

Małgorzata Zajaczkowski

SEKWENCYJNOŚĆ ROZWOJU STOSUNKÓW GATT/WTO Z KRAJAMI ROZWIJAJĄCYMI SIĘ

Wprowadzenie

Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO) stoi obecnie przed największym wyzwaniem, jakim jest pomyślnie zakończenie negocjacji wielostronnych w ramach rundy z Doha. Rozpoczęta w 2001 r. runda, zwana rozwojową (Doha Development Agenda, DDA) jest najdłuższą trwającą serią rokowań handlowych w całej historii Układu Ogólnego w sprawie Ceł i Handlu (General Agreement on Trade and Tariffs, GATT) i Światowej Organizacji Handlu. Kraje rozwijające się odgrywają w niej zasadniczą rolę ze względu na żywotne interesy gospodarcze i wolę aktywnego zaangażowania w negocjacje. Sytuacja taka jest zupełnie nowa, ponieważ podczas poprzednich rund GATT kraje te były biernymi obserwatorami podejmowanych decyzji. Zadowalał je bowiem status krajów objętych specjalnymi preferencjami handlowymi, gdzie zasada wzajemności obarczona była licznymi wyjątkami i zwolnieniami. Wprawdzie stosowana była wobec nich zasada klauzuli największego uprzywilejowania oraz równego traktowania, jednak w praktyce ich uczestnictwo w systemie było wybiórcze, a korzyści dla rozwoju handlu ograniczone. Zmiany w tej sferze zapoczątkowane zostały dopiero w czasie rundy urugwajskiej GATT (1986–1994), kiedy to państwa Południa stopniowo zaczęły angażować się w wielostronne rokowania.

Kraje rozwijające się stanowią w ramach WTO bardzo zróżnicowaną grupę. Różnice występują w rozmaitych sferach i na różnych poziomach, począwszy od populacji, siły roboczej, wielkości gospodarki, struktury przemysłowej i handlowej, po skalę rozwoju gospodarczego i społecznego oraz dystrybucję dochodów. Po jednej stronie znajdują się państwa takie jak Chiny i Indie z szybko rozwijającym się sektorem przemysłowym i usługowym, opartym na intensywnym wykorzystaniu siły roboczej. Z drugiej strony występują kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), silnie uzależnione od eksportu surowców i pomocy rozwojowej. Ich możliwości przyjęcia zobowiązań liberalizacyjnych są ograniczone w porównaniu z państwami

rozwijającymi się z pierwszej grupy. Dlatego wymaga się od nich podjęcia odmiennych działań skierowanych na wzrost gospodarczy i redukcję ubóstwa. W sytuacji toczących się negocjacji wielostronnych rundy z Doha wszelkie uogólnienia dotyczące krajów rozwijających się upraszczają wzajemny stan relacji, sprowadzając je do prostych podziałów między bogate kraje Północy i biedne kraje Południa. Trudności w zakończeniu rokowań wynikają również z różnic między samymi krajami Południa. Na przykład liczba powstałych koalicji i grup interesów między państwami rozwijającymi się pokazuje skalę problemu. Nierzadkie są również sytuacje, w których to te same kraje tworzą koalicję w celu obrony interesów w jednej dziedzinie, natomiast w innej kierują się zupełnie innymi przesłankami.

Celem badania jest pokazanie sekwencyjności rozwoju stosunków między państwami rozwijającymi się a GATT i WTO. Po pierwsze, podjęta została próba odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn małej aktywności krajów rozwijających się w GATT i wzrastającego uczestnictwa w schyłkowym okresie działania tej instytucji. Po drugie, analizie poddana została rola krajów rozwijających się w ramach negocjacji wielostronnych WTO rundy z Doha. Bez wątpienia ich rosnące znaczenie w toczących się rokowaniach warunkuje postęp w osiągnięciu ostatecznego porozumienia. Uzyskanie zgody ze strony państw rozwijających się na nowe rozwiązania liberalizujące wymianę handlową jest coraz trudniejsze. Liczne koalicje i grupy interesów zrzeszające kraje Południa pozwalają na skuteczniejszą obronę ich interesów handlowych. W porównaniu z okresem funkcjonowania GATT ich możliwości oddziaływania są coraz większe, a aktywne uczestnictwo w międzynarodowym systemie handlowym stwarza realne możliwości realizacji ich interesów.

1. GATT

Kraje rozwijające się postrzegały GATT jako instytucję, która kierowała procesem liberalizacji handlu mocno wobec nich dyskryminacyjnym. Przez blisko 47 lat GATT traktowane było jako „klub” krajów bogatych, w których możliwości oddziaływania państw rozwijających się były ograniczone, a inicjatywy podejmowane na rzecz ich rozwoju miały charakter symboliczny. Utworzenie Światowej Organizacji Handlu miało tę sytuację zmienić. Kraje rozwijające się oczekiwały od nowej instytucji zmiany dotychczasowej polityki na rzecz większego zaangażowania w sprawy rozwoju i zwalczania ubóstwa. Działania w tym zakresie postępowały bardzo powoli, ale sukcesywnie, co było wynikiem coraz większej aktywności krajów Południa. Najlepszym tego przykładem był wpływ krajów rozwijających się na rozpoczęcie i kontynuowanie

wielostronnej rundy negocjacji handlowych w ramach WTO. Powodem fiaska powołania takiej rundy w czasie konferencji ministerialnej WTO w grudniu 1999 r. w Seattle (USA) był brak zgody ze strony krajów Południa. Natomiast pomyslnie rozpoczęcie negocjacji pod nazwą „runda rozwojowa” w Doha (Katar) w listopadzie 2001 r. wynikało z przekonania państw rozwijających się o potrzebie uruchomienia rundy, która zajęłaby się w głównej mierze sprawami rozwojowymi.

Udział krajów rozwijających się w ramach wielostronnego systemu handlowego można podzielić za B. Hoekmanem i M.M. Kosteckim na cztery etapy¹:

- pierwszy etap to lata 1947–1964, okres uczestnictwa 11 krajów rozwijających się w tworzeniu GATT; formalnie państwa te objęte były takimi samymi zobowiązaniami handlowymi co pozostałe strony układu;
- drugi etap (1965–1986) to rozszerzenie układu o nowe państwa rozwijające się; dzięki wprowadzeniu systemu specjalnego i wyróżniającego traktowania (*special and different treatment*, SDT) kraje te chętniej uczestniczyły w GATT, korzystając z licznych zwolnień i specjalnych reguł;
- trzeci etap (1987–1997) to pogłębienie integracji krajów rozwijających się z międzynarodowym systemem handlowym; w wyniku przyjęcia postanowień rundy urugwajskiej wzrosło zaangażowanie krajów Południa, a relacje oparte zostały na większej wzajemności;
- czwarty etap (1998 do chwili obecnej) to okres wzrastających różnic między krajami Południa i Północy; złożyły się na to niezrealizowane zobowiązania z rundy urugwajskiej oraz presja na rozpoczęcie nowych rokowań wielostronnych.

Zasadniczym problemem dla krajów rozwijających się we WTO pozostają zobowiązania (koncesje). Sprawa wzajemności zobowiązań budziła kontrowersje już na początkowym etapie rozwoju GATT, kiedy to wprowadzono zasadę parytetu zobowiązań, a więc braku rozróżnienia między krajami rozwijającymi się a wysoko uprzemysłowionymi. Za sprawą Indii włączono do regulacji GATT klauzule, które pozwalały na ochronę przez kraje rozwijające się swoich przemysłów. Jednakże ich stosowanie nie było automatyczne, lecz wymagało spełnienia określonych warunków.

Praktyka odchodzenia od zasady wzajemności w przypadku państw o niższych dochodach przekształciła się z czasem, tzn. od połowy lat 60. w system specjalnego traktowania. Koncepcja rozwinęła się i została przyjęta jako zasada specjalnego i wyróżniającego traktowania (SDT). U jej podstaw znalazły się założenia Raula Prebischa i Hansa Singera. Ustanowienie systemu SDT było więc wynikiem panujących w latach 60. poglądów na temat rozwoju gospodarczego, na które składało się kilka założeń. Po pierwsze,

¹ B. Hoekman, M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlowego. WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 561.

kraje rozwijające się miały zwiększać swoje możliwości produkcyjne i zmniejszać uzależnienie od importu. Celem była dywersyfikacja struktury handlu, a więc odejście od tradycyjnej polityki handlowej opartej w głównej mierze na eksporcie surowców. Po drugie, kraje rozwijające się występowały z żądaniem preferencyjnego dostępu do rynków eksportowych, co dotyczyło bogatych państw zachodnich. System preferencji oparty na zasadach specjalnego traktowania krajów rozwijających się był znacznie korzystniejszy niż działania wynikające z klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU). Po trzecie, integralnym elementem SDT była pomoc rozwojowa, której celem był wprowadzenie ułatwień w handlu międzynarodowym dla krajów Południa².

Wprowadzenie do systemu GATT zasad SDT spowodowało, że od krajów rozwijających się państwa rozwinięte nie oczekiwały przyznania koncesji taryfowych czy związania swoich taryf celnych na określonym poziomie. Zwolnienia tego typu nie dotyczyły jednak wszystkich państw rozwijających się, a różnice wynikały z tego, jak dane państwo przystępowało do GATT³. W przypadku byłej kolonii państwo takie przyjmowało zobowiązania wynegocjowane przez byłą metropolię i nie musiało składać żadnych listów koncesyjnych (ustępstw taryfowych). To dotyczyło większości krajów rozwijających się. Z kolei druga kategoria państw niebędących koloniami musiała przed przystąpieniem do GATT wynegocjować warunki akcesji, a więc przedstawić swój wykaz koncepcji taryfowych.

Podstawą prawną dla działania systemu specjalnego i wyróżniającego traktowania w ramach GATT stała się klauzula ułatwień (*enabling clause*). Wprowadzono ją podczas rundy tokijskiej (1973–1979) pod nazwą klauzuli zróżnicowanego i korzystniejszego traktowania, wzajemności i pełniejszego uczestnictwa krajów rozwijających się. Na jej podstawie państwa mniej rozwinięte mogły odstępować od stosowania KNU i innych zasad GATT. Traktowały tę możliwość w sposób elastyczny, w zależności od swoich potrzeb rozwojowych. W tym celu korzystały z szeregu klauzul ochronnych własnego rynku przez importem, zawartych w GATT 1947, które następnie potwierdzone zostały w ramach WTO (GATT 1994). Dotyczyło to w szczególności art. XII GATT o wprowadzaniu ograniczeń ze względu na ochronę bilansu płatniczego, art. XVIII o pomocy państwa na rzecz rozwoju gospodarczego, art. XIX o nadzwyczajnych środkach dotyczących importu poszczególnych produktów⁴, art. XXIV o tworzeniu stref wolnego handlu i innych preferencyjnych umowach handlowych⁵.

² Ibidem, s. 563.

³ Ibidem, s. 564.

⁴ Zdaniem B. Hoekmana i M.M. Kosteckiego art. XIX GATT stał się zbędny ze względu na możliwość korzystania przez kraje rozwijające się z szeregu innych klauzul i regulacji. Kraje te mogły powoływać się w swoich relacjach handlowych na szczególny status i potrzeby rozwojowe. Ibidem, s. 565.

⁵ *Polska w WTO*, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2002, s. 163.

Większość klauzul SDT była zobowiązaniami niewiązującymi. Oznacza to, że kraj rozwijający się nie mógł wnieść skargi do rozstrzygnięcia w ramach mechanizmu rozwiązywania sporów GATT przeciwko członkowi (w GATT używano pojęcia „umawiająca się strona”), który nie wywiązał się ze swoich obietnic zawartych w porozumieniach GATT. Podobna sytuacja istnieje obecnie w ramach WTO. System SDT został utrzymany, mimo ustaleń, że nowe zobowiązania rundy urugwajskiej miały dotyczyć wszystkich członków. Specjalne klauzule dla krajów rozwijających się można podzielić na pięć typów: 1) niższy poziom zobowiązań, 2) bardziej elastyczne harmonogramy wdrażania, 3) zobowiązania dla państw wyżej rozwiniętych, aby brać pod uwagę interesów państw o niższych dochodach, 4) korzystniejsze traktowanie państw najmniej rozwiniętych (LDCs), 5) obietnica pomocy technicznej.

Prawie połowa sygnatariuszy Układu Ogólnego w sprawie Cel i Handlu powołanego do życia w 1946 r. były to kraje rozwijające się (11 państw rozwijających się na ogólną liczbę 23). W miarę rozszerzania układu GATT o nowe państwa kraje rozwijające się stanowiły zdecydowaną większość, co jednak nie przekładało się na ich pozycję i siłę oddziaływania. Powodów takiej sytuacji było kilka.

Po pierwsze, ze względu na tymczasowość układu GATT kraje rozwijające się nie przykładają zbyt dużej wagi do działania nowej instytucji. GATT zostało bowiem zaakceptowane jako instytucja tymczasowa, która miała pełnić funkcje quasi-organizacji do czasu powołania do życia Międzynarodowej Organizacji Handlu (International Trade Organisation, ITO). Karta hawańska, która miała stać się podstawą nowej organizacji, została wprowadzona uzgodniona przez 53 państwa uczestniczące w konferencji założycielskiej, nie udało się jej jednak ostatecznie ratyfikować przez organy ustawodawcze państw sygnatariuszy. Najbardziej wymownym przejawem odrzucenia Karty hawańskiej była decyzja administracji Stanów Zjednoczonych. Ze względu na obawy, że dokument ten może być odrzucony przez Kongres USA, administracja nie przedłożyła go pod głosowanie. Ostatecznie więc prowizoryczny układ GATT stał się instytucją działającą w ramach wielostronnego systemu handlowego przez kolejnych 47 lat.

Po drugie, kraje rozwijające się próbowały wpływać na decyzje podejmowane w GATT w sposób niebezpośredni, z wykorzystaniem innych instytucjonalnych kanałów oddziaływania. Jednym z nich była grupa G-77⁶ działająca w ramach UNCTAD (The United Nations Conference on Trade and Development, Konferencja NZ ds. Handlu i Rozwoju)⁷.

⁶ G-77 to grupa krajów rozwijających się mająca na celu promowanie równości w międzynarodowym systemie społecznym i gospodarczym oraz wspieranie interesów tych krajów. Grupa powstała w 1964 r. w ramach UNCTAD.

⁷ A. Narlikar, *International Trade and Developing Countries. Bargaining Coalitions in GATT and WTO*, Routledge, London and New York 2003, s. 35.

Po trzecie, w ramach GATT istniała wprawdzie Nieformalna Grupa Krajów Rozwijających się (the Informal Group of Developing Countries), jednakże członkowie jej byli bardzo zróżnicowani, a ich pozycja i stopień rozwoju nie zawsze odpowiadały kategorii kraju rozwijającego się. Grupa ta zdominowana była przez pięć największych państw rozwijających się: Argentynę, Brazylię, Egipt, Indie i b. Jugosławię, a także przez inne bardziej aktywne gospodarki: Chile, Jamajkę, Pakistan, Peru i Urugwaj. Przez pewien czas do grupy tej należały również Izrael, Turcja, Hiszpania i Grecja⁸. Z oczywistych więc względów grupa w bardzo niewielkim stopniu była wyrazicielem interesów i stanowisk krajów mniej rozwiniętych.

Po czwarte, główny cel, któremu podporządkowane były działania GATT, a więc liberalizacja handlu, nie leżał w interesie krajów rozwijających się. Szczególnie pod koniec lat 50. i 60. w państwach Południa dominowała strategia oparta na działaniach protekcjonistycznych i interwencjonizmie państwowym.

Po piąte, w początkowym okresie funkcjonowania GATT trudno było znaleźć zobowiązania dotyczące rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się. W ramach GATT wykształciła się praktyka traktowania wszystkich stron jednakowo, a więc bez różnicowania na kraje silniejsze i słabsze gospodarczo. Taka formuła działania, zdaniem krajów rozwijających się, wystawiała je na „niesprawiedliwą” konkurencję z państwami wysoko rozwiniętymi.

Po szóste, najważniejsza przesłanka świadcząca o braku zaangażowania krajów rozwijających się leżała po stronie mechanizmu podejmowania decyzji. Twierdziły one, że struktury instytucjonalne i procedury GATT nie sprzyjały ich aktywnemu uczestnictwu. Mimo że każde państwo w GATT posiadało jeden głos, to w praktyce podejmowanie decyzji przebiegało zgodnie z procedurą konsensusu. Podobna zasada została utrzymana w WTO (art. IX:1 Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu). Dochodzenie do konsensusu w określonej sprawie wymagało obecności przedstawicieli państw członkowskich na spotkaniach w Genewie, co było dla większości krajów rozwijających się sprawą bardzo utrudnioną. Wynikało to przynajmniej z dwóch powodów. Przede wszystkim wiązało się to z brakiem stałego przedstawicielstwa przy GATT i WTO oraz niewystarczającym zapleczem eksperckim. Brak odpowiednio wykształconej kadry pracowników oraz środków finansowych na utrzymanie misji i opłacenie ekspertów skutecznie ograniczały uczestnictwo krajów rozwijających się w obradach w Genewie. Kraje rozwijające się niechętnie wypowiadały się też otwarcie przeciwko decyzjom podejmowanym przez kraje wyżej rozwinięte. Postanowienia przyjmowane w drodze konsensusu odbywały się w dwojaki sposób: przez jawne głosowanie, a więc podniesienie ręki lub głosowanie tajne. Wiele

⁸ Ibidem.

krajów obawiało się otwartej konfrontacji z państwami Północy, które były z kolei głównymi donatorami pomocy rozwojowej. Dlatego najczęściej państwa rozwijające się wstrzymywały się od głosu, co oznaczało brak sprzeciwu, a więc konsensus.

Państwa rozwijające się nie mogły liczyć w tej sprawie na pomoc sekretariatu GATT, który był stosunkowo nieliczny ze względu na „tymczasowość” instytucji. Sekretariat zajmował się głównie wsparciem technicznym i administracyjnym, zostawiając wolną rękę we wszelkich innych obszarach państwom–stronom układu. Były więc one zobowiązane do prowadzenia negocjacji między sobą, w oparciu o własną wiedzę, zaplecze eksperckie i dyplomatyczne. Często rokowania przed przyjęciem konsensusu odbywały się na spotkaniach nieformalnych lub w grupach roboczych, na które nie byli zapraszani lub nawet informowani o nich przedstawiciele krajów rozwijających się. W czasie rundy urugwajskiej tego rodzaju nieformalne negocjacje przed przyjęciem ostatecznego porozumienia odbywały się w tzw. zielonym pokoju. Udział w nich brali zazwyczaj reprezentanci USA, Wspólnoty Europejskiej, Japonii, Kanady (Grupa Quad). Ponieważ decyzje zapadały w nieformalnej grupie państw wysoko uprzemysłowionych, dlatego GATT nazwany został „klubem bogatych”. Olbrzymi kontrast między liczbą przedstawicieli państw wysoko rozwiniętych a rozwijających się biorących udział w negocjacjach GATT pokazywał skalę problemu. Na przykład podczas szczytu w Brukseli w 1990 r. w ramach negocjacji rundy urugwajskiej liczba delegatów ze strony USA wynosiła 400, co odpowiadało łącznej liczbie personelu misji z Ameryki Łacińskiej i Afryki Subsaharyjskiej⁹.

Po siódme, podczas pierwszych rund GATT negocjacje opierały się na systemie próśb i ofert (*request-and-offer system*) ze strony głównych państw – uczestników rokowań¹⁰. Należeli do tego systemu czołowi eksporterzy w ramach danego sektora pochodzący z krajów wysoko uprzemysłowionych. System działał w taki sposób, że kiedy prośba została przyjęta i osiągnięto kompromis na zasadzie wzajemności, to takie rozwiązanie mogło być przeniesione na inne strony w oparciu o KNU. W praktyce negocjacje były skoncentrowane wokół największych dostawców – eksporterów towarów, a więc w zdecydowanej mierze służyły zaspokojeniu interesów handlowych najbogatszych gospodarek. Pozostałe państwa, a więc kraje rozwijające się mogły korzystać na przyjętych rozwiązaniach w oparciu o KNU, co w większości przypadków nie miało dla nich większego znaczenia. Tak więc obniżanie stawek celnych na towary przemysłowe nie stanowiło dla krajów rozwijających się większej wartości ze względu na znikomy potencjał przemysłowy i możliwości eksportowe. Sytuacja

⁹ Ibidem, s. 38.

¹⁰ R. Wilkinson, *The World Trade Organizations and the governance of global trade*, w: *Global Trade Governance: the WTO at the crossroads*, „EPC Working Paper”, European Policy Centre, December 2006, s. 7.

zmieniła się znacząco w schyłkowym okresie GATT i w momencie powołania WTO. Ponadto kraje najmniej rozwinięte (LDCs) zostały zwolnione z zasady wzajemności, co pozbawiło je jakiegokolwiek karty przetargowej w negocjacjach wielostronnych.

Po ósme, system negocjacji GATT oparty na zasadzie wzajemności, a więc wzajemnym udzielaniu sobie koncesji przez strony rokowań nie odpowiadał interesom krajów rozwijających się. Zobowiązanie do udzielenia wzajemnych zwolnień i koncesji było dla krajów mniej rozwiniętych trudne do realizacji. Przyczyna słabej aktywności tych krajów w negocjacjach GATT leżała bardziej po stronie braku możliwości niż dobrych chęci. Wynikało to z wysokich kosztów i braku odpowiedniego zaplecza eksperckiego i dyplomatycznego.

1.1. Liberalizacja wymiany handlowej

W ramach GATT liberalizacja handlu w określonych sektorach przebiegała w następujący sposób: postępy były wyraźne w obszarach będących przedmiotem zainteresowania państw wysoko rozwiniętych, natomiast tam, gdzie swoje strategiczne interesy widziały państwa niżej rozwinięte, a więc w sektorze rolno-spożywczym lub tekstylno-odzieżowym, bariery handlowe utrzymywały się lub były nawet podnoszone. W pierwszych latach pracy GATT pojawiły się wprawdzie pewne inicjatywy mające zwrócić uwagę na problemy, z jakimi borykają się kraje rozwijające się, nie miały one jednak większego wpływu na tworzone reguły.

Głównym zastrzeżeniem krajów rozwijających się wobec GATT w początkowym okresie działania był brak dostatecznie wyraźnych postanowień dotyczących ich problemów rozwojowych. Jedynie w art. XVIII GATT 1947 wskazywano na kwestię pomocy rządowej na rzecz rozwoju gospodarczego. Z czasem w ramach GATT powstała specjalna komórka, tzw. Komitet III zajmujący się sprawami państw niżej rozwiniętych. Jego zadania koncentrowały się na sprawach ograniczeń handlowych dla eksportu krajów mniej rozwiniętych czy barier handlowych ograniczających eksport krajów rozwijających się.

Wprawdzie podjęto pewne próby zmiany tej sytuacji, nie przyniosły one jednak oczekiwanych rezultatów. Warto jednak przedstawić kilka inicjatyw.

W marcu 1955 r. umawiające się strony GATT przyjęły rezolucję na temat inwestycji międzynarodowych i rozwoju gospodarczego, a w roku następnym dotyczącą problemów związanych z handlem artykułami pierwszej potrzeby¹¹.

W 1957 r. został opracowany w ramach GATT raport dotyczący trendów w handlu światowym. Stwierdzono w nim, że wysokie bariery handlowe oraz niekorzystne

¹¹ Ibidem, s. 13.

fluktuacje cenowe pogarszają znacząco *terms of trade* krajów rozwijających się¹². Strony wprowadziły zobowiązania do dalszego zmniejszania barier handlowych i wzięcia pod uwagę interesów eksportowych krajów mniej rozwiniętych, nie przyczyniło się to jednak do zmian w regułach GATT.

W wyniku rezolucji GATT z 1963 r. wzywającej do podjęcia programu działania na rzecz poprawy sytuacji handlowej krajów rozwijających się dołączono do porozumienia GATT tzw. część IV pt. Handel i rozwój¹³. Postanowienia te dotyczyły zobowiązania krajów wysoko rozwiniętych do: eliminacji lub stopniowej redukcji barier handlowych wobec tych towarów, które są przedmiotem zainteresowania krajów rozwijających się; powstrzymania się lub niepodwyższania taryf celnych i innych barier pozacelnych na te towary. Należy podkreślić, że aneks (część IV) nie był wiążący dla państw–stron GATT, a więc nie wymuszał podjęcia konkretnych działań.

Najważniejszym elementem systemu zwolnień i ulg wobec krajów rozwijających się stał się mechanizm specjalnego i wyróżniającego traktowania (SDT), ustanowiony jeszcze w latach 60. XX w., a formalnie włączony do porządku prawnego GATT w czasie rundy tokijskiej (1973–1979). Na jego podstawie państwa rozwijające się zostały zwolnione ze stosowania zasady wzajemności za przyznanie im koncesji taryfowych i objęte specjalnymi procedurami pozwalającymi im ominąć zasady i reguły GATT. W ten na pozór uprzywilejowany sposób kraje rozwijające się pozbawiły się możliwości działania w międzynarodowym systemie handlowym.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na przynajmniej kilka czynników, które w dłuższym okresie niekorzystnie wpłynęły na rozwój państw Południa z powodu wprowadzenia mechanizmu SDT. Po pierwsze, pozwoliło im to na kontynuację polityki substytucji importu. Po drugie, kraje wysoko rozwinięte nie zrezygnowały ze stosowania barier niezgodnych z regulacjami GATT, które naruszały interesy handlowe państw rozwijających się, np. w zakresie importu produktów tekstylnych z państwa Południa. Po trzecie, pozwoliło to krajom uprzemysłowionym na utrzymywanie taryf celnych wyższych niż średnia stawka KNU na towary o szczególnym znaczeniu dla eksportu krajów rozwijających się¹⁴.

Korzyści ze stosowania systemu SDT okazały się mniejsze, a ograniczone uczestnictwo w GATT pozbawiło kraje rozwijające się wpływu na podejmowanie decyzji. Dzięki kolejnym rundom negocjacyjnym GATT, począwszy od pierwszej rundy w Genewie w 1947 r., redukcja stawek celnych była stopniowo pogłębiana. Znaczące obniżenie stawek celnych w handlu towarami przemysłowymi osiągnięto w czasie rundy Kennedy'ego

¹² Ibidem.

¹³ T.N. Srinivasan, *Developing countries in the world trading system: from GATT 1947 to the Ministerial Meeting of WTO, 1999*, The Economic Growth Centre, No. 566, Yale University 2001, s. 1051.

¹⁴ Ibidem, s. 1052.

(przeciętna obniżka wyniosła 30–35%) oraz rundy tokijskiej (dalszy spadek taryf celnych średnio o 35–38%). Łącznie redukcją objęto wówczas 20% światowego eksportu¹⁵. W wyniku kolejnych rund negocjacyjnych poziom stawek celnych zmniejszono z przeszło 40% do blisko 4% po wejściu w życie porozumień rundy urugwajskiej¹⁶ (por. tabela 1). Redukcje te dotyczyły w przeważającej mierze państw wyżej rozwiniętych.

Ponadto od lat 70. sukcesywnie zwiększał się poziom barier pozataryfowych, co bardzo negatywnie oddziaływało na eksport krajów rozwijających się. Wprowadzanie przez kraje wyżej rozwinięte środków pozacelnych było swego rodzaju rekompensatą za redukcję barier taryfowych w obrocie towarami. W pierwszych dwóch dekadach działania GATT gotowość państw wysoko uprzemysłowionych do redukcji taryf była bardzo wysoka, jednak już w latach 70. zauważalna była w tej sferze stagnacja. Do najczęściej używanych środków pozataryfowych należały: kontyngenty, licencje, regulacje dotyczące standardów zdrowia i bezpieczeństwa żywnościowego, dodatkowe procedury administracyjne, dobrowolne ograniczenia eksportu krajów dostawców.

Tabela 1. Redukcje stawek celnych wynegocjowanych w ramach GATT

Rundy rokowań	Udział handlu objętego obniżką ceł w ogólnej wartości handlu światowego w %	Wysokość redukcji w %	Liczba uczestniczących krajów
1947 r. – Genewa	44	35	23
1948 r. – Annecy	3	35	13
1951 r. – Torquay	9	27	38
1956 r. – Genewa	11	15	26
1961–1962 – Genewa (runda Dillona)	14	20	26
1964–1967 – Genewa (runda Kennedy’ego)	64	33	62
1973–1979 – Genewa (runda tokijska)	33 (artykuły przemysłowe) 30 (artykuły rolne)	38 40	102
1986–1994 – Genewa (runda urugwajska)	30	39	123
2001 r. – trwa runda z Doha	b.d.	propozycja obniżenia stawek dla artykułów rolnych: UE (39–51%), USA (66%), krajów rozwijające się (54%)	147 (11.2001) 159 (03.2013)

Źródło: *Polska w WTO*, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2002, s. 31; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 137.

¹⁵ W. Mroczek, *Cła w GATT i WTO*, w: *Polska w WTO*, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2002, s. 107.

¹⁶ *Ibidem*, s. 107–108.

Powody niezadowolenia i frustracji krajów rozwijających się w ramach GATT mogą być dwojakie. Interpretacja pierwsza koncentruje się na stopniowej marginalizacji krajów rozwijających się, co wynika z ich słabej pozycji gospodarczej i dominacji krajów wysoko rozwiniętych. Wyraźnym przejawem takiego stanu była rosnąca luka między poziomem koncesji taryfowych udzielanych sobie wzajemnie przez kraje wyżej rozwinięte i państwa Południa. Rezultatem tego był malejący poziom taryf celnych i innych barier handlowych dla eksportu państw bogatej Północy. W przypadku państw rozwijających się korzyści z liberalizacji były znacznie mniejsze, co zniechęcało do podejmowania aktywniejszych działań. Dziedziny, w których kraje rozwijające się posiadały przewagę komparatywną, takie jak odzież czy tekstylia, były całkowicie wyłączone z kompetencji GATT. Podobnie jak produkty rolne, które, obwarowane licznymi zwolnieniami i wyjątkami, pozostawały praktycznie poza systemem regulacyjnym. Przyjmując taką interpretację, należy jednak pamiętać o licznych wyjątkach, do których należał system GSP, mechanizm SDT oraz specjalne „zwolnienia” (*waiver*), które skutecznie zniechęcały kraje Południa przed integracją z międzynarodowym systemem handlowym.

Zgodnie z drugą interpretacją kraje rozwijające się same doprowadziły do niekorzystnej sytuacji, w jakiej się znalazły. Zamiast angażować się w prace GATT, walczyć o realizację swoich interesów, zadowolili się systemem specjalnych preferencji, które zwalniały je z zasady wzajemności i pozbawiały obowiązków pełnoprawnych członków. Dowodem na poparcie tej tezy jest zmiana polityki gospodarczej krajów Azji Wschodniej, otwarcie swoich rynków i aktywizacja na forum międzynarodowym.

1.2. Runda urugwajska

Dowodem na zmianę podejścia do polityki handlowej wśród państw rozwijających się było uczestnictwo w negocjacjach rundy urugwajskiej. Zwrócenie większej uwagi na możliwości aktywniejszego uczestnictwa w GATT świadczyło o reorientacji w dotychczasowej polityce gospodarczej i skierowanie jej na tory liberalizacji. Złożyło się na to kilka czynników. Przede wszystkim odejście od dotychczasowej strategii opartej na modelu wzrostu gospodarczego z centralną rolą państwa, kryzysy paliwowe z lat 70., polityka deflacyjna państw rozwiniętych walczących z deficytem na rachunku bieżącym. Wśród czynników sprawczych należy wymienić kryzysy zadłużenia w państwach Południa i potrzebę napływu większej ilości dewiz, zwiększenia wydajności produkcyjnej oraz ekspansji eksportowej. Już pod koniec lat 70. nastąpiła zmiana w strategiach rozwoju gospodarczego. Zaczęły dominować poglądy, poparte dowodami praktycznymi, że rozwój gospodarczy wymaga liberalizacji handlu

i polityki prorynkowej¹⁷. Przykłady znajdowały się w bogatszych państwach rozwijających się o dużych rynkach, wzrastającym tempie rozwoju gospodarczego i zwiększającym się udziale w handlu światowym. W związku z tym pojawiły się żądania ze strony państw wysoko rozwiniętych dotyczące większej integracji państw rozwijających się z wielostronnym systemem handlowym. Chodziło o wprowadzenie korekty list koncesyjnych i innych zobowiązań, które w wyniku poprawy sytuacji gospodarczej krajów rozwijających się powinny były ulec zmianie.

Poprawa sytuacji gospodarczej państw rozwijających się nie przełożyła się na wzrost ich zobowiązań w ramach GATT i później WTO. Ponadto utrzymały one możliwość korzystania z systemu specjalnego i wyróżniającego traktowania (SDT). Problem tkwił w braku jednoznacznej definicji kraju rozwijającego się. W GATT panowała praktyka, że każdy kraj sam określał swój status, najczęściej w momencie przystąpienia do układu. Podobne podejście przyjęto stosować w WTO. Dlatego pojawiło się wiele kontrowersji odnośnie do statusu państw takich jak Singapur czy Korea Południowa, które określiły siebie jako kraje rozwijające się. Nie było natomiast tego problemu w stosunku do państw najniżej rozwiniętych (LDCs). Przyjęto bowiem klasyfikację obowiązującą w ONZ.

Jedną z bezpośrednich przyczyn aktywizacji państw rozwijających się w WTO, jak zauważa A. Narlikar, było wprowadzenie do wielostronnych rokowań kwestii związanych z usługami¹⁸. Wydarzenie to ożywiło samą instytucję GATT, która na przełomie lat 70. i 80. popadła w stagnację ze względu na nieradzenie sobie z nowymi problemami, do których należały m.in. pozataryfowe bariery handlowe. W sytuacji zmniejszania się poziomu stawek celnych bariery pozataryfowe stały się dominującym instrumentem w polityce protekcyjnej państw wysoko rozwiniętych. Szczególnie dotkliwe okazały się one być dla krajów mniej rozwiniętych, nieposiadających odpowiednich środków do przeciwstawiania się tego typu praktykom.

Propozycja wprowadzenia usług do zakresu kompetencji GATT spotkała się z mieszanymi reakcjami ze strony państw rozwijających się. Chodziło głównie o to, że nowe regulacje mogą wymuszać na krajach członkowskich zmiany w ich narodowym porządku prawnym, co wiązało się koniecznością podporządkowania się regulacjom zewnętrznym (międzynarodowym) oraz poniesieniem dodatkowych kosztów dostosowawczych. Wprawdzie obawy te podzielały zarówno kraje wysoko rozwinięte, jak i rozwijające się, jednak w przypadku tych drugich wszelkie próby wpływania lub ograniczania ich kompetencji narodowych były szczególnie źle przyjmowane.

¹⁷ Poglądy takie zaczęli głosić m.in. J. Bhagwati i A. Krueger, za: B. Hoekman, M.M. Kostecki, op.cit., s. 566.

¹⁸ A. Narlikar, op.cit., s. 41.

Mimo to potrzeba włączenia usług do porządku regulacyjnego GATT okazała się konieczna. Państwa rozwijające się były świadome znaczenia tego sektora dla rozwoju całej gospodarki, dlatego z wielką uwagą śledziły ten proces.

Generalnie kraje rozwijające się sprzeciwiały się włączeniu usług do negocjacji wielostronnych¹⁹. W mniejszym stopniu występowały przeciwko podjęciu rokowań w sprawie praw własności intelektualnej i inwestycji związanych z handlem. Usługi były bowiem przedmiotem licznych konsultacji między krajami rozwijającymi się, natomiast plan dotyczący praw własności intelektualnej i inwestycji był przedstawiony na forum ministerialnym w sposób mniej otwarty i skoordynowany, co utrudniło podjęcie dodatkowych rozmów między państwami Południa. W tej sprawie były one podzielone i nie prezentowały spójnego stanowiska. Główny front obrony interesów krajów rozwijających się stanowiła Grupa G-77 (uformowana w ramach ONZ–UNCTAD) pod kierunkiem Brazylii i Indii. Wskazywała ona na potrzebę uregulowania w GATT kwestii związanych z rolnictwem i tekstyliami jako sektorów o strategicznym znaczeniu dla krajów rozwijających się.

Wprowadzie ustalenia rundy urugwajskiej były podejmowane przez głównych aktorów międzynarodowego systemu handlowego, a więc Stany Zjednoczone, Wspólnotę Europejską, Kanadę i Japonię – tzw. grupę czworokąta (Quad), to jednak w sposób dotąd niespotykany decyzje te miały oddziaływać na kraje rozwijające się. Zainteresowanie negocjacjami ze strony krajów rozwijających się było znaczące w porównaniu z poprzednimi rundami GATT, niemniej ich stanowisko w konkretnych obszarach dopiero się formowało. Należy przede wszystkim podkreślić rolę, jaką odegrały trzy koalicje negocjacyjne z udziałem państw rozwijających się: grupa G-10 pod kierunkiem Brazylii i Indii, G-20 pod przywództwem Kolumbii i Szwajcarii oraz grupa Cairns skupiająca zarówno kraje bogate, jak i o niższym dochodzie, zainteresowane liberalizacją handlu produktami rolnymi²⁰.

Główną przeszkodą w ustaleniu nowych regulacji handlu w czasie rundy urugwajskiej był brak porozumienia między WE a USA w sprawie rolnictwa. Spowodował on impas w rozmowach wielostronnych i rzutował na rokowania dotyczące innych kwestii, m.in. wyrobów tekstylno-odzieżowych czy produktów tropikalnych. Trudności wynikały przede wszystkim z konieczności ustalenia zakresu i harmonogramu

¹⁹ J.P. Singh, *The evolution of national interests: new issues and North–South negotiations during the Uruguay Round*, w: *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, red. J.S. Odell, Cambridge University Press 2006, s. 42, 51.

²⁰ Skład grupy Cairns zmienił się w porównaniu z okresem trwania rundy urugwajskiej, kiedy grupa ta została powołana. Należały do niej państwa – główni eksporterzy artykułów rolnych z Argentyny, Australii, Brazylii, Kanady, Chile, Kolumbii, Fidżi, Węgier, Indonezji, Malezji, Nowej Zelandii, Filipin, Tajlandii, Urugwaju, Pakistanu. Obecnie nie należą do niej Węgry i Fidżi, natomiast przyłączyły się Paragwaj i Peru. *The Cairns Group Member Countries*, <http://www.cairnsgroup.org/map/index.html>

reformy wspólnej polityki rolnej WE. Zgoda państw członkowskich WE na reformę WPR w zakresie wewnętrznego systemu wsparcia dla sektora rolnego była warunkiem porozumienia w ramach negocjacji GATT. Ostateczne uzgodnienie między UE i USA podpisane zostało w Genewie 15 grudnia 1993 r., chociaż kontrowersje istniały niemal do momentu podpisania 15 kwietnia 1994 r. Aktu końcowego rundy.

Liczne grupy interesów i koalicje negocjacyjne odzwierciedlały odmienne interesy i cele państw Południa. Aktywność takich grup wzmacniała ich siłę przetargową i możliwości oddziaływania na innych uczestników systemu handlowego. Tworzenie koalicji negocjacyjnych i grup interesu jest wykorzystywane chętnie w negocjacjach WTO zarówno przez kraje rozwinięte, jak i rozwijające się, jednak w przypadku tych ostatnich zauważa się szczególnie wzrost tego typu aktywności od momentu powstania WTO²¹. Koalicje między krajami rozwijającymi się pozwalają na przezwycięzenie słabości negocjacyjnych i osiągnięcie założonych celów. Charakterystycznym elementem tego typu grup wśród państw słabiej rozwiniętych jest ich olbrzymia różnorodność. Dotyczy ona zarówno samych uczestników danej koalicji, jak i obszarów tematycznych.

Wspólna strategia krajów rozwijających się wobec programu rundy urugwajskiej opierała się, po pierwsze, na utrzymaniu systemu specjalnego i wyróżniającego traktowania (SDT), po drugie – na sprzeciwie wobec wprowadzenia do porządku negocjacji usług, praw własności intelektualnej i inwestycji. Podejście do poszczególnych kwestii zmieniało się wraz z postępem w negocjacjach. Sprzeciw wobec wprowadzenia usług został mocno złagodzony, natomiast stanowisko wobec praw własności intelektualnej i inwestycji związanych z handlem zaostrzyło się.

Krajom rozwijającym się udało się podczas rokowań rundy urugwajskiej osiągnąć szereg celów, a także podjąć nowe zobowiązania. Chociaż ostateczne wyniki podjętych działań nie są zadowalające, pewien postęp został osiągnięty. Podjęto decyzję o stopniowym wycofaniu Porozumienia wielowłóknowego (Multifibre Arrangement, MFA), którego reguły były sprzeczne z zasadami GATT. Zdecydowano o stopniowym zniesieniu ograniczeń ilościowych w handlu tekstyliami i odzieżą. W tym celu powołano Porozumienie w sprawie tekstyliów i odzieży (Agreement on Textiles and Clothing), które miało obowiązywać przez 10 lat do czasu całkowitej integracji tej dziedziny z systemem reguł GATT 1994. Zakończenie obowiązywania porozumienia w 2005 r. wiązało się z liberalizacją sektora tekstyliów i odzieży, co nie do końca odpowiadało interesom krajów rozwijających się. Sprzeciw wobec nowych rozwiązań liberalizacyjnych wynikał ze sposobu, w jaki go przeprowadzono. Państwa rozwijające się – eksporterzy krytykowali zbyt powolny proces znoszenia ograniczeń ilościowych przez

²¹ A. Narlikar, op.cit., s. 10.

importerów i domagali się poprawy dostępu do rynku państw zachodnich. Należy dodać, że przyjęcie Porozumienia w sprawie tekstyliów i odzieży było kartą przetargową w zamian za zgodę państw Południa na włączenie do negocjacji nowych dziedzin, takich jak usługi, czy prawo własności intelektualnej²².

Podobne trudności piętrzyły się w sprawach dotyczących rolnictwa. Objęcie sektora rolnego regułami GATT oznaczało jego taryfikację i szansę na rozpoczęcie liberalizacji. Osiągnięcia w tej dziedzinie pozostają jednak bardzo skromne. Sektor rolny został obwarowany licznymi wyjątkami i zwolnieniami, co skutecznie ograniczało jego liberalizację.

2. Runda z Doha

Głównym celem rundy WTO z Doha jest przyjęcie nowych reguł liberalizujących handel międzynarodowy sprzyjających poprawie dostępu towarów z krajów rozwijających się do rynków państw bogatej Północy. Zobowiązanie państw wysoko rozwiniętych do udzielenia wsparcia na rzecz krajów biedniejszych ma koncentrować się na wzmocnieniu ich zdolności eksportowych, zróżnicowaniu zdolności produkcyjnych i dostępu towarów do nowych rynków.

W Deklaracji ministerialnej WTO z 14 listopada 2001 r. zapisano, że celem rundy jest wypracowanie zasad handlu międzynarodowego, które w większym stopniu niż dotychczasowe porozumienia GATT/WTO wspierałyby interesy krajów rozwijających się i pozwoliły im na szersze włączenie się do wielostronnego systemu handlowego. Trudności, które towarzyszyły powołaniu rundy, wskazywały na poważne wyzwania piętrzące się przed uczestnikami międzynarodowego systemu handlowego. Skala problemów i punktów spornych między nimi nie zapowiadała szybkiego zakończenia negocjacji, które wstępnie ustalono na 1 stycznia 2005 r., a następnie przedłużano każdego kolejnego roku trwania rokowań. Potwierdzeniem tego były zarówno problemy z podpisaniem deklaracji otwierającej rozmowy wielostronne w Doha w listopadzie 2001 r. i obawa przed powtórzeniem scenariusza konferencji z Seattle z 1999 r., jak i oficjalne zawieszenie obrad przez dyrektora generalnego WTO Lamy w lipcu 2006 r.

²² E. Synowiec, *Zasady handlu wynikające z Porozumienia w sprawie tekstyliów i odzieży*, w: *Polska w WTO*, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2002, s. 218–219.

Mimo impasu negocjacje z niewielkimi przerwami toczą się dalej. Ich uczestnicy zobowiązali się do „redukcji lub eliminacji stawek celnych, włączając w to najwyższe taryfy, wysokie stawki celne oraz eskalację ceł, jak również bariery pozataryfowe, szczególnie dotyczące eksportu produktów, którymi zainteresowane były kraje rozwijające się”²³. Program wielostronnych negocjacji objął następujące sektory: rolnictwo, produkty przemysłowe (inaczej: dostęp na rynek towarów nierolniczych, *non-agricultural market access*, NAMA); usługi; prawo własności intelektualnej (oznaczenie geograficzne, TRIPs, reguły ochrony zdrowia); tematy singapurskie (inwestycje, polityka konkurencji, zasada przejrzystości przy zamówieniach rządowych, ułatwienia w handlu); reguły WTO odnoszące się do antydumpingu, subsydiów, regionalnych porozumień handlowych) oraz problemy związków między handlem a ochroną środowiska naturalnego.

W czasie rundy z Doha nastąpił skokowy wzrost liczby koalicji i grup negocjacyjnych zrzeszających państwa rozwijające się. Do najważniejszych należą: koalicja 58 krajów z Afryki, Pacyfiku i Karaibów (AKP) korzystająca z systemu specjalnych preferencji na rynku UE, Grupa Afrykańska składająca się z 42 państw w większości LDCs, grupa G-90, której członkami są kraje AKP i państwa najmniej rozwinięte (LDCs, które liczą 31 członków), a także tzw. grupa towarowa (Commodities Group), grupa producentów bawełny (Cotton-4 Group, C-4), grupa krajów rozwijających się (Developing Country Grouping), grupa G-20, dążąca do poprawy dostępu towarów rolnych na rynki państw wysoko rozwiniętych, grupa G-33, która skupia kraje mające na celu obronę interesów własnego sektora rolnego, grupa NAMA-11 (Non-Agricultural Market Access), której zadaniem jest obniżenie taryf w stosunku do państw rozwijających się na produkty nierolne oraz samodzielna grupa krajów najmniej rozwiniętych – LDCs.

2.1. Rolnictwo

Priorytetowe znaczenie dla państw rozwijających się ma rolnictwo. W głównej mierze ich gospodarka przejawia cechy struktury monokulturowej, przeważnie posiada surowcowo-rolniczy charakter, opiera się na produkcji i eksporcie jednego lub co najwyżej kilku produktów. Sytuacja taka prowadzi do uzależnienia się rozwoju danego kraju od popytu na określony towar. Większość nakładów inwestycyjnych jest bowiem kierowana na rozwój wybranej jednej gałęzi lub sektora gospodarki. Z drugiej strony znaczenie rolnictwa dla gospodarek państw wyżej rozwiniętych również pozostaje priorytetowe, o czym świadczy fakt, że jest ono najbardziej chronionym

²³ Ibidem.

sektorem gospodarki i tym samym stanowi klucz do dalszej liberalizacji handlu międzynarodowego.

Trudność z rozwiązaniem problemu i pomyślnym zakończeniem rokowań handlowych polega na znalezieniu formuły, która pozwoliłaby na trwały rozwój w krajach rozwijających się i LDCs, gdzie produkty rolne stanowią blisko 70% całości ich wymiany handlowej, czyli są głównym źródłem utrzymania dla większości obywateli tych państw. Członkowie Unii Europejskiej, Stany Zjednoczone, Japonia, Szwajcaria oraz Kanada to ośrodki, które w największym stopniu chronią swoje rynki rolne przed zewnętrzną konkurencją i w największym stopniu utrzymują wysokie dopłaty do swojego rolnictwa. Na przykład rozbudowany system wsparcia dla amerykańskiego sektora rolnego oraz rozwój wspólnej polityki rolnej UE spowodowały, że globalny eksport rolny został zdominowany przez tych członków WTO, którzy pozostają głównymi beneficjentami subsydiów w tym sektorze²⁴. W krajach wysoko rozwiniętych rolnictwo dostarcza około 3% PKB, a w państwach rozwijających się stanowi blisko 27% PKB. W tych ostatnich, w sektorze rolnym zatrudnianych jest około 60% siły roboczej, a w grupie krajów wysoko rozwiniętych prawie 10 razy mniej. Pozycja sektora rolnego w eksporcie stanowi w przypadku krajów rozwijających się przeciętnie około jedną trzecią jego całej wartości, jednak w większości krajów LDCs jest to połowa lub praktycznie całość dochodów z eksportu.

Odmienne stanowisko zajmują zwolennicy radykalnych działań w zakresie liberalizacji sektora rolnego, do których należą członkowie grupy Cairns. Polityka rolna UE i USA stała się głównym celem ataku tej grupy od początku rundy z Doha. Zasadniczym argumentem przytaczanym przez nie jest to, że faktyczna kwota subsydiów udzielanych dla sektora rolnego przez państwa OECD, mimo zobowiązań podjętych w czasie rundy urugwajskiej, nie uległa znacznemu zmniejszeniu. Stało się tak z powodu przesunięcia kwot z kategorii subwencji, objętych zobowiązaniami redukcyjnymi (subsytia eksportowe i inne formy wewnętrznego wsparcia), do puli środków określanych jako *green box*, które nie podlegały takim ograniczeniom²⁵. Wsparcie dla producentów produktów rolnych w państwach OECD wyniosło w 2008 r. 265 mld USD (182 mld euro) według wskaźnika PSE (Producer Support Estimate). Wprawdzie oznacza to spadek w stosunku do roku 2006 o 26%, jednak nadal skala tych dopłat jest wyjątkowo wysoka.

Z drugiej strony wiele państw rozwijających się, w tym przede wszystkim LDCs, korzysta ze specjalnych preferencji ze strony państw wysoko rozwiniętych²⁶. Chodzi

²⁴ J. Kaczurba, *Unia Europejska w WTO*, „Studia i Materiały IkiCHZ” 2004, nr 82, s. 19.

²⁵ Ibidem, s. 21.

²⁶ Głównym systemem pomocy dla państw rozwijających się i najmniej rozwiniętych jest Ogólny System Preferencji (Generalised System of Preferences, GSP) krajów OECD.

tu o bezcłowy i bezkwotowy dostęp do rynku krajów rozwiniętych (*duty free quota free market access*) i specjalne programy przyjęte przez państwa członkowskie OECD. Należą do nich inicjatywa UE „Wszystko oprócz broni” (*Everything but arms*), specjalne umowy o partnerstwie gospodarczym UE z krajami AKP (Economic Partnership Agreement, EPAs, czy amerykański program African Growth and Opportunity Act, AGOA). Korzyści dla krajów rozwijających się są bowiem podwójne. Po pierwsze, jest to preferencyjny dostęp do rynku, gdzie kształtują się stosunkowo wysokie ceny na produkty rolne, a po drugie stosowane są tu wysokie stawki ochronne wobec innych państw rozwijających się, nieobjętych specjalnymi preferencjami. Liberalizacja sektora rolnego, która prowadziłaby do redukcji preferencji handlowych i obniżenia cen na towary eksportowane z krajów rozwijających się, nie leży w ich interesie. Ponadto rysują się tu znaczne różnice między krajami rozwijającymi się o wyższym dochodzie a LDCs. Dla tych ostatnich liberalizacja obrotu handlowego dobrami rolnymi naraziłaby je na konkurencję ze strony większych i bogatszych państw rozwijających się, takich jak Brazylia, Chiny czy Indie. Według krajów najmniej rozwiniętych konieczne jest więc zagwarantowanie im dostępu do rynku państw wysoko rozwiniętych po obniżonej lub zerowej stawce celnej, a także utrzymanie innego rodzaju preferencji handlowych.

2.2. Towary pozarolne

Warunkiem powodzenia rundy rozwojowej z Doha jest porozumienie w sprawie rolnictwa między krajami wysoko rozwiniętymi a państwami rozwijającymi się i LDCs. Za ustępstwami w sektorze rolnym muszą iść korzyści dla państw wysoko rozwiniętych w innych segmentach negocjacji, takich jak NAMA (dostęp do rynków towarów pozarolnych), usługi czy kwestie singapurskie. Niewystarczające propozycje ustępstw ze strony UE, USA, Japonii czy Kanady na rzecz krajów rozwijających się i LDCs wywołały kryzys w rozmowach, który blokuje postęp w innych dziedzinach.

Powszechne przekonanie, że taryfy celne stają się coraz mniej istotne w międzynarodowej wymianie handlowej, wynika z faktu, że podczas siedmiu wielostronnych rund negocjacyjnych udało się w przypadku państw rozwiniętych zasadniczo obniżyć. Średnia importowa stawka ważona KNU wynosi w ich przypadku 3,5%, pod warunkiem pełnego wdrożenia zobowiązań rundy urugwajskiej. Mimo tych optymistycznych prognoz nadal utrzymywane są wysokie stawki celne i tzw. szczyty taryfowe (*tariff peaks*), które w niektórych przypadkach przekraczają nawet 100%. Wiele z tych barier występuje w sektorach będących przedmiotem szczególnego zainteresowania dla krajów rozwijających się. Są to sektor tekstylny i odzieżowy, a więc dziedziny wymagające dużych nakładów pracy.

Tabela 2. Wykaz stawek celnych stosowanych i związanych według określonych grup produktów ustalonych w czasie rundy urugwajskiej (w %)

Grupa produktów	Kraje rozwinięte		Kraje rozwijające się	
	stawki stosowane	stawki związane	stawki stosowane	stawki związane
Artykuły rolne, bez produktów rybnych	5,2	7,2	18,6	19,9
Ryby	4,2	4,9	8,6	25,9
Papier, drewno, meble	0,5	0,9	8,9	10,3
Tekstylia i ubrania	8,4	11,0	21,2	25,5
Skóra, guma, obuwie	5,5	6,5	14,9	15,4
Metale	0,9	1,6	10,8	10,4
Produkty chemiczne	2,2	3,6	12,4	16,8
Sprzęt transportowy	4,2	5,6	19,9	13,2
Urządzenia nielektryczne	1,1	1,9	13,5	14,5
Urządzenia elektryczne	2,3	3,7	14,6	17,2
Produkty mineralne (metale i kamienie szlachetne)	0,7	1,0	7,8	8,1
Inne towary przemysłowe	1,4	2,0	12,1	9,2
Cały handel towarowy	2,6	3,7	13,3	13,0

Źródło: S. Laird, *Market Access issues and the WTO: an overview*, w: B. Hoekman, A. Mattoo, P. English, *Development, Trade and the WTO*, The World Bank, Washington, D.C. 2000, s. 100.

W tabeli 2 przedstawione zostały stawki związane i stosowane²⁷ przez państwa rozwinięte i rozwijające się w określonych grupach produktów po wdrożeniu ustaleń rundy urugwajskiej. Widać tu wyraźnie, że poziom stawek w przypadku państw rozwijających się jest znacznie wyższy niż w państwach wysoko rozwiniętych. Oznacza to, że większość krajów rozwijających się kontynuuje politykę ochrony rynku wewnętrznego, co prowadzi do ich mniejszego udziału w liberalizacji handlu. W przypadku krajów rozwijających się stawki związane są najczęściej o wiele wyższe niż stosowane. Na przykład członkowie WTO z regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu mają średnie stawki związane na poziomie 26,8%, podczas gdy średnia stawka stosowana wynosi 14,4%²⁸.

²⁷ Stawki stosowane odnoszą się do okresu bazowego. Stawki związane zostały wynegocjowane i ustalone w czasie rundy urugwajskiej. Ich stosowanie oznacza zobowiązanie do niepodwyższania cel powyżej zadeklarowanego poziomu zamieszczonego w tabelach koncesji członków WTO. W praktyce wysokość cel i innych opłat importowych nie może być jednostronnie podniesiona bez zgody kraju/krajów, z którymi została ona ustalona, jak również zgody krajów, które mają status „głównego dostawcy” lub „są istotnie zainteresowane eksportem”, W. Mroczek, op.cit., s. 103.

²⁸ S. Laird, *Market Access issues and the WTO: an overview*, w: B. Hoekman, A. Mattoo, P. English, *Development, Trade and the WTO*, The World Bank, Washington, D.C. 2000, s. 98.

Tabela 3. Średnie stawki ważne stosowane i związane (w %). Propozycje przedstawione w rokowaniach rundy Doha

	Stawki stosowane			Stawki związane		
	bazowa	formuła	formuła z wyjątkami	bazowa	formuła	formuła z wyjątkami
Rolnictwo						
Wszystkie państwa	14,6	9,0	11,9	40,3	20,7	29,9
Państwa o niskim i średnim dochodzie	13,3	11,3	13,2	53,0	33,0	45,4
Państwa o wysokim dochodzie	15,5	7,5	11,1	30,9	12,1	18,4
Państwa najmniej rozwinięte (LDCs)	12,5	12,2	12,5	94,1	59,3	93,7
NAMA						
Wszystkie państwa	2,9	2,0	2,3	9,9	4,7	5,3
Państwa o niskim i średnim dochodzie	6,1	4,6	5,3	22,3	10,9	12,3
Państwa o wysokim dochodzie	1,6	1,0	1,0	4,6	2,1	2,1
Państwa najmniej rozwinięte (LDCs)	10,9	8,0	10,9	40,9	14,3	40,9

Źródło: *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*, red. W. Martin, A. Mattoo, The World Bank, Washington, D.C. 2011, s. 6.

Podczas negocjacji w 2008 r. trzy główne grupy państw przedstawiły swoje propozycje dotyczące stawek celnych w zakresie dostępu do rynku towarów rolnych i pozarolnych (NAMA). Propozycje odnosiły się do stawek stosowanych i związanych. Wszystkie oferty zawarte zostały w tabeli 3. W każdej z trzech kolumn pozycja określona jako „bazowa” oznacza ustalenia dla stawki podstawowej, bez brania pod uwagę aktualnej rundy; pozycja „formuła” oznacza z kolei stawkę wynegocjowaną i wprowadzona w życie bez żadnych wyjątków, a „formuła z wyjątkami” to stawka, w której uwzględniono państwa o specjalnych preferencjach oraz produkty specjalne i wrażliwe w ramach sektora rolnego. Wyraźnie widać, że stawki celne w przypadku produktów rolnych są znacznie wyższe niż dla towarów przemysłowych. Przedmiotem negocjacji jest więc możliwość obniżenia średniej światowej stawki związanej na artykuły rolne z 40% na blisko 30%, z kolei na towary pozarolne z 9,9% do 5,3% (tabela 3). Formuła pozwalająca na liberalizację wymiany handlowej artykułami rolnymi oznacza większe cięcia dla wyższych taryf. A więc gdyby została ona zastosowana w praktyce, to średnia stawka związana mogłaby zostać obniżona nawet o połowę z 40,3% do 20,7%. Wariant ten nie uwzględnia jednak wyjątków dotyczących produktów specjalnych i wrażliwych, co jest przedmiotem szczególnego zainteresowania dla państw rozwijających się. Skoro stawki związane w przypadku krajów biedniejszych są o wiele wyższe niż stosowane, to nawet spora obniżka stawek związanych odbije się tylko niewielkim spadkiem stawek stosowanych. Niemniej jednak propozycje wskazują na pewne korzyści dla krajów rozwijających się z tytułu

liberalizacji. Średnia stawka celna w przypadku eksporterów z krajów rozwijających się dla towarów rolnych zmniejszyłaby się z 14,3% do 11,5%, a dla towarów przemysłowych z 2,9% do 2,1%²⁹. Jeśli chodzi o państwa LDCs, to zostały one zwolnione z podejmowania zobowiązań handlowych, oprócz związania swoich stawek celnych w ramach list koncesji na obecnym poziomie, tzw. formuła *Round for Free*³⁰.

2.3. Sprawy niedokończone

Kraje rozwijające się były przeciwne rozpoczynaniu nowej rundy negocjacji handlowych WTO w sytuacji, gdy wiele postanowień poprzedniej rundy urugwajskiej nie zostało zrealizowanych. Tak zwane niedokończone sprawy (*unfinished business*) związane były z brakiem postępu we wdrażaniu postanowień rundy urugwajskiej w krajach rozwijających się i LDCs. Poczucie niesprawiedliwości i asymetrii zobowiązań przy podejmowaniu ostatecznych decyzji zdominowały myślenie państw rozwijających się. Dlatego bardzo niechętnie odnosiły się do pomysłu nowych negocjacji wielostronnych pod koniec lat 90. i z zadowoleniem przyjęły zerwanie rokowań w czasie spotkania ministerialnego w Seattle w grudniu 1999 r.

Podstawowym zastrzeżeniem krajów rozwijających się wobec rozpoczęcia rundy Doha były niedokończone zobowiązania. Przede wszystkim chodziło o problemy związane z uczestnictwem i wdrażaniem nowych porozumień, a także potrzeba zwiększenia wsparcia technicznego dla państw LDCs i poprawa efektywności stosowania przyjętych już regulacji. Najważniejsze zagadnienia dotyczyły: po pierwsze, realizacji zobowiązań państw wysoko rozwiniętych wobec krajów członkowskich WTO o niższych dochodach, po drugie, wdrożenia przez kraje rozwijające się porozumień WTO, na które uzyskały wydłużony okres na ich przyjęcie i po trzecie, zbadania, czy niektóre regulacje WTO są zgodne z celami rozwojowymi państw członkowskich³¹.

Kraje rozwijające się wskazywały w głównej mierze na problemy dotyczące przyjęcia i przestrzegania Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPs) oraz Porozumienia w sprawie środków dotyczących inwestycji i związanych z handlem (TRIMs). Domagano się przede wszystkim wydłużenia okresów przejściowych wobec nowych porozumień i dostosowania ich wymogów do możliwości rozwojowych danego państwa członkowskiego.

²⁹ *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*, red. W. Martin, A. Mattoo, The World Bank, Washington, D.C. 2011, s. 5.

³⁰ *The Doha Round: setting a deadline, defining a final deal. Interim Report*, red. J. Bhagwati, P. Sutherland, January 2011, s. 11.

³¹ B. Hoekman, M.M. Kostecki, op.cit., s. 573.

Główną przyczyną niechęci wobec wprowadzania reguł porozumienia TRIPs są wysokie koszty dostosowawcze w państwach rozwijających się. Konieczne jest bowiem stworzenie odpowiedniej infrastruktury legislacyjnej i administracyjnej. Opracowanie systemu ochrony praw własności intelektualnej, zdaniem B. Hoekmana i M.M. Kosteckiego, jest w krajach rozwijających się niezwykle skomplikowane. Niewystarczające jest bowiem proste skopiowanie mechanizmu panującego w państwach OECD. Liczne prawa będące przedmiotem ochrony w ramach TRIPs są różne w zależności od kraju, podobnie jak możliwości instytucjonalne. Szczególnie LDCs nie mają wystarczających zasobów na podjęcie stosownych reform i wyposażenie instytucji w odpowiednie procedury działania. Ocenia się, że najwyższe koszty pochłonie szkolenie odpowiedniego aparatu urzędniczego oraz tworzenie systemu administracyjnego³².

Poważne zastrzeżenia wobec tzw. niedokończonych spraw dotyczyły również uregulowań zawartych w Porozumieniu o stosowaniu środków sanitarnych i fitosanitarnych (Sanitary and Phytosanitary Agreement, SPS) oraz technicznych barier w handlu (Technical Barriers to Trade Agreements, TBT). Z punktu widzenia państw rozwijających się, gdzie kwestia bezpieczeństwa żywnościowego i standardów produktów rolnych jest diametralnie różna od sytuacji w krajach wysoko rozwiniętych, sprawa przyjęcia i stosowania tego typu reguł jest utrudniona. Wdrożenie przepisów WTO w tym obszarze wiąże się z wysokimi kosztami dostosowawczymi dla producentów, dystrybutorów, eksporterów, a także całego systemu administracyjnego w państwach Południa. Stosowanie międzynarodowych standardów w sytuacji niedoboru żywności, trudności z jej przechowywaniem i dystrybucją wiąże się z wyższymi kosztami jej wytwarzania i sprzedaży.

Równie trudne do zaakceptowania dla krajów rozwijających się są tzw. tematy singapurskie. Jest to propozycja nowych reguł WTO odnoszących się do inwestycji, polityki konkurencji, zamówień rządowych, ułatwień w handlu. Przyjmowanie nowych zobowiązań w sytuacji, gdy te z okresu rundy urugwajskiej czekają na implementację, może być wysoce szkodliwe. Dlatego usunięcie najbardziej niekorzystnych propozycji, z punktu widzenia krajów rozwijających się, można uznać za ich sukces negocjacyjny. Jedynym tematem z czterech zagadnień singapurskich, który pozostał do uzgodnienia w ramach negocjacji, są ułatwienia w handlu (*trade facilitation*). Odnoszą się one do trzech zasadniczych obszarów, którymi są: handel tranzytowy, opłaty celne i inne formalności, publikacja i zarządzanie regulacjami handlowymi. Standaryzacja i harmonizacja prawa krajowego i międzynarodowych regulacji wiąże się z wysokimi kosztami, zwłaszcza dla krajów najmniej rozwiniętych, w których ogólne przygotowanie i możliwości reform w tym obszarze są mocno ograniczone.

³² Ibidem, s. 412.

Podsumowanie

Runda urugwajska GATT była punktem zwrotnym dla krajów rozwijających się. Rozpoczął się powolny proces aktywizacji tych państw w ramach międzynarodowego systemu handlu, co oznaczało odejście od pozycji biernych obserwatorów na rzecz większego zaangażowania. Celem rozpoczętych negocjacji była liberalizacja handlu i rozszerzenie zakresu działania GATT na nowe dziedziny, takie jak usługi, prawo własności intelektualnej czy inwestycje. Czynniki, które przyczyniły się do tej sytuacji, wynikały z ogólnych zmian w gospodarce światowej i stosunkach politycznych. Zmiany w systemie handlu światowego były odzwierciedleniem ogólnoświatowych trendów gospodarczych pod koniec lat 80., które opierały się na założeniach dotyczących gospodarki rynkowej i liberalizacji wymiany handlowej.

Podczas rundy urugwajskiej wreszcie zajęto się dziedzinami, które były przedmiotem szczególnego zainteresowania krajów rozwijających się (rolnictwo i tekstylia). Nie oznaczało to jednak natychmiastowego objęcia tych sektorów regułami liberalizacji, bowiem wprowadzono liczne instrumenty i środki handlowe uniemożliwiające ich szybkie zastosowanie. Skutek tych kroków był jednoznaczny. Kraje rozwijające podjęły decyzję o większym zaangażowaniu w negocjacje i włączeniu się do systemu handlowego, jednak efekty tych działań nie były zadowalające. Przede wszystkim chodziło o regulacje dotyczące praw własności intelektualnej, zniesienia subwencji do produkcji rolnej w państwach OECD czy opóźnień w liberalizacji sektora tekstylno-odzieżowego.

Z kolei od momentu rozpoczętej w 2001 r. pierwszej rundy WTO kraje rozwijające się wyraźnie dążą do realizacji swoich interesów. Ich pozycja i siła przetargowa podczas rokowań wyraźnie różni się od tej, którą prezentowali podczas poprzednich rund GATT. Dzięki lepszemu przygotowaniu (grupy interesów i koalicje negocjacyjne) pojawiła się realna szansa na urzeczywistnienie przyjętych celów. Jednak osiągnięcie kompromisu między państwami zaliczanymi do tzw. Północy i Południa wydaje się niezwykle skomplikowane. Pogodzenie tak często odmiennych celów przedłuża rokowania, a brak wyraźnych ustępstw ze strony najważniejszych uczestników stawia pod znakiem zapytania ostateczny wynik negocjacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że rola krajów rozwijających się jest w czasie obecnych negocjacji kluczowa. Państwa wysoko rozwinięte, w tym przede wszystkim UE i USA, mimo utrzymywania pozycji głównych ośrodków decyzyjnych nie są w stanie samodzielnie przeforsować swojego stanowiska w sposób bezwzględny. Coraz lepiej zorganizowane i zinstytucjonalizowane sojusze i porozumienia między krajami rozwijającymi się, a szczególnie nowo wschodzące

gospodarki (G-20) mają decydujący głos w podejmowaniu decyzji na forum negocjacji wielostronnych WTO.

Sequential development of GATT/WTO relations with developing countries

The aim of the paper is to present the sequences of development of relations between developing countries and the institutions like GATT and WTO. First, I attempted to answer the question on what are the causes lying behind the weak activities of developing countries within the GATT and their rising participation in the final stage of the GATT's operation. Second, I focused on the role and significance of developing countries within the WTO multilateral talks called the Doha Development Round. Undoubtedly the guarantee of their growing significance in the ongoing WTO multilateral negotiations is a condition for reaching the final agreement. Nevertheless it is more difficult to get approval to new stage of trade liberalisation from developing countries due to creation of numerous coalitions and groups of interests consisting of developing countries that allow them to better and more efficiently defend their interests. Their impact on is much stronger comparing to the GATT period and their active participation in international trading system enable them to meet their objectives and fulfil their interests.

Keywords: trade liberalisation, Doha Development round, Uruguay round, coalitions, trade preferential treatment, tariff concessions

Le développement séquentiel des relations du GATT/OMC avec les pays en développement

Le but de l'article est de présenter les séquences du développement des relations entre les pays en développement et les institutions comme le GATT et l'OMC. Tout d'abord, on a essayé d'analyser quelles sont les causes de la faible activité des pays en développement au sein du GATT et de leur participation croissante dans la phase finale du fonctionnement de cette organisation internationale. Deuxièmement, on a examiné le rôle des pays en développement dans les négociations multilatérales au sein de l'OMC au cours du Cycle de Doha. Parvenir à un accord final est lié à l'importance croissante de ces pays dans les négociations. Obtenir leur consentement aux nouvelles dispositions pour la libéralisation du commerce est

de plus en plus difficile. De nombreuses coalitions et groupes d'intérêt réunissant les pays du Sud permettent de défendre efficacement leurs intérêts commerciaux. Par rapport à l'époque du GATT, leur capacité à influencer est en croissance, et leur participation active dans le système commercial international crée de réelles opportunités pour la réalisation de leurs intérêts.

Mots-clés: la libéralisation du commerce, le développement du Cycle de Doha, le Cycle d'Uruguay, les coalitions de négociation, le système des préférences commerciales, les concessions tarifaires

Последовательное развитие отношений ГАТТ/ВТО с развивающимися странами

Целью исследования является показать последовательность развития отношений между развивающимися странами и организацией ГАТТ и ВТО. Во-первых, была предпринята попытка ответить на вопрос о причинах низкой активности развивающихся стран в рамках ГАТТ и расширения их участия в заключительном этапе функционирования ГАТТ. Во-вторых, анализу была подвергнута роль развивающихся стран в многосторонних переговорах ВТО в Доха-раунде. Без сомнения, гарантия их возрастающего значения в продолжающихся многосторонних переговорах в рамках ВТО является необходимым условием для достижения окончательного соглашения. Тем не менее, все труднее получить согласие от развивающихся стран на дальнейшую либерализацию торговли. Многочисленные коалиции и группы интересов, объединяющие страны Юга, обеспечивают эффективную защиту их коммерческих интересов. По сравнению с периодом ГАТТ, их способность влияния растет и их активное участие в международной торговой системе создает им реальные возможности для реализации своих интересов.

Ключевые слова: либерализация торговли, Доха раунд, Уругвайский раунд, коалиции, система торговых преференций, тарифные уступки