typu usług napotyka w krajach rozwiniętych i rozwijających się szereg barier, co hamuje jego wielkość.

Odrębną grupę usług stanowią usługi pocztowe i telekomunikacyjne. Ich udział w całości handlu usługami w połowie lat osiemdziesiątych wynosił ok. 2%³⁶. Podstawową pozycję w tej dziedzinie eksportu stanowiły usługi pocztowe świadczone na rzecz krajów EWG. Już w 1986 r. usługi telekomunikacyjne były równie istotną pozycją w eksporcie usług. Także ważne znaczenie posiadał import usług pocztowych i telekomunikacyjnych, pochodzących przede wszystkim z krajów EWG i ze Związku Radzieckiego. Najważniejszą pozycję stanowiły w nim usługi telefoniczne i radiowe.

W grupie byłych krajów socjalistycznych zauważa się jednak pewną nieprzychylność wobec handlu usługami. Uważa się bowiem, że nie-

³⁶ UNCTAD, *Trade and Development Report...*, s. 192.

odpowiedni rozwój pewnych usług może doprowadzić do pogłębienia się luki technologicznej w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych. Dotyczy to przede wszystkim telekomunikacji.

*
* *
*

Jak wynika z przedstawionego materiału, Runda Urugwajska jest pierwszą rundą negocjacji, która w sposób oficjalny poszerzyła swoje zainteresowania (choć częściowo pośrednio) o handel usługami. Kraje postkomunistyczne, w tym również Polska, są zainteresowane udziałem w Grupie Negocjacyjnej ds. Usług. Oczekuje się, iż mimo rozbieżności stanowisk głównych uczestników Grupy dojdzie w końcu do podpisania porozumienia w tej sprawie. Jednak z punktu widzenia interesów byłych krajów socjalistycznych problem liberalizacji obrotu usługowego nie należy do tematów priorytetowych. Większe znaczenie ma dla nich, np. zniesienie dyskryminacyjnych ograniczeń handlowych nałożonych przez kraje zachodnie, wprowadzenie zasad GATT do międzynarodowego obrotu rolnego, zwiększenie dyscypliny w stosowaniu klauzul ochronnych przy jednoczesnym pełnym respektowaniu KNU. Niemniej rosnąca rola usług w gospodarce tych krajów skłoniła je do podjęcia dyskusji na temat liberalizacji międzynarodowego obrotu usługowego. Jednak generalnie stanęły na stanowisku, że liberalizacja ta powinna być procesem rozłożonym na dłuższy okres.

Ostatecznie w ciągu 4 lat negocjacji strony ustaliły, że porozumienie w sprawie obrotu usługowego zawierać będzie tylko ogólne zasady, jakie powinny rządzić tą wymianą, a więc: zasadę niedyskryminacji zagranicznych dostawców usług oraz zapewnienie przejrzystości i jasności krajowych legislacji regulujących obrót usługami. Natomiast nie zdecydowano, które z sektorów wyłączyć z porozumienia. USA nadal dążą do objęcia nim ponad 100 sektorów usługowych, choć krajom członkowskim przyznały prawo do wykluczenia niektórych dziedzin usług z "normalnych reguł gry". Stany Zjednoczone, dla których handel usługami ma priorytetowe znaczenie, wykorzystując silną pozycję przetargową, uzależniły postęp rokowań w dziedzinach ważnych dla krajów rozwijających się od stopnia gotowości do udzielenia koncesji w sferze handlu usługami. Można z tego wnioskować, że o ile Runda Urugwajska w ogóle zakończy się sukcesem, porozumienie w sprawie usług bez wątpienia zostanie pod-

pisane czy to w ramach Rundy, czy poza nią. Wiąże się to jednak z poważnym niebezpieczeństwem, że liberalizacja obejmie tylko niektóre sektory usług, tj. te, którymi zainteresowane są właśnie kraje wysoko rozwinięte, a nie te, które mogłyby przynieść korzyści krajom rozwijającym się i postkomunistycznym, w tym Polsce. Polska szczególnie zainteresowana jest usługami transportowymi, finansowymi, profesjonalnymi i budowlanymi. Do ważnych celów należy ułatwienie legalnego zatrudnienia obywateli polskich w działalności usługowej za granicą. Ponadto dążymy do wypracowania w GATT regulacji wielostronnych sprzyjających rozwojowi zagranicznego sektora usługowego w Polsce, głównie w zakresie bankowości, ubezpieczeń i konsultingu, a także telekomunikacji i innych usług.

Janina Dzikowska-Zawirska, Wiesława Włodarczyk-Guzek

LIBERALIZATION OF INTERNATIONAL TRADE
IN SERVICES UNDER THE URUGUAY ROUND

Today services play quite a significant role in international trade alongside goods. This refers to services connected not only with such spheres as banking or transport but also with telecommunications and the right to patents. This is best confirmed by the fact that during the negotiations taking place within the Uruguay Round (started in 1986) besides negotiations concerning products a great deal of attention is devoted to international trade in services. That problem was advanced by the United States as one of topics for multilateral trade negotiations carried within the framework of GATT.

Hence it seemed justified to discuss this problem in the present article. It was divided into two parts, with the first of them dealing with reasons leading to the new round of multilateral trade negotiations within GATT. It analyzes the stances taken by particular countries taking part in the negotiations and points at their divergences. The second part deals with international trade in services tackled in greater detail, and it points at the necessity of regulating and liberating it.

An attempt has been also made to analyze implications of liberalization of trade in services from the viewpoint of Poland's interests.