

*Janina Dzikowska-Zawirska **

ZASADY POLITYKI HANDLOWEJ
ZAWARTE W STATUCIE GATT
A WARUNKI UCZESTNICTWA POLSKI

W związku z wprowadzeniem taryfy celnej oraz w wyniku stałego, coraz silniejszego otwarcia naszej gospodarki na wpływy światowe — w coraz większym stopniu nasilają się zależności i powiązania występujące na tle konwencji i układów z krajami kapitalistycznymi, z praktyką handlu zagranicznego, a także w sferze polityki wewnętrznej. Dlatego też należałoby się zastanowić i zbadać stopień zależności i powiązań handlu zagranicznego (a także elementów handlu wewnętrznego) z elementami światowej polityki handlowej, istniejącymi konwencjami. Stąd też można się pokusić o przeanalizowanie powiązań i efektów wynikających z uczestnictwa Polski w GATT.

Zagadnienia omawiane w artykule podzielono na dwie grupy. W pierwszej z nich przedstawiono zasady polityki handlowej zawarte w GATT. W drugiej zaś scharakteryzowano warunki uczestnictwa Polski w GATT w kontekście możliwości renegotjowania warunków akcesji. Zamiarem autorki jest poszerzenie wymienionych zagadnień o zasady tworzenia cen w Polsce zarówno w imporcie, jak i w eksporcie, w kolejnym opracowaniu.

I. ZASADY POLITYKI HANDLOWEJ ZAWARTE W STATUCIE GATT

Wszystkie umawiające się strony uczestniczące w GATT przyjęły na siebie obowiązek przestrzegania we wzajemnej wymianie handlowej następujących zasad i środków polityki handlowej:

- 1) klauzuli największego uprzywilejowania,
- 2) eliminowanie ograniczeń ilościowych,
- 3) obniżanie stawek celnych.

* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Handlu Zagranicznego Instytutu Obrotu Towarowego UŁ.

Stosowanie różnych środków polityki handlowej podporządkowane jest zasadzie wzajemności ustępstw i korzyści. Wszyscy partnerzy wymiany są zobowiązani także do przestrzegania zasad liberalizacji i wielostronności handlu światowego.

Ad. 1. GATT-owska definicja klauzuli największego uprzywilejowania została zawarta w art. I statutu i brzmi ona następująco: „Wszelkie korzyści, ulgi, przywileje lub zwolnienia przyznawane przez jedną z umawiających się stron towarom pochodzącym z jakiego bądź kraju lub przeznaczonych dla tego kraju będą niezwłocznie i bez jakichkolwiek warunków rozciągnięte na podobne towary pochodzące z obszarów lub przeznaczone dla obszarów wszystkich innych umawiających się stron”. Niniejsze postanowienie dotyczy opłat celnych i wszelkiego rodzaju należności, nakładanych na lub w związku z importem lub eksportem, opłat pobieranych z tytułu przekazywania za granicę płatności importowo-eksportowych, trybu pobierania tych opłat i należności, całości przepisów i formalności dotyczących importu lub eksportu oraz wszystkich zagadnień, o których mowa w ustępie 2 i 4 art. III¹.

Paragraf 2 tego artykułu podkreśla, że postanowienia ustępu 1 „nie wymagają eliminacji zasad uprzywilejowania w zakresie opłat i należności z tytułu importu pod warunkiem, że nie przekroczą one granic, zakreślonych w ustępie 4 tego artykułu i jeżeli mieszczą się w wymienionym (przez statut) zestawieniu”².

Istotne znaczenie dla KNU posiada paragraf 4, który ustala granice stosowanych ulg, jeśli maksymalny ich zakres nie jest wyraźnie określony w odpowiedniej tabeli stanowiącej załącznik do niniejszego układu; nie mogą one przekroczyć:

a) „w odniesieniu do cel lub opłat obciążających towary objęte wyżej wymienioną tabelą — różnicy między stawkami stosowanymi wobec umawiających się stron korzystających z KNU a stawkami preferencyjnymi ustalonymi w tej tabeli: jeśli stawka preferencyjna nie została ustalona, należy przyjąć, zgodnie z celem niniejszego ustępu, że równa się ona stawce obowiązującej w dniu 10 IV 1947 r. i jeżeli stawka dla krajów korzystających z KNU nie została ustalona, to zakres ulg nie może przekroczyć różnicy, która istniała w dniu 10 IV 1947 r., między stawką dla krajów korzystających z KNU a stawką preferencyjną;

b) w odniesieniu do cel lub opłat obciążających towary nie objęte

¹ Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych, t. 2, Organizacje wyspecjalizowane ONZ, cz. 2, Warszawa 1967, s. 1258.

² *Ibidem*, s. 1258.

odpowiednią tabelą — różnicy, istniejącej w dniu 10 IV 1947 r., między stawką dla krajów korzystających z KNU a stawką preferencyjną”³.

Stosowanie tej klauzuli przez kraje uczestniczące w GATT wiąże się nierozdzielnie z zasadą niedyskryminacji i oznacza, że każdy nowy sygnatariusz powinien uzyskać takie same warunki, jakie uzyskał każdy inny partner przed nim lub jakie każdy partner po nim uzyska (oczywiście chodzi o warunki najkorzystniejsze).

GATT-owska KNU posiada olbrzymią przewagę nad podobnymi klauzulami stosowanymi uprzednio w umowach dwustronnych. W jej przypadku wystarczy, aby dwóch uczestników układu wprowadziło środki niedyskryminacji, a zostaną one dzięki stosowaniu KNU rozprzestrzenione na wszystkich uczestników GATT.

Bezpośrednim powodem zastosowania KNU w GATT jest zapewnienie formalnej równości traktowania poszczególnym partnerom wymiany handlowej, co powinno zabezpieczyć te kraje przed dyskryminacją.

W tym miejscu jest chyba konieczne wskazanie na pewne ujemne aspekty tak interpretowanej zasady stosowania KNU. Uzyskanie KNU przez jakikolwiek kraj uczestniczący w GATT jest równocześnie pewnym ustępstwem ze strony pozostałych sygnatariuszy, ale nie oznacza przyznania równych korzyści wszystkim krajom korzystającym z tej klauzuli.

Pamiętamy, że klauzula ta działa przede wszystkim w sferze taryfowej i jeśli przyjmiemy założenie, że partnerami wymiany handlowej są kraje posiadające zróżnicowane taryfy (tzn. jeden ma wysoką a drugi niską), to równe procentowo obniżki stawek taryfowych mogą wywołać różne efekty po stronie wartościowej. Zjawisko to może kryć za sobą niebezpieczeństwo dyskryminacji innych partnerów wymiany handlowej⁴.

Przyznanie każdemu nowemu członkowi GATT klauzuli największego uprzywilejowania poprzedza szereg czynności o charakterze wstępnym. Między innymi przeprowadza się bardzo wnikliwą analizę sytuacji gospodarczej kraju ubiegającego się o przyznanie KNU (gdzie ustala się m. in. zdolności mocy przetwórczej i wielkość potencjału gospodarczego). Analiza ta ma na celu wyeliminowanie jakiegokolwiek zagrożenia, jakie mogłoby wyniknąć w sytuacji, gdyby KNU przyznano krajowi, który dzięki temu mógłby umocnić swoją pozycję monopolistyczną. Oznaczałoby to gorsze traktowanie innych, słabszych krajów. Wprowadzenie KNU nie zabezpiecza jednak w pełni przed stosowaniem dy-

³ *Ibidem*, s. 1259.

⁴ Problem ten można także rozważać w odniesieniu do Polski, która wprowadziła już taryfę celną, co będzie przedmiotem dalszej części opracowania.

skryminacji, gdyż nie może to wpłynąć na ustalenie i wysokość wewnętrznych opłat fiskalnych, stawek taryfowych itp. Tym więcej, że KNU nie zabezpiecza przed dyskryminacją krajów, które stosują ograniczenia ilościowe i dewizowe. Poprzez podjęcie pewnych kroków można jedynie złagodzić działalność i skutki stosowania środków dyskryminacyjnych i ewentualnie próbować je wyeliminować ze wzajemnych stosunków w handlu międzynarodowym.

Jak już wcześniej wspomniano, przyznanie KNU nie odbywa się w sposób mechaniczny i wymaga wielu konsultacji z pozostałymi sygnatariuszami GATT. W rezultacie często rozciąga się to w czasie. Często też na przestrzeni wieloletniej działalności GATT można znaleźć przykłady negatywnego ustosunkowania się jego członków do krajów nowo wstępujących, które występują z propozycją przyznania im KNU. Potwierdza ten fakt przykład Japonii, kiedy to wielu członków GATT odmówiło przyznania KNU w obawie przed wysoce konkurencyjnymi artykułami japońskimi. Odmowa ta została oparta na zasadach zawartych w art. XXV statutu, który mówi, że „kraj członkowski nie jest zobowiązany do rozszerzenia ustępstw taryfowych w stosunku do kraju nowo wstępującego, chociażby głosował za jego wstąpieniem, jeżeli uprzednio nie prowadził z nim rokowań w sprawie taryf”⁵. Problem ten został rozwiązany na korzyść Japonii jedynie dzięki zdecydowanej postawie tego kraju, który w formie szantażu zagroził ograniczeniem liberalizacji w zakresie importu.

Ad. 2. GATT w szerokim zakresie zajmuje się także nietaryfowymi barierami występującymi w handlu światowym. Do środków pozataryfowych zaliczamy także ograniczenia ilościowe, tak bardzo rozpowszechnione w okresie zarówno kryzysu lat 1929—1932, w trakcie II wojny światowej, jak i współcześnie.

Jednym z najbardziej ambitnych założeń GATT jest zasada eliminacji ograniczeń ilościowych, zawarta w art. XI statutu zatytułowanym *Ogólne zniesienie ograniczeń ilościowych*. Z artykułu tego wynika, że „żadna z umawiających się stron nie ustanowi ani nie utrzyma w mocy przy imporcie towarów pochodzących z terytorium innej umawiającej się strony i przy eksporcie lub sprzedaży na eksport towarów przeznaczonych na terytorium innej umawiającej się strony żadnych ograniczeń lub zakazów, oprócz opłat celnych, podatków lub innych obciążeń, wyrażających się bądź w kontyngentach, licencjach importowych lub eksportowych, bądź w innych środkach”⁶.

Mimo tak ostrych sformułowań istnieją jednak sytuacje, w których

⁵ *Zbiór statutów...*, s. 1324.

⁶ *Ibidem*, s. 1276.

można się odwołać od wyżej wymienionej zasady. Na przykład, nie obowiązuje ona w pewnych konkretnych sytuacjach, tzn. gdy stosuje się tylko tymczasowe ograniczenia ilościowe ze względu na krytyczną sytuację, wynikającą z braku środków żywnościowych albo innych podstawowych artykułów. Każdy kraj może wprowadzić ograniczenia importowe na produkty rolne, czy też rybne, jeżeli krok ten podyktowany jest koniecznością ograniczenia importu towaru, który stanowi konkurencję dla podobnego artykułu pochodzenia krajowego, jeżeli dany kraj pragnie w ten sposób przyspieszyć sprzedaż na rynku krajowym artykułu, którego ma nadmiar (nawet po stosunkowo niższych cenach). Jednakże stosowanie powyższych ograniczeń nie może „powodować obniżenia proporcji między globalnym importem a globalną produkcją krajową poniżej granicy, której istnienia należałoby się spodziewać w przypadku braku ograniczeń”⁷.

Ograniczenia mogą być również wyjątkowo wprowadzone ze względu na złą sytuację bilansu płatniczego. Artykuł XII mówi, iż „każda umawiająca się strona, w celu ochrony swojej zewnętrznej sytuacji finansowej i równowagi swego bilansu płatniczego, może ograniczyć ilość lub wartość towarów, których import jest przez nią dozwolony”⁸.

Ustalone w tym celu ograniczenia powinny przede wszystkim służyć zwiększaniu się rezerw walutowych danego kraju lub przeciwdziałaniu zmniejszaniu się jego zapasów. Każdy kraj stosujący te ograniczenia jednocześnie zobowiązuje się do ich wyeliminowania w momencie, gdy sytuacja płatnicza ulegnie znacznej poprawie. Jednocześnie kraj ten zobowiązuje się:

- a) unikać zbędnego naruszania interesów handlowych lub gospodarczych jakiegokolwiek innej umawiającej się strony;
- b) nie stosować ograniczeń, które stanowiłyby przeszkodę dla importu jakiegokolwiek rodzaju towarów, których wyłączenie z obrotu zakłóciłoby normalny tok wymiany;
- c) nie stosować ograniczeń, które stanowiłyby przeszkodę dla importu wzorów handlowych lub przeszkodę dla przestrzegania trybu postępowania związanego z patentami, znakami fabrycznymi, prawem przedruku lub innego analogicznego trybu postępowania⁹.

Stosowanie ograniczeń ilościowych może być usprawiedliwione także wówczas, jeśli dzięki tym środkom konkretny kraj osiąga lub utrzymuje wysoki stopień zatrudnienia lub odpowiednio wysoki poziom wzrostu gospodarczego.

⁷ *Ibidem*, s. 1277.

⁸ *Ibidem*, s. 1278.

⁹ *Ibidem*, s. 1279.

Każdy z uczestników GATT pragnący przyjąć tego typu ograniczenia powinien wcześniej zawiadomić o tym pozostałe umawiające się strony, które dopiero po przeanalizowaniu jego warunków gospodarczych i sytuacji finansowej mogą wyrazić zgodę na wprowadzenie ograniczeń. „W przypadku, gdy ograniczenia importowe, stosowane na mocy niniejszego artykułu, przybiorą charakter stały i rozległy wskazując tym samym na ogólne zachwianie równowagi, ograniczającej wymianę międzynarodową, umawiające się strony zainicjują rokowania dla zbadania, czy mogłyby być stosowane inne środki w celu usunięcia zasadniczych powodów zachwiania równowagi bądź przez umawiające się strony, których bilans płatniczy kształtuje się szczególnie korzystnie, bądź przez jakąkolwiek kompetentną międzynarodową organizację”¹⁰.

Stosowanie ograniczeń ilościowych może być zupełnie słusznie uważane za dyskryminację pozostałych uczestników GATT. Artykuł XXXIV pt. *Wyjątki od niedyskryminacji* wymienia te wszystkie sytuacje, kiedy stosowanie ograniczeń ilościowych może oznaczać dyskryminację i kiedy sytuacje te są mimo to dopuszczalne. Ze względu na specyficzną sytuację płatniczą wielu krajów po II wojnie światowej godzono się wówczas nawet na dyskryminację poprzez stosowanie ograniczeń ilościowych. Wątpliwym staje się jednak utrzymanie tej wyjątkowej sytuacji w wiele lat po II wojnie światowej.

„Umawiająca się strona, która stosuje ograniczenia na mocy art. XII i która stosowała 1 III 1948 r. ograniczenia importowe, mające na celu ochronę jej bilansu płatniczego, w sposób odbiegający od zasad niedyskryminacji zawartych w art. XIII, może w dalszym ciągu tak postępować oraz dostosować także odchylenie do zmieniającej się sytuacji w granicach, w jakich to odejście od zasad niedyskryminacji nie zostało do tego czasu zatwierdzone”¹¹. W praktyce najczęściej ograniczenia tego typu były wprowadzone przez kraje wysoko rozwinięte.

Ad. 3. Do najważniejszych celów stawianych przez GATT należy zaliczyć stałe uzyskiwanie obniżek taryf celnych. Podstawowym celem podpisanego w roku 1947 układu było obniżanie taryf w skali ogólnoświatowej¹².

Cła uznane za „najstarszy, najbardziej powszechnie i najbardziej wszechstronnie stosowany środek polityki handlowej” uzyskały po II wojnie światowej nie notowany wprost wysoki poziom. Tak wysokie taryfy celne stanowiły więc dodatkową, trudną do ominięcia barierę w wymianie światowej. Dlatego też zgodnie z postanowieniami uma-

¹⁰ *Ibidem*, s. 1286.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cel ten i zasada dopiero od 1967 r. ma zasadnicze znaczenie dla Polski i dlatego szerzej problem ten zostanie omówiony w następnej części opracowania.

wiąjących się stron, główny nacisk został położony na stałe obniżanie taryfy celnej. Cel ten osiągnięto dzięki organizowanym (co pewien czas) konferencjom, przedmiotem których były negocjacje taryfowe. Dotąd miały miejsce następujące rundy taryfowe:

I — w 1947 r. — uczestniczyły 23 państwa, uzyskano obniżkę taryfową na ok. 45 tys. pozycji taryfowych¹³;

II — w 1949 r. — Annency, uczestniczyły 32 państwa. Podpisano tam 147 nowych porozumień dwustronnych na dalsze 5 tys. pozycji taryfowych¹⁴;

III — 1950—1951 — Torquay, dodatkowe porozumienie na 8 tys. pozycji¹⁵;

IV — w 1956 r. — Genewa, USA ustanowiły koncesje na import w wysokości 900 mln \$ a eksport na 400 mln \$. Pozostałe kraje nie były usatysfakcjonowane uzyskanymi wynikami¹⁶;

V — Runda Dillona 1960/1961 — Genewa. USA zaproponowały 20^{0/0} obniżkę taryf na bazie wzajemności. Po raz pierwszy poruszono problem krajów słabo rozwiniętych. Liczba przyznanych koncesji wyniosła 4,4 tys., ale tylko 160 z nich udzielono na pozycje taryfowe, którymi były zainteresowane kraje słabo rozwinięte;

VI — Runda Kennedy'ego. W roku 1963 konferencja ministerialna GATT podjęła decyzję o przeprowadzeniu kolejnej rundy rokowań celnych. Runda ta trwała do 1967 r. Posiada ona największe znaczenie ze względu na próbę podjęcia i rozwiązania problemów krajów słabo rozwiniętych. Ponadto po raz pierwszy w trakcie rund dyskutowano na temat eliminacji barier pozataryfowych występujących nadal w handlu światowym. Od strony technicznej nowością było wprowadzenie redukcji na zasadzie linearnej;

VII — Runda Tokijska rozpoczęła się we wrześniu 1973 r. i stosunkowo niedawno została zakończona. Dlatego też nie można dokonać jej pełnej oceny. Ważnym jest kontynuowanie problematyki zapoczątkowanej przez Rundę Kennedy'ego dotyczącej stosowania barier pozataryfowych.

Statut GATT-u zawierający podstawowe zasady wymiany handlowej pozwala także na pewne odstępstwa od nich. I tak art. XVIII zatytułowany *Pomoc państwa na rzecz rozwoju gospodarczego* podkreśla, że „istnieją grupy krajów, których gospodarka może zapewnić ludności

¹³ T. Łychowski, *Międzypaństwowe umowy gospodarcze*, Warszawa 1959, s. 154.

¹⁴ *Ibidem*, s. 154.

¹⁵ K. R. Gupta, *A Study of General Agreement on Tariffs and Trade*, Delhi 1967.

¹⁶ *Ibidem*.

zaledwie niską stopę życiową i znajdują się one we wstępnych stadiach swego rozwoju”¹⁷.

Umawiające się strony uznają, że „dla takich umawiających się stron może być konieczne, w celu wykonania planów i praktyki rozwoju gospodarczego zmierzającego do podniesienia ogólnej stopy życiowej ich ludności, podjęcie środków ochrony lub innych środków dotyczących importu i że środki takie są usprawiedliwione (o ile ułatwiają realizację niniejszego układu)”¹⁸.

Wymienione kraje uzyskują w ten sposób „zgode na wprowadzenie takich środków polityki handlowej, które ułatwiają zachowanie w strukturze taryf elastyczności, zezwalającej na niezbędną ochronę przy tworzeniu określonej gałęzi produkcji, zapewnią równowagę ich bilansu płatniczego uwzględniając wysoki stopień zapotrzebowania importowego, który towarzyszy planom rozwoju gospodarczego (sprowadza się to do zastosowania ograniczeń ilościowych)”¹⁹.

Paragraf 3 tego artykułu zawiera następujące sformułowanie: „mogą zaistnieć przypadki, w których praktycznie niemożliwe będzie podjęcie środków, które byłyby zgodne z tymi postanowieniami (statutu GATT) i uniemożliwiłyby umawiającej się stronie będącej na drodze rozwoju gospodarczego udzielenie pomocy państwowej niezbędnej dla stworzenia nowych gałęzi przemysłu przeznaczonych dla podniesienia ogólnej stopy życiowej jej ludności”²⁰.

W takich przypadkach zezwala się przejściowo krajom na czasowe odstąpienie od postanowień innych artykułów statutu. Można w ramach tego specjalnego postępowania odstąpić na pewien określony czas od niektórych przywilejów lub też zmodyfikować taryfę celną. Rozdział B art. XVIII zakłada, że niektóre kraje mogą napotykać przy równoważeniu swego bilansu płatniczego na trudności, wynikające głównie z ich wysiłków podjętych w kierunku rozszerzenia ich rynku wewnętrznego, jak również z niestałości ich *terms of trade*. Aby zapobiec tego rodzaju trudnościom, każde z wyżej wymienionych państw może regulować poziom swego importu stosując ograniczenia co do ilości, jak i wartości importowanych towarów (tzn. mogą wprowadzać np. pozwolenia importowe).

W rozdz. C tegoż artykułu zezwala się na stosowanie specjalnych środków niezbędnych dla rozwoju nowych lub popierania pewnych już istniejących gałęzi produkcji.

Również inna zasada zawarta w statucie GATT, a mianowicie do-

¹⁷ Zbiór statutów..., s. 1259.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

tycząca KNU, jest ograniczona przez wprowadzenie wyjątkowych okoliczności, w których nie znajduje ona zastosowania. Do wyjątków, kiedy nie stosuje się KNU należy zaliczyć następujące przypadki:

a) jeśli nastąpiło całkowite zniesienie ochrony celnej i wprowadzono wspólny organizm celny z innymi krajami (przy założeniu, że zewnętrzna taryfa unii nie jest wyższa od przeciętnej taryfy innych krajów), tzn. kiedy powstają unie celne z zastrzeżeniem, że powinny to być całkowite unie celne, gdyż niepełna unia celna nie uchyla od zobowiązań wynikających z zawartych wcześniej umów; takim przykładem może być wspólna unia stosowana przez EWG;

b) gdy istnieje tzw. mały ruch graniczny;

c) wymiana handlowa z własnymi koloniami, zaliczamy tu stosowanie obniżek między Wielką Brytanią a jej dominiami;

d) szczególna sytuacja polityczna, prawna lub ze względu na tradycje²¹.

Szczegółowe przypadki odstępstw od stosowania KNU zawierają art. XX i XXI. Pierwszy z nich: *Wyjątki od ogólnych zasad* zastrzega, że jeżeli wymienione wcześniej środki nie będą użyte w sposób dyskryminacyjny, żadne z postanowień układu nie będzie interpretowane jako stanowiące przeszkodę dla podjęcia lub stosowania przez którąkolwiek z umawiających się stron środków²².

Dotyczy to przede wszystkim ograniczeń nakładanych przez poszczególne państwa w celu: ochrony moralności publicznej (zakaz wydawania pornografii), ochrony zdrowia zwierząt i roślin (obejmuje to zakazy weterynaryjne, sanitarne itp.), kontrolowania obrotu złotem i srebrem, sprawnego działania pewnych ustaw dotyczących m. in. patentów, praw autorskich itp., ochrony zabytków, wyczerpujących się zasobów naturalnych, kontrolowania zarówno zakupu, jak i podziału towarów (brak których odczuwa się). Obowiązuje tu zastrzeżenie, że środki te będą zgodne z zasadą, w myśl której wszystkie umawiające się strony mają prawo do słusznego udziału w międzynarodowych dostawach, zaś środki niezgodne z innymi postanowieniami niniejszego układu zostaną zniesione, gdy tylko okoliczności, które usprawiedliwiają ich stosowanie, przestaną istnieć²³. Również art. XXI *Wyjątki w zakresie bezpieczeństwa* wskazuje na możliwości odstąpienia od zasady KNU.

Stosowanie w praktyce tak szerokiego wachlarza odstępstw znacznie uszczupla ramy samej KNU i znaczenie tej zasady w pewnym stopniu ulega ograniczeniu. Tak też dzieje się w zakresie stosowania innych środków polityki handlowej.

²¹ Łychowski, *op. cit.*, s. 38.

²² *Zbiór statutów...*, s. 1307.

²³ *Ibidem*, s. 1308.

II. WARUNKI UCZESTNICTWA POLSKI W GATT

GATT był raczej przystosowany dla krajów posiadających gospodarkę rynkową. Dlatego też uczestnictwo krajów socjalistycznych w GATT sprawiało dotąd wiele problemów. Oficjalne rokowania o przystąpienie Polski do GATT zapoczątkowano 19 IX 1958 r. Podstawę stanowiła uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów nr 319/58. Sama inicjatywa rozpoczęcia rokowań z Polską została przychylnie przyjęta zarówno przez władze GATT, jak i jej uczestników, którzy zainteresowani byli poszerzeniem wymiany handlowej z krajami socjalistycznymi.

Jednakże sama dobra wola nie wystarczyła, aby rozwiązać problem zasad pełnego uczestnictwa Polski w GATT. Główną przyczynę stanowiła odmowa Polski co do wprowadzenia elementów gospodarki rynkowej. Chodziło m. in. o wprowadzenie taryfy celnej. Równocześnie okazało się, że nie wszystkie kraje kapitalistyczne uczestniczące w GATT były zainteresowane poszerzeniem wymiany w ramach GATT.

W efekcie Polska uzyskała status państwa stowarzyszonego z GATT na podstawie deklaracji z dnia 9 XI 1959 r., która ustalała z jednej strony bardzo luźne związki pomiędzy Polską a GATT, z drugiej zaś uniezależnienie stosunków między Polską a GATT od zmian zachodzących w naszym systemie gospodarczym i handlu zagranicznym, jakie mielibyśmy ewentualnie dokonać²⁴.

W latach 1959—1961 Polska kilkakrotnie podejmowała kroki w celu uzyskania statusu członka pełnoprawnego i chciała również aktywnie uczestniczyć w kolejnej rundzie taryfowej — Rundzie Dillona. Następnym etapem był okres trwania negocjacji taryfowych w ramach Rundy Kennedy'ego. Polska uczestniczyła w tych negocjacjach na specjalnych zasadach. Ogólne założenie dotyczyło powiązania zobowiązań do zwiększenia importu z krajów GATT z wpływami, jakie osiągnięte zostaną przez Polskę w następstwie redukcji cel i innych przeszkód oraz pełniejszego niż do tej pory wprowadzenia zasady wielostronności oraz liberalizacji handlu w Polsce²⁵.

Oficjalnie podstawą uczestnictwa Polski w Rundzie Kennedy'ego była rezolucja Komitetu Rokowań Handlowych z dnia 6 V 1964 r., co wywołało sprzeciw EWG i wywołało impas w rokowaniach z Polską. Pod koniec 1966 r. Polska ponownie formalnie zaproponowała podjęcie negocjacji w sprawie przystąpienia do GATT na zasadzie członka pełnoprawnego.

²⁴ Z. Augustowski, *Układ Ogólny o Cłach i Handlu (GATT) a interesy Polski*, „Sprawy Międzynarodowe” 1961, nr 3.

²⁵ J. Dzikowska, J. Nacewski, *Runda Kennedy'ego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1968, nr 5.

W dniu 10 I 1967 r. na sesji Rady Przedstawicieli Układających się Stron postanowiono utworzyć grupę roboczą do zbadania wniosku Polski i ustalenia zasad, na jakich mogłaby zostać przyjęta na pełnego członka. Grupa robocza sporządziła i opublikowała sprawozdanie, w którym przedstawiła zasady uczestnictwa Polski w GATT ujęte w formie protokołu o przystąpieniu Polski do Układu Ogólnego w Sprawie Cel i Handlu. Rada Przedstawicieli na swojej pierwszej sesji zaaprobowwała sprawozdanie grupy roboczej. W dniu 4 VIII 1967 r. układające się strony podjęły decyzję o przyjęciu Polski na pełnego członka GATT. Protokół ten wszedł w życie z dniem 10 X 1967 r. jako integralna część Układu Ogólnego. Od tego dnia Polska uznana została członkiem GATT ze statusem członka pełnego²⁶.

W związku z tym faktem poszczególne państwa uczestniczące w GATT zostały zobowiązane do zaakceptowania w stosunkach z Polską postanowień zawartych w Układzie Ogólnym, a przede wszystkim zasady niedyskryminacji i KNU. W zamian za to Polska zobowiązała się do podwyższenia ogólnej wartości polskiego importu z obszaru układających się stron o 7⁰/₀ w stosunku rocznym.

Paragraf 3 Protokołu stanowi, że: układające się strony, które w dniu wejścia w życie tego Protokołu stosują wobec państwa polskiego zakazy lub ograniczenia ilościowe, które byłyby w niezgodzie z art. XIII Układu Ogólnego, mogą wbrew tym postanowieniom nadal stosować te restrykcje lub zakazy pod warunkiem, że zawarty w nich element dyskryminacyjny nie będzie wzrastać i będzie w miarę czasu progresywnie zmieniany w odniesieniu do ilości lub wartości dopuszczonego importu z Polski tak, aby z chwilą wygaśnięcia okresu przejściowego wszelkie niezgodności z postanowieniami art. XIII zostały w ten sposób ostatecznie wyeliminowane. Długość tego okresu przejściowego nie została jednak w Protokole dokładnie określona.

Paragraf 3a Protokołu miał stanowić pewnego rodzaju gwarancję przed mogącym nastąpić, w wyniku uzyskania przez Polskę ułatwień eksportowych, odchyleniem we wzajemnych stosunkach handlowych. W takiej sytuacji bardzo istotnym było dopilnowanie przez Polskę, aby paragraf 3a Protokołu był właściwie interpretowany przez pozostałych członków GATT.

Baczną uwagę należało zwrócić na przepis, który mówi, że:

- 1) ma charakter fakultatywny, czyli toleruje, lecz nie aprobuje utrzymywania restrykcji ilościowych;
- 2) ogranicza możliwości stosowania restrykcji tylko do zakazów

²⁶ J. Woźnowski, *Sytuacja Polski w GATT*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 6.

i ograniczeń ilościowych już stosowanych bez prawa i możliwości rozszerzenia zakresu ich działania;

3) zobowiązuje do stopniowego znoszenia obowiązujących restrykcji.

Przepis ten nabiera szczególnego znaczenia przy zawieraniu umów bilateralnych, kiedy istnieje możliwość nadużywania postanowień zawartych w tym Protokole.

W kolejnym paragrafie 4 Protokół postanawia, że jeśli jakkolwiek towar będzie importowany z Polski na obszar układającej się strony w tak zwiększonych ilościach lub na takich warunkach, które powodują lub grożą spodziewaną, poważną szkodą dla producentów (na wymienionym obszarze) analogicznych lub bezpośrednio konkurencyjnych towarów, wówczas zainteresowany kraj może żądać od Polski przeprowadzenia z nim odpowiednich konsultacji. Każde takie żądanie winno być podane do wiadomości układających się stron²⁷.

Przyjmuje się zatem, że w drodze dwustronnych konsultacji istnieje możliwość porozumienia się co do ograniczenia importu. Gdyby nawet konsultacje nie przyniosły oczekiwanego porozumienia, to wówczas istnieje jeszcze szansa rozwiązania tego problemu na forum GATT. Gdyby porozumienie mimo to nie zostało w dalszym ciągu osiągnięte, wówczas dany kraj będzie miał prawo ograniczyć przywóz z Polski odnośnego towaru w rozmiarze i przez okres czasu, jaki uzna za niezbędny dla zapobiegania szkodzie lub jej naprawienia. W takiej sytuacji Polska może również odstąpić od swoich zobowiązań w stosunku do tego kraju w zakresie równoważnej wartości obrotu towarowego.

I dalej z Protokołu wynika, że w krytycznych sytuacjach, gdy zwłoka spowodowałaby szkodę trudną do naprawienia, zainteresowany kraj jest uprawniony do podjęcia środków tymczasowych, bez uprzedniej konsultacji z układającymi się stronami pod warunkiem, że konsultacja taka nastąpi natychmiast po podjęciu tych środków.

Zgodnie z założeniami Protokołu przewiduje się dwa rodzaje konsultacji:

1) wielostronne, których ogólnym zadaniem jest zbadanie praktycznej realizacji postanowień wynikających z Protokołu. Konsultacje te mają dotyczyć następującej problematyki:

- a) wielkości importu z Polski,
- b) przeglądu obrotów towarowych między członkami GATT a Polską,
- c) polskiego importu z układającymi się stronami,
- d) bilansu płatniczego Polski z układającymi się stronami,

²⁷ *Ibidem.*

2) dwustronne, dotyczące stosunków między Polską a poszczególnymi krajami będącymi członkami GATT.

Bardzo ważnym problemem zajmuje się art. 8 Protokołu, który stanowi, że w zakresie wymienialności walut Polska zobowiązała się, że dopóki nie jest członkiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, będzie działać zgodnie z postanowieniami Układu Ogólnego i w sposób zgodny z zawartymi w tekście porozumienia specjalnego o wymianie walut, przyjętego przez układające się strony w rezolucji z dnia 20 IV 1949 r. Zgodnie z tym zobowiązaniem Polska została zwolniona z postanowień paragrafu 6 art. XV statutu GATT.

Artykuł ten przewiduje, że członek GATT, który nie jest jednocześnie członkiem MFW, jest zobowiązany przystąpić do Funduszu lub zawrzeć z układającymi się stronami odrębny Układ w sprawie wymienialności walut. Układ taki będzie stwarzać od chwili zawarcia go część zobowiązań podejmowanych przez dany kraj na mocy Układu Ogólnego²⁸.

Polska ma jednak obowiązek zawiadomić niezwłocznie układające się strony o każdej podjętej przez nią akcji w sprawie wymienialności walut, która może zainteresować układające się strony. I podobnie, jeżeli któryś z członków GATT uzna, że Polska podjęła akcję w tym zakresie, mającą ważne znaczenie dla stosowania postanowień Układu Ogólnego, ma prawo żądać, aby Polska przeprowadziła na ten temat konsultacje z układającymi się stronami.

Jeżeli w wyniku takiej konsultacji układające się strony stwierdzą, że przeprowadzone przez Polskę postępowanie dotyczące wymiany walut jest sprzeczne z Układem Ogólnym mogą uznać, że przestaje obowiązywać Polskę zwolnienie z postanowień paragrafu 6 art. XV Układu Ogólnego.

Wypadałoby dokonać porównania korzyści i ustępstw wynikających z przystąpienia Polski do GATT. Ocena ta jednak nie może być pełna, ponieważ w momencie przystępowania do GATT Polska nie posiadała taryfy celnej, wprowadzenie której nadaje dopiero odpowiedni wyraz całemu zagadnieniu. Tym niemniej po stronie korzyści odnotować należy:

- 1) wejście do tak szerokiej instytucji, jaką jest GATT;
- 2) uzyskanie KNU i to w wielokrotnionym wymiarze;
- 3) perspektywy zmniejszenia stosowanych wobec Polski ograniczeń ilościowych;

²⁸ Zbiór statutów..., s. 1290.

4) możliwości poszerzenia wymiany handlowej Polski na bazie wielostronnej wymiany.

Przystąpienie Polski do GATT wywołało wiele ujemnych efektów:

1) wiąże się to z zobowiązaniem corocznego powiększania importu o 7% w stosunku do roku poprzedniego;

2) Polska przyjęła w ten sposób na siebie zobowiązanie przeprowadzania corocznych przeglądów naszych stosunków z krajami GATT;

3) Polska może liczyć się z tym, że kraje członkowskie GATT będą wysuwały pod naszym adresem postulaty, które nie są możliwe do realizacji (co wynika np. z odrębności systemów gospodarczych poszczególnych członków GATT).

Wprowadzenie taryfy celnej od 1 I 1976 r. powiększyło również listę wyżej wymienionych korzyści i strat. Istotne też znaczenie posiada dla Polski możliwość uczestniczenia w przeprowadzanych negocjacjach w ramach Rundy Tokijskiej.

Treść Deklaracji Tokijskiej odpowiada stanowisku Polski, tzn. eliminowaniu barier w międzynarodowym handlu. Polska jest zainteresowana możliwością poszerzenia dostępu do rynków, wymianą handlową na zasadzie niedyskryminacji, równych praw, zasadzie wzajemności ustępstw i korzyści. Dlatego też Polska jest zainteresowana wypracowaniem takich form umownych, które pozwalałyby nam na swobodny i trwały dostęp do rynku partnerów; jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy polska strategia rozwoju opiera się w poważnym stopniu na rozwoju handlu zagranicznego.

Stąd też uważa się, że z „punktu widzenia kierunków rozwoju różnych branż eksportowych Runda może przynieść nam bardzo istotne pożyteczne efekty”. Nie przesądzając ostatecznych wyników Rundy, można przykładowo wymienić szereg dziedzin, które są istotne dla naszego handlu zagranicznego:

— redukcja ceł na towary przemysłowe, szczególnie w Europie Zachodniej, gdzie istnienie EWG, EFTA i porozumień EWG—EFTA stawia naszych eksporterów w gorszej sytuacji konkurencyjnej;

— liberalizacja handlu artykułami rolnymi;

— liberalizacja i (lub) modyfikacja stosowania całego szeregu barier pozataryfowych w sposób lepiej uwzględniający interesy eksporterów²⁹.

Biorąc powyższe pod uwagę Polska obok innych krajów socjalistycznych uczestniczyła w Rundzie Tokijskiej.

Należy jednak wziąć pod uwagę szereg czynników, które mogą w zasadniczy sposób zniweczyć efekty osiągnięte w trakcie rokowań. Na-

²⁹ T. Jodko, *Główne problemy wielostronnych negocjacji handlowych w GATT*, „Handel Zagraniczny” 1976, nr 5—6.

leży do nich przede wszystkim wzrost tendencji protekcyjnych w handlu światowym. Drugim była konieczność zakończenia negocjacji do końca 1978 r., co oznaczało także przyspieszenie prac i osiągnięcie połowicznych rezultatów.

Zbyt krótki okres dzieli nas od momentu zakończenia Rundy Tokijskiej, aby można było dokonać już w tej chwili generalnej oceny jej wyników zarówno w zakresie dokonanych obniżek taryfowych, jak i w aspekcie interesów Polski.

Janina Dzikowska-Zawirska

PRINCIPLES OF TRADE POLICY CONTAINED IN THE GATT STATUTES
AND CONDITIONS OF POLAND'S PARTICIPATION

The article contains an analysis of principles of trade policy stipulated in the statutes of GATT from the point of view of conditions of Poland's participation in GATT. Hence the structure of the article, that is to say the article is divided into two parts. In the first part the author characterizes the principles of trade policy themselves as formulated in the statutes of GATT. This refers obviously to basic instruments of trade policy i.e. the most-favoured nation treatment, customs tariffs, and quota restrictions. This analysis makes it possible to pass to the second part, in which there are discussed conditions of Poland's participation in GATT, and possibilities of negotiating their newer form. The analysis ends with the Tokyo Round, the debates of which were still in progress when this article was being written.