

Jan Bielawski

Globalizacja a WTO

International Journal of Management and Economics 10, 62-82

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jan Bielawski

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

GLOBALIZACJA A WTO

W wydanej w 1999 r. w Londynie książce pt. „WTO Constitution and Jurisprudence” jej autor, John Jackson, wyraził przekonanie, że „jest coraz bardziej oczywiste, iż WTO, choć nadal bardzo młoda, staje się jedną z najważniejszych wielostronnych organizacji międzynarodowych, i być może najważniejszą w sprawach ekonomicznych. Z bardziej przejrzystą i znacznie udoskonaloną podstawą prawną i strukturą w porównaniu ze swym poprzednikiem, WTO, która ma także wyjątkowo szeroki mandat, ma jeszcze większe znaczenie dla ekonomicznej dyplomacji i dialogu w coraz bardziej zglobalizowanym świecie”. WTO (World Trade Organisation – Światowa Organizacja Handlu) w poważnych analizach uważano za tę z organizacji międzynarodowych, która może wywrzeć największy wpływ na kształtowanie międzynarodowych stosunków gospodarczych w erze globalizacji. Jednakże już w końcu tegoż roku załamanie się jej III Konferencji Ministerialnej przypisane zostało nie tylko ostrości konfliktów między państwami członkowskimi, lecz także słabościom i ograniczeniom samej instytucji rodzącym coraz częstsze głosy o potrzebie reformy WTO.

Konferencja w Seattle stała się dla WTO punktem zwrotnym w jej stosunkowo krótkiej działalności, w której przekonanie o możliwości zachowania ciągłości i dalszego rozszerzenia zakresu liberalizacji handlu międzynarodowego w ramach instytucji, będącej ucieleśnieniem intencji twórców systemu z Bretton Woods, ustąpiło poważnym wątpliwościom co do szans skutecznej realizacji jej misji, a nawet przetrwania w obecnym kształcie. Konferencja ta, będąca dla WTO przede wszystkim porażką w jej działalności, stała się także symbolem protestu przeciwników globalizacji oraz punktem odniesienia dla poważniejszej debaty nad jej istotą i konsekwencjami, w której nasilił się zwłaszcza dialog na temat zasad i instytucji *global governance*. Dlatego też rozpatrywanie związków między globalizacją a WTO możliwe jest jedynie jako staranna obserwacja procesu, w którym staje się ona nową jakością, wykonując obecnie – wobec niemożności zapoczątkowania kolejnej rundy negocjacji – nie w pełni zdefiniowane zadania, w warunkach, w których zarówno stanowiska państw członkowskich, jak i ich zachowania na forum organizacji ulegają poważnym zmianom, odpowiadającym z kolei równie istotnym przewartościowaniom makroekonomicznej doktryny i międzynarodowej polityki ekonomicznej.

Ocena wpływu globalizacji na WTO nie może mieć charakteru statycznego, ponieważ bardziej niż kiedykolwiek zmieniło się jej otoczenie zewnętrzne. Zmia-

ny tych uwarunkowań są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, siła i sposób oddziaływania procesów składających się na globalizację stawia pod znakiem zapytania zdolność instytucji współpracy wielostronnej, w tym organizacji systemu z Bretton Woods, do uporania się z nowymi wyzwaniami. Pytanie to jest tym bardziej zasadne, że globalizacja nie jest wyłącznie ekstrapolacją znanych trendów internacjonalizacji gospodarki światowej, ale procesem o jakościowo nowych cechach i nie w pełni przewidywalnych konsekwencjach. Stanowi to wystarczający powód, aby poddać w wątpliwość sens kontynuowania w dotychczasowych formach dyskusji oraz kształtowania systemu handlu międzynarodowego. Skłania też do poszukiwań nowej roli WTO. Po drugie, wpływ globalizacji na otoczenie w jakim działa WTO, wyraża się w kryzysie doktryny, której ucieleśnieniem był „consensus waszyngtoński” określający zasady „zdrowej polityki ekonomicznej” państw, także w ich wzajemnych relacjach oraz co najwyżej ograniczone skutki międzynarodowej strategii pomocy rozwojowej. Czynnikiem ten jest tym istotniejszy, że o ile dyskusje nad niedostateczną skutecznością instytucji międzynarodowych, spotęgowane regionalnymi kryzysami finansowymi przyniosły stopniowe, acz widoczne reformy określane obecnie jako umacnianie międzynarodowej architektury finansowej, to spór o przyszłość handlu międzynarodowego przybrał charakter politycznej konfrontacji z apogeum w Seattle – która w poważnym stopniu podważyła pozycję WTO, kwestionując nawet jej legitymizm. Dodatkowym uzasadnieniem poszukiwań nowej roli WTO w dobie globalizacji jest potrzeba wpisania zmian zachodzących w WTO w reformy przebiegające w innych organizacjach systemu z Bretton Woods. Reforma WTO znalazła się, na równi ze zmianami w międzynarodowych instytucjach finansowych, w centrum rozważań nad zmianami architektury porządku międzynarodowego.

Przez prawie 50 lat dyskusje i negocjacje handlowe w WTO koncentrowały się na głównej dychotomii polityki, jaką jest liberalizacja lub protekcjonizm. Obecnie sytuacja zmieniła się diametralnie, bowiem WTO, wykonująca nadal swe rutynowe funkcje, stała się przedmiotem szerszych przewartościowań i sporów, które dotyczą współzależności gospodarki światowej. W rezultacie WTO zakończyła pół dekady swej działalności w stanie dużej niepewności i wkroczyła w nowe bez kolejnej Rundy Milenijnej, natomiast z zasadniczymi wątpliwościami co do swej misji i metod jej realizacji.

Runda Urugwajska GATT była wielkim i niekwestionowanym sukcesem, wnosząc nie tylko wielki wkład w liberalizację handlu międzynarodowego, lecz także kładąc podwaliny pod utworzenie wielostronnego systemu handlu. Jego ucieleśnieniem stała się utworzona na początku 1995 r. Światowa Organizacja Handlu wypełniająca, w sposób zgodny z pierwotnymi zamierzeniami, lukę systemu z Bretton Woods. Sukces ten zwiększył oczekiwania, jakie wiązane były z kolejną, tym razem realizowaną już przez WTO rundą wielostronnych negocjacji handlowych.

W ożywionej wymianie poglądów, dotyczących nowej rundy negocjacji wielostronnych i dalszej liberalizacji handlu światowego szczególne miejsce przypada opracowanemu przez australijskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Handlu raportowi pt. „Reforma handlu globalnego”, w którym zawarto ocenę, że zmniejszenie tylko o połowę protekcyjnych barier w handlu mogłoby zaowocować korzyściami w wysokości 400 mld USD rocznie. W wypadku całkowitego zniesienia tych barier wielkość ta wzrosłaby do poziomu 750 mld USA. Dla porównania, rezultaty działań liberalizacyjnych, podjętych w wyniku wynegocjowanych podczas Rundy Urugwajskiej porozumień, OECD oceniła na ok. 200 mld USD. Spodziewane korzyści z częściowej liberalizacji światowego obrotu artykułami rolnymi dzięki nowej rundzie oceniono na ok. 90 mld USD, zaś pełna liberalizacja w tej dziedzinie przyniosłaby 150 mld USD.

Niepowodzenie III Konferencji Ministerialnej WTO w Seattle

W dniach 30 listopada – 3 grudnia 1999 r. odbyła się w Seattle III Konferencja Ministerialna WTO. Do jej głównych celów należało ustalenie zakresu tematycznego, organizacji i terminarza prac w ramach Rundy Milenijnej oraz podjęcie, w formie Deklaracji Ministerialnej (lub kilku deklaracji), decyzji dotyczących:

- rozpoczęcia rundy
- problemów, które nie wymagają kilkuletnich negocjacji i mogą być rozstrzygnięte już przez Konferencję w Seattle.

Konferencję poprzedziły wielomiesięczne negocjacje przygotowawcze w Genewie, które nie przyniosły efektu, jakim miało być uzgodnienie projektu dokumentu końcowego. Wynikiem procesu przygotowawczego był wielostronicowy, nie uzgodniony dokument przypominający raczej protokół rozbieżności aniżeli materiał, który miałby być podstawą uzgodnionych decyzji. Mimo wyrażanego w wielu kręgach sceptycyzmu co do szans zapoczątkowania w tych warunkach ambitnej rundy negocjacji, podjęto decyzję o utrzymaniu terminu III Konferencji Ministerialnej, z nadzieją, że jej wysoki szczebel i, zdawało się, brak alternatywy, pozwoli na znalezienie politycznego rozstrzygnięcia.

Konferencja, której towarzyszyły burzliwe protesty przeciwników globalizacji, nie osiągnęła żadnego ze swych celów, kończąc się całkowitym niepowodzeniem. Nie znalazł potwierdzenia ani programowy optymizm rządu amerykańskiego, ani też oceny Dyrektora Generalnego WTO, wskazującego, że – mimo istnienia poważnych różnic stanowisk – stawki w grze o dalszą liberalizację są tak duże, że Konferencja skazana jest na sukces. Fiasko uniemożliwiło rozpoczęcie nowej rundy negocjacji wielostronnych, której nadano już na wyrost pompatyczną nazwę Rundy Milenijnej. Rozczarowujące wyniki sesji były w większym stopniu wynikiem różnic interesów głównych państw aniżeli mankamentów WTO. Przyczynami niepowodzenia były głębokie, niedoceniane rozbieżności stanowisk za-

równy między Stanami Zjednoczonymi i UE, jak i w płaszczyźnie Północ-Południe. Z drugiej strony na taki wynik konferencji pewien wpływ miała także słabość mechanizmu negocjacji w WTO, na co zwracały uwagę kraje rozwijające się. Dla tej grupy krajów konferencja w Seattle, podczas której większość z nich pozostawała poza ramami rzeczywistych negocjacji, była przysłowiowym *adding insult to injury*, utrwalając przekonanie, że ich interesy nie były należycie brane pod uwagę.

Szczegółowa analiza stanowisk głównych partnerów negocjacji prowadzi do wniosku, że żaden z nich nie miał, z różnych powodów, dostatecznej motywacji do poczynienia dalej idących ustępstw. W przypadku Stanów Zjednoczonych wystąpiły nawet dodatkowe czynniki ograniczające, takie jak wpływ kampanii prezydenckiej, niespotykane od lat w tej skali protesty organizacji pozarządowych z udziałem wpływowych związków zawodowych oraz inne czynniki umacniające tendencje do neoizolacjonizmu. Nie wdając się w szczegółową analizę, można utrzymywać, że zasadnicza sprzeczność stanowisk oraz społeczne obawy przed skutkami globalizacji, które doszły do głosu zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, a już dosłownie na ulicach Seattle, w takim stopniu usztywniły pozycje negocjacyjne uczestników konferencji, że porażka była nieunikniona jeszcze przed jej rozpoczęciem.

Porażka w Seattle była prawdziwym wstrząsem dla krajów rozwiniętych, a jej przyczyny stały się przedmiotem licznych analiz, ocen i debat, także rządowych. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii problematyka ta była pięciokrotnie dyskutowana w ramach gabinetu, a także w Izbie Lordów. Doświadczenia z Seattle wskazują, zwłaszcza po podobnych negatywnych doświadczeniach Wielostronnego Porozumienia Inwestycyjnego (MAI), na potrzebę dalszych gruntownych badań nad korzyściami i zagrożeniami będącymi wynikiem globalizacji gospodarki światowej oraz adekwatności zasad i sposobu działania WTO i innych międzynarodowych organizacji gospodarczych i finansowych.

Działania „okresu po Seattle”: budowa zaufania w negocjacjach Północ-Południe

Załamanie się Konferencji Ministerialnej zapoczątkowało bliżej nie sprecyzowany „okres po Seattle” – czas poszukiwań formuły negocjacji prowadzącej do wyeliminowania podstawowych zastrzeżeń dotyczących Rundy Milenijnej oraz osiągnięcia rzeczywistego zbliżenia stanowisk. Szczególnie ważną rolę odgrywa w tym okresie Sekretariat WTO kierowany przez jej dyrektora generalnego Mike’a Moora. Jego zadaniem jest przede wszystkim znalezienie formuły negocjacji prowadzącej do wyeliminowania podstawowych zastrzeżeń dotyczących Rundy Milenijnej. Podstawowym celem proponowanych przez kraje rozwinięte posunięć, określanych jako środki budowy zaufania (*confidence building measures*) jest „zneutralizowanie” oporu szeregu krajów rozwijających się (DEV) wobec roz-

poczęcia nowej rundy wielostronnych negocjacji handlowych w zakresie tematyce szerszym niż negocjacje mandatowe. Dla perspektywy nowej rundy wielostronnych rokowań handlowych WTO jednym z kluczowych obszarów jej prac są problemy implementacji Porozumień WTO. Jej znaczenie wynika z faktu, iż wdrażanie rezultatów Rundy Urugwajskiej, dotyczących nie tylko liberalizacji dostępu do rynku, lecz również reguł i dyscyplin regulujących handel międzynarodowy, okazało się dla wielu krajów, zwłaszcza krajów rozwijających się, zbyt trudne, co było jedną z głównych przyczyn niepowodzenia Konferencji w Seattle. Wiąże się to z problemem, powracającym na agendę międzynarodową z rosnącą ostrością, jakim jest zróżnicowanie korzyści i kosztów związanych z globalizacją. Oczywista konstatacja, że nie wszyscy mogą w jednakowym stopniu odnosić korzyści z globalizacji, nie jest już politycznie wystarczająca, zważywszy, że prowadzi ona również do marginalizacji i polaryzacji krajów, a w wielu wypadkach również do wzrostu nierówności w łonie społeczeństw. Teza, wysuwana ostatnio ze zdwojoną aktywnością przez kraje rozwijające się, że niektóre grupy i kraje mają zdecydowaną przewagę, a zatem i możliwości uzyskiwania większych korzyści z globalizacji, nasiliła potrzebę oceny zasad instytucji, a zwłaszcza tempa i stopnia ich dostosowania do nowych zjawisk w międzynarodowym systemie handlu i inwestycji. Powinny one zapewniać najlepsze relacje szans i zagrożeń dla poszczególnych krajów, stwarzając jednocześnie dodatkowe zabezpieczenie i wsparcie dla najsłabszych uczestników.

Toczące się w Genewie nieformalne negocjacje opierają się na wypracowanej przez grupę QUAD (USA, UE, Kanada i Japonia) propozycji tzw. minipakietu (*mini-package*), obejmującego następujące kwestie:

- program działania na rzecz krajów najmniej rozwiniętych, w tym zwłaszcza zniesienie cel i ograniczeń ilościowych na import towarów pochodzących z tych krajów
- umocnienie potencjału instytucjonalnego krajów rozwijających się poprzez pomoc techniczną WTO
- wdrożenie porozumień WTO i okresy przejściowe
- przejrzystość wewnętrzną i efektywne uczestnictwo.

Na uwagę zasługuje inicjatywa UE udzielenia bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do swego rynku dla wszystkich towarów pochodzących z krajów najmniej rozwiniętych, z wyjątkiem broni (*Everything But Arms* zatwierdzona w dniu 26 lutego 2001 r. przez Radę Ministrów UE). Plan ten jest bardziej skonkretyzowaną wersją wcześniejszej propozycji UE przedstawionej w ramach przygotowań stanowisk na III Konferencję Ministerialną WTO w Seattle w grudniu 1999 r. Wówczas propozycja unijna dotyczyła bezcłowego i nieograniczonego ilościowego dostępu do rynku w zasadzie dla wszystkich towarów (*essentially all goods*) z krajów najmniej rozwiniętych. Jednocześnie podczas posiedzenia 21 sesji Podkomi-

tetu Krajów Najmniej Rozwiniętych w październiku 2000 r., Unia Europejska rozszerzyła swoją wcześniejszą inicjatywę udzielenia bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do swego rynku na wszystkie towary pochodzące z tych krajów z wyjątkiem broni. Zniesienie ceł i limitów ilościowych zostanie wprowadzone z dniem 5 marca 2001 r. Trzy towary wrażliwe – cukier, ryż i banany – zostaną jednak objęte okresem przejściowym.

Przyjęcie specjalnych środków na rzecz krajów najmniej rozwiniętych nie jest traktowane jako uwarunkowane zgodą tych krajów na rozpoczęcie nowej rundy negocjacyjnej. UE w dniu 4 lutego 2000 uzgodniła z 71 krajami ACP zastąpienie konwencji z Lomé nowym, 20-letnim porozumieniem o współpracy i partnerstwie, zapewniającym m.in. bezcłowy dostęp do jej rynku dla wszystkich towarów z 39 najuboższych spośród nich.

Prowadzone są również prace nad udoskonaleniem funkcjonowania zintegrowanego systemu pomocy technicznej dla krajów najmniej rozwiniętych (Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance for Least-Developed Countries). Przeważa pogląd, że przygotowanie i przeprowadzenie kolejnej rundy negocjacji liberalizacyjnych powinno wydatnie wzmocnić korzyści, przypadające krajom rozwijającym się z tytułu zawartych w porozumieniach WTO postanowień dotyczących specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się, stanowiących odstępstwo od zasady wzajemności w stosunkach handlowych. W porozumieniach Rundy Urugwajskiej umieszczono 97 postanowień w sprawie specjalnego i zróżnicowanego traktowania (pierwsze wprowadzono w porozumieniu GATT w 1955 r.). Przebieg dyskusji genewskich prowadzi do wniosku, że wyłoniona w 1995 r. w Punta del Este formuła *special and differential treatment* wymaga obecnie poważnego przemyślenia w celu nadania jej treści zgodnych z oczekiwaniami krajów rozwijających się, których zdaniem zasada ta powinna stać się wiążącym zobowiązaniem państw rozwiniętych. Pojawia się także formuła *special and more favourable treatment*, lepiej oddająca intencje krajów rozwijających się, dla których formuła *best endeavours* nie jest już wystarczająca. W ocenie ogólnej nastąpił pewien postęp w sprawie dostępu do rynków, i to nie tylko dla Least Developed Countries, lecz również dla innych krajów rozwijających się i krajów w procesie transformacji. Szczególne znaczenie ma pomoc techniczna WTO jako jedna z form specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się. W ostatnich latach nastąpił poważny wzrost jej zakresu – od 79 przedsięwzięć w 1995 r. do 382 w 1999 r., przy czym obecnie 90% pomocy jest finansowane ze środków pozabudżetowych. Korzystne zmiany w pomocy technicznej WTO dotyczyły nie tylko liczby, lecz także jakości i różnorodności realizowanych programów. W negocjacjach genewskich podkreślano, że współpraca techniczna jest najmniej kontrowersyjną formą wspierania specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się, gdyż nie wymaga jakichkolwiek preferencji czy koncesji, a jej celem jest dopomożenie krajom rozwijającymi się we wprowadzaniu w życie porozumień, pod którymi już się one podpisały.

Negocjacje mandatowe

Negocjacje rolne i usługowe, stanowiące trzon tzw. negocjacji mandatowych, są prowadzone na forum WTO począwszy od stycznia 2000 r. w oparciu o ustalenia Rundy Urugwajskiej, a zwłaszcza artykułu 20 Porozumienia Rolnego i artykułu XIX GATS. Zgodnie z ubiegłorocznymi decyzjami Rady Generalnej WTO negocjacje te są prowadzone na sesjach specjalnych Komitetu Rolnego WTO i Rady Handlu Usługami GATS. Do kwietnia 2001 r. odbyło się sześć sesji specjalnych Komitetu Rolnego WTO i cztery sesje specjalne Rady Handlu Usługami GATS.

Negocjacje rolne obejmują handel rolny oraz wszystkie instrumenty polityki rolnej, w tym zakres i metody wsparcia wewnętrznego. Rezultatem postanowień Rundy Urugwajskiej jest znacząca liberalizacja handlu rolnego, polegająca na taryfikacji stawek celnych. Jednocześnie, na skutek tego zabiegu stawki celne na niektóre towary rolne osiągnęły wręcz zawrotną wysokość; również na inne towary rolne pozostały dość wysokie (tzw. kominy taryfowe). Problem ten rozwiązano, ustanawiając kwoty dostępu do rynku, tj. wyznaczając pewne kontyngenty towarów z obniżonymi stawkami celnymi.

Wypracowana w czasie Rundy Urugwajskiej formuła dostępu do rynku rolnego nie przyniosła zakładanych rezultatów w postaci poszerzenia dostępu do tego rynku dla krajów najuboższych. Światowy eksport produktów rolnych jest zdominowany przez relatywnie niewielką grupę krajów przy jednoczesnym pogłębianiu się deficytu handlowego krajów najuboższych. Dla zmiany tego stanu rzeczy wskazana byłaby poprawa sposobu wykorzystania kontyngentów bieżącego dostępu i kontyngentów minimalnego dostępu do rynku (TRQ), zaś stawki celne na niewykorzystane kontyngenty dostępu powinno się obniżyć np. o 50% i otworzyć je dla krajów najmniej rozwiniętych, będących importerami żywności oraz krajów w okresie transformacji. Z tych samych powodów właściwe byłoby utrzymanie możliwości stosowania specjalnej klauzuli ochronnej (*Special Safeguard Clause*), przewidzianej w artykule 5 Porozumienia Rolnego WTO jako środka zabezpieczającego przed zakłóceniami rynku spowodowanymi nadmiernym importem. Zgodnie z postanowieniami artykułu 20 Porozumienia Rolnego WTO celem negocjacji rolnych jest „stopniowa redukcja wsparcia i protekcji w sektorze rolnym, prowadząca do fundamentalnej reformy w tej dziedzinie”. Podczas pięciu sesji specjalnych Komitetu Rolnego WTO (od marca 2000 r. do lutego 2001 r.) kraje członkowskie przedłożyły swoje propozycje dotyczące dostępu do rynku, środków wsparcia wewnętrznego, subsydiów eksportowych, specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się oraz pozahandlowych aspektów rolnictwa, obejmujących tak ważne zagadnienia, jak m.in.: ochrona środowiska i bezpieczeństwo żywnościowe.

Sesje Komitetu Rolnego z marca i czerwca 2000 r. dotyczyły w szczególności takich punktów, jak: dostęp do rynku, wsparcie wewnętrzne, dotacje i kredyty

eksportowe, wyniki handlu rolnego dla krajów rozwijających się, administrowanie kontyngentami taryfowymi, stosowanie środków ochronnych z tytułu specjalnych klauzul ochronnych (*Special Safeguard Clause* – SSC) oraz problematyka tzw. specjalnego traktowania krajów rozwijających się.

Kraje rozwijające się oraz grupa krajów prowadzących wspólną politykę w zakresie liberalizacji handlu rolnego CAIRNS stoją na stanowisku, iż subsydia eksportowe stosowane przez kraje rozwinięte mają negatywny wpływ na handel rolny. Kraje rozwijające się, a szczególnie kraje najmniej rozwinięte (LDC) podkreślają niewielki wzrost swego udziału w światowym handlu rolnym. Akcentują również zjawisko wzmocnienia ochrony rynków przez kraje rozwinięte po wprowadzeniu taryfikacji, jako jeden z efektów realizacji postanowień Rundy Urugwajskiej. Kraje rozwijające się wskazują na trudności w korzystaniu przez nie z pewnych przyznanych im „przywilejów” w postaci m.in. wyższych limitów w odniesieniu do subsydiów eksportowych z uwagi na brak odpowiedniego zaplecza finansowego. W związku z tym, że owe przywileje stają się martwą literą, kraje rozwijające się postulują wręcz eliminację pewnych postanowień. Podobne stanowisko zajmują kraje grupy CAIRNS.

Negocjacje w WTO ujawniły daleko idące różnice interesów poszczególnych grup krajów. Dotyczy to szczególnie kwestii utrzymania środków polityki handlowej, określanych w technicznym żargonie WTO mianem *blue-box* oraz *green-box*. Środki należące do kategorii *blue-box* są to wszelkie środki związane z ograniczaniem produkcji, natomiast *green-box* obejmuje takie środki, jak np. wypłaty wspierające badania i rozwój (B+R), wydatki na rozwój regionalny, wydatki na zwalczanie epidemii, zwalczanie skutków katastrof żywiołowych czy rządowe utrzymywanie zapasów żywności ze względów bezpieczeństwa. Niektóre kraje, zwłaszcza kraje CAIRNS zdecydowanie optują za likwidacją środków ujętych w *blue-box*, podczas gdy inne, w tym kraje Ameryki Łacińskiej, opowiadają się za utrzymaniem *blue-box*, twierdząc, że środki te stanowią integralną część Rundy Urugwajskiej i nie mają charakteru przejściowego. Przedmiotem krytyki jest także stosowanie subwencji i kredytów eksportowych. Kraje grupy CAIRNS oraz kraje członkowskie ASEAN (Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej) zdecydowanie opowiedziały się przeciwko stosowaniu wsparcia wewnętrznego, twierdząc, że kraje rozwijające się nie mają dostatecznych środków, aby wspierać rolnictwo, co z góry stawia je w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej wobec krajów rozwiniętych. Najbardziej kontrowersyjnym tematem w obecnych negocjacjach są tzw. aspekty pozahandlowe (*Non-Trade Concerns* – NTC), gdyż reforma sektora rolnego z zachowaniem NTC wymaga zwiększonej roli państwa w przeobrażeniach ekonomicznych i społecznych, a tym samym nakładów finansowych wykraczających poza możliwości finansowe wielu krajów.

W dyskusjach nad powyższymi zagadnieniami nie osiągnięto złagodzenia podstawowych różnic w stanowiskach krajów, a główna linia podziału w dalszym ciągu przebiega pomiędzy krajami Północy i Południa, jakkolwiek odnośnie do pewnych propozycji elementy wspólne występują w stanowiskach krajów – producentów żywności.

Dla Polski szczególne znaczenie ma stanowisko Unii Europejskiej, oparte na Agendzie 2000, zawierającej zreformowaną wersję Wspólnej Polityki Rolnej UE. Założenia stanowiska Unii na nową rundę zdecydowanie poparły unijne organizacje rolnicze COPA-COGECA podkreślające, że europejski model rolnictwa oraz Agenda 2000 stanowią na przyszłość podstawę funkcjonowania rolnictwa w Europie. Niemniej Unia zdaje sobie sprawę z tego, że stosowane przez nią mechanizmy wsparcia produkcji rolnej i ochrony rynku napotykają na nielubianą krytykę ze strony jej parterów międzynarodowych. Dlatego też następuje pewna ewolucja stanowiska Unii, która obecnie uznaje za słuszną koncepcję oparcia negocjacji na całości artykułu 20 Porozumienia Rolnego WTO. Unia akceptuje też propozycje objęcia negocjacjami, na zasadzie równości, wszystkich form subsydiowania eksportu, łącznie z kredytami, kontynuowania wsparcia wewnętrznego, stosowania NTC, podtrzymania SSG oraz lepszego dostępu do rynku dla krajów rozwijających się.

Państwa grupy CAIRNS propagują pogląd o konieczności podejmowania zdecydowanych działań na rzecz możliwie szerokiej i głębokiej liberalizacji światowego handlu rolnego, oparty na przekonaniu o potrzebie zapewnienia szerokiego dostępu do rynku (istotna obniżka stawek celnych, likwidacja kominów taryfowych i ograniczanie eskalacji taryfowej), eliminacji subsydiów eksportowych oraz istotnej redukcji wsparcia wewnętrznego. Środki te stosowane są głównie przez kraje rozwinięte, dysponujące dużymi możliwościami finansowymi w tym zakresie. Mają one negatywny wpływ na handel rolny.

W wyniku dyskusji wypracowano w Seattle zapis kompromisowy, który mówi o „znaczącej (*substantial*) redukcji zarówno subsydiów eksportowych, jak i działań o ekwiwalentnym charakterze, mających wymiar subsydiów i dotyczących pomocy dla eksportu”. Celem tej redukcji jest stopniowa eliminacja wszystkich form subsydiowania eksportowego. Taka forma zapisu, zadowolająca generalnie zarówno UE jak i USA, nie ma waloru formalnego, jest jednak pierwszym krokiem w kierunku przyszłego porozumienia. Pozytywną opinię na temat rozmów w obszarze rolnym wyraziły państwa CAIRNS w ostatniej deklaracji, w której podkreślono istotny postęp i poparcie zarówno ze strony państw rozwiniętych, jak i rozwijających się dla fundamentalnych elementów przyszłego porozumienia. Jeśli udałoby się zrealizować wstępne uzgodnienia co do zakresu przyszłych negocjacji rolnych, to wówczas rozstrzygnięcia dotyczące trybu negocjacji można by osiągnąć do 1 lipca 2001 r. Następnie, w myśl tych założeń, strony skła-

dałyby listy ofertowe najpóźniej do 31 stycznia 2002 r. i wówczas można by myśleć realnie o wynegocjowaniu nowego porozumienia liberalizacyjnego do 15 grudnia 2002 r.

Negocjacje usługowe są prowadzone w WTO przede wszystkim w oparciu o artykuł XIX Układu Ogólnego w Sprawie Handlu Usługami (General Agreement on Trade in Services – GATS), zgodnie z którym mają one zmierzać do „ograniczenia lub zniesienia środków niekorzystnie oddziałujących na handel usługami, celem zapewnienia skutecznego dostępu do rynku”.

Podjęcie dalszych negocjacji w zakresie usług jest obowiązkiem stron GATS. Zgodnie bowiem z postanowieniami artykułu XIX tego układu kolejne negocjacje liberalizacyjne muszą rozpocząć się nie później niż 5 lat po wejściu w życie Porozumienia WTO, tj. 1 stycznia 2000 r. Dyskusje genewskie poświęcone były w dużym stopniu sprawie wyboru optymalnej metody podejścia do negocjacji: czy ma to być metoda tradycyjna, czy horyzontalna.

Układ nakłada również na uczestników, przed podjęciem nowej rundy rozmów, obowiązek wypracowania dokumentów regulujących:

- a) wytyczne negocjacyjne,
- b) procedury negocjacyjne.

Zgodnie z wytycznymi dla negocjacji w sprawie handlu usługami, stosownie do celów GATS ustalonych w preambule i artykule IV oraz wymaganych przez artykuł XIX, negocjacje te są prowadzone w oparciu o zasadę stopniowej liberalizacji celem promowania wzrostu gospodarczego wszystkich partnerów handlowych i rozwoju krajów rozwijających się.¹ Uznaje się także prawo członków do regulowania i wprowadzania nowych przepisów w dziedzinie świadczenia usług.

Negocjacje mają zmierzać do osiągnięcia coraz wyższego poziomu liberalizacji handlu usługami przez ograniczenie lub zniesienie niekorzystnie oddziałujących środków celem zapewnienia skutecznego dostępu do rynku i w celu promowania interesów wszystkich uczestników na równie korzystnej podstawie oraz zapewnienia ogólnej równowagi praw i obowiązków. Przyjęto, że negocjacje będą zmierzać do zwiększenia udziału krajów rozwijających się w handlu usługami. W odniesieniu do tych krajów stosowane będzie podejście elastyczne, zgodnie z artykułem XIX ustęp 2, ze specjalnym taktowaniem krajów najmniej rozwiniętych, jak ustalono w artykule IV ustęp 3.

Negocjacje przebiegają z uwzględnieniem celów polityki narodowej, poziomu rozwoju i wielkości gospodarek poszczególnych krajów, struktury i zasad GATS, włączając prawo do wyszczególnienia sektorów, w których podejmowane będą zobowiązania, oraz czterech sposobów świadczenia usług. Co się tyczy zakresu negocjacji, przyjęto, że żaden sektor usługowy ani żaden sposób świadczenia usług nie będzie z góry wyłączony.

Osiągnięcie wyższego poziomu liberalizacji w handlu usługami jest zadaniem niezwykle złożonym i jego realizacja wymaga podjęcia jednoczesnych prac w kilku płaszczyznach, obejmując wszystkie sektory usługowe (w tym usługi związane z nabierającym ostatnio znaczenia handlem elektronicznym) i wszystkie cztery sposoby świadczenia usług (tj. świadczenia transgraniczne, konsumpcję za granicą, obecność handlową, obecność osób fizycznych), do których odwołuje się GATS. Jednym z najważniejszych elementów procesu negocjacji będzie modyfikacja załączonych do porozumienia GATS tzw. list szczegółowych zobowiązań oraz list odstępstw od zasad.

Podczas kolejnych sesji specjalnych Rady Handlu Usługami GATS, składających się na tzw. pierwszy etap negocjacji w dziedzinie usług, który miał się zakończyć w marcu 2001r., kraje członkowskie przedstawiły propozycje odnośnie m.in. do sposobów negocjacji, autonomicznej liberalizacji, spraw systemowych, spraw bieżących prowadzonych w ramach Komitetu Handlu Usługami GATS oraz rosnącego udziału krajów rozwijających się w handlu usługami i, w szczególności, specjalnego traktowania krajów najmniej rozwiniętych.

Jedną z propozycji prowadzenia negocjacji usługowych jest koncepcja tzw. *clusters*, czyli pakietów usługowych pogrupowanych według określonych kryteriów. Sekretariat WTO przygotował dokument w tej sprawie, w którym zawarto najważniejsze postulaty pod adresem metody *clusters*, które mają być narzędziem negocjacji. Koncepcja ta zakłada, że w każdej dziedzinie usługowej wyróżnia się usługę podstawową (*core service*), wokół której istnieje pewna wiązka usług z nią związanych. Delegacje zgodziły się, że zaletą *clusters* jest uwidocznienie relacji pomiędzy usługami, dzięki czemu proces negocjacyjny staje się bardziej przejrzysty, gdyż pozwala dostrzec związki pomiędzy poszczególnymi usługami oraz wpływ, jaki liberalizacja w niektórych dziedzinach wywiera na inne. Niemniej należy pamiętać, że:

- Należy zdefiniować pojęcie pakietów usługowych (*clusters*).
- Przed zdefiniowaniem pojęcia pakietów wskazane jest, aby kraje wypowiedziały się co do określenia sektorów, w których pakiety miałyby zastosowanie.
- Pakiety mogą być uzupełniającym narzędziem negocjacji, lecz nie powinny wpływać na system klasyfikacji usług.
- Pakiety powinny powstać jedynie w tych sektorach, w których jest to konieczne, w sposób najlepiej odzwierciedlający rzeczywistość rynkową.
- Stworzenie i wykorzystanie pakietów nie powinno w żaden sposób podważać istniejącej architektury GATS.
- Użycie pakietów powinno być dobrowolne dla członków GATS.
- Wykorzystanie pakietów w negocjacjach nie może zmieniać wiążących zobowiązań szczegółowych.

Na początku 2001 r. brak było jeszcze końcowych ustaleń pozwalających na zamknięcie pierwszego etapu negocjacji usługowych. Wiele delegacji nalega na utrzymanie paralelizmu pomiędzy negocjacjami rolnymi a usługowymi, chociaż jest to zadanie trudne, a zdaniem wielu niemożliwe do zrealizowania z uwagi na specyfikę obu dziedzin. Rolnictwo jest obszarem ważnym i nadzwyczaj wrażliwym, ale negocjacje rolne mogą się przynajmniej w jakimś stopniu wzorować na przebiegu negocjacji na temat towarów nierolniczych. Natomiast negocjacje usługowe nie dotyczą towarów lecz sposobów świadczenia usług (brak definicji usług w GATS) i w związku z tym inny musi być tutaj harmonogram liberalizacji, nie mówiąc już o trudnościach związanych z brakiem porównywalnych i wiarygodnych danych statystycznych. Coraz bardziej uwidoczniają się obawy krajów rozwijających się, że negocjacje mogą wyjść poza artykuł XIX GATS, z uwagi na możliwość nałożenia na te kraje jeszcze większych niż dotychczasowe – w większości i tak nie realizowane – zobowiązań. Zaznaczają się też kontrowersje w sprawie przeglądu międzynarodowego handlu usługami (zwłaszcza w odniesieniu do art. V). Szereg krajów uważa, że bez określenia wytycznych i procedur w ogóle nie będzie możliwe przeprowadzenie negocjacji. Stąd ożywione dyskusje prowadzone obecnie na sesjach Komitetu Handlu Usługami GATS o konieczności oceny tego sektora, a także dokonania oceny wpływu liberalizacji ustawy na gospodarkę krajową.

Wytyczne negocjacyjne z pewnością obejmą takie problemy, jak zamówienia rządowe, środki ochronne i subsydia. W przypadku UE w fazie wstępnej dyskusji widać było tendencję do koncentrowania się na problemach ograniczeń w dostępie do rynku. W istocie, wiele krajów rozwiniętych, wobec wydatnie obniżonego progu protekcji celnej, uważa postępowanie anydumpingowe za jeden z najważniejszych instrumentów ochrony rynku wewnętrznego przed nieuczciwą konkurencją, która często bywa po prostu przykładem większej konkurencyjności kraju mającego komparatywną przewagę. Większość krajów rozwijających się wychodzi z założenia, że nie będą one mogły skorzystać z osiągniętej w wyniku negocjacji liberalizacji handlu usługami. Część z nich uważa, że najpierw należy osiągnąć równowagę w światowym handlu usługami między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się.

Inne obszary: standardy pracy i środowisko. W powszechnej opinii rozbieżności dotyczące problemu standardów pracy należały do głównych przyczyn, które spowodowały, że III Konferencja Ministerialna WTO w Seattle w ubiegłym roku zakończyła się niepowodzeniem. Propozycja włączenia tego zagadnienia do projektowanej agendy Rundy Milenijnej spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem wielu państw. Stany Zjednoczone, jak ocenia m in. Unia Europejska, forsuje problematykę standardów pracy.

Największe zastrzeżenia wyrażały państwa rozwijające się, które obawiają się stosowania sankcji przez państwa rozwinięte wobec ich eksportu oraz tego, że

zarzut nieprzestrzegania podstawowych standardów pracy będzie oparty na dyscyplinach WTO. W opinii tych krajów standardy pracy mogą i są niejednokrotnie wykorzystywane jako środek ochrony swego rynku i nacisku na partnerów handlowych.² Przeważa przekonanie, że należy oddzielić problematykę standardów pracy od zagadnień międzynarodowej wymiany gospodarczej w zakresie WTO. Bliskie związanie standardów pracy z zasadami handlu określonymi Porozumieniami WTO, może zaowocować powstaniem barier w handlu. Traktowanie standardów pracy jako prawnego instrumentu regulacji w ramach WTO może w wielu wypadkach poważnie ograniczyć reguły wolnego handlu i przez to naruszyć w konsekwencji podstawowe pryncypia współczesnej wymiany światowej oraz uderzyć w interesy jej słabszych uczestników. Implementacja standardów pracy powinna być zatem pozostawiona MOP (Międzynarodowej Organizacji Pracy), co nie wyklucza określenia pryncypiów bliższej współpracy pomiędzy MOP i WTO w tym zakresie. Celowi temu służyć będą także prace powołanej ostatnio do życia pod egidą MOP grupy roboczej, która zajmie się sprawami związanymi z socjalnym wymiarem globalizacji.

Kwestie związków pomiędzy handlem i środowiskiem, w tym wpływu polityki środowiskowej na handel zaczęto rozpatrywać już prawie 30 lat temu, najpierw w ramach GATT, a następnie – WTO. Chodziło o to, aby z jednej strony nie doprowadzić do konfliktu pomiędzy handlem a wymogami ochrony środowiska, z drugiej zaś – by problemy związane ze środowiskiem nie wykreowały protekcjonizmu handlowego. Dostrzegano również potrzebę rzetelnego zbadania wpływu liberalizacji handlu na środowisko, również i po to, by odeprzeć stawiane WTO zarzuty, iż stwarza ona głównym eksporterom prawne podstawy do kwestionowania założeń krajowej polityki w dziedzinie ochrony środowiska. Niemalże od chwili powołania Komitetu WTO ds. Handlu i Środowiska (CTE) wyrażano zaniepokojenie potencjalnym brakiem zgodności pomiędzy zasadami WTO a środkami handlowymi, jakie można zastosować na podstawie wielostronnych umów w dziedzinie środowiska (MEAs). Taką troskę wyrażali również uczestnicy zorganizowanego w czerwcu 1999 r. szczytu G-8 nt. środowiska. W wydanym komunikacie potwierdzili oni konieczność wyjaśnienia i sprecyzowania wzajemnych stosunków pomiędzy MEA i kluczowymi zasadami w dziedzinie środowiska a regułami WTO, bowiem nie można dopuszczać do sytuacji, w której zastosowane w ramach MEA środki powodowałyby pogwałcenie zobowiązań podjętych w ramach WTO. Uznano, że najlepszą drogą rozwiązywania globalnych problemów środowiskowych będą porozumienia oparte na wzajemnym konsensusie. Podkreślano, iż WTO nie jest instytucją tworzącą politykę w dziedzinie środowiska, stąd w sytuacji, kiedy nie są spełnione standardy środowiskowe, członkowie WTO powinni w trakcie negocjacji MAE zaakceptować możliwość odejścia od zasady niedyskryminacji w handlu. Jednocześnie wskazywano na znaczenie Organu Rozstrzygającego Kwestie Sporne (DSU), będącego rezultatem Rundy

Urugwajskiej. Wprawdzie organ ten jest uważany za efektywnego promotora rozwiązań wielostronnych w rozstrzygnięciu konfliktów handlowych, ale spotyka się on ze zdecydowaną krytyką ze strony przedstawicieli środowisk ekologicznych. Zarzuty dotyczą głównie braku otwartości oraz przejrzystości procesów, braku ich dostępności dla publiczności, a także braku akceptacji stosowanych przepisów.

Z inicjatywy UNDP prowadzone są od połowy 2000 r. rozmowy z Sekretariatem WTO w sprawie uściślenia zakresu wzajemnej odpowiedzialności. Wspólnota poglądów większości krajów rozwiniętych – członków WTO dotyczy następujących kwestii:

- Generalnie są one zgodne co do wagi tej problematyki i opowiadają się za jej włączeniem do nowej rundy negocjacji.

- Wielostronne umowy w dziedzinie środowiska (MEAs), jako wielostronnie negocjowane porozumienia międzynarodowe dają większą gwarancję unikania protekcyjizmu niż w przypadku regulacji krajowych.

- Dobrowolne ekoznakowanie towarów (*eco-labelling*) jest w pełni uzasadnione i zgodne z regulacjami WTO, pod warunkiem zapewnienia przejrzystości systemów znakowania i rozwijania wzajemnej ich równowagi.

- Co do przyjętej w międzynarodowym prawie ekologicznym zasady *precautionary principle* (brak całkowitej pewności wystąpienia strat środowiskowych nie może być powodem zaniechania podjęcia środków zapobiegawczych) są zgodne, że nie może ona być zaakceptowana w ramach WTO, o ile nie zostanie doprecyzowana i ściśle zintegrowana z analizą bilansu potencjalnych strat i kosztów oraz ich unikania w sytuacji, gdy prawdopodobieństwo zaistnienia strat jest niewielkie.

Na odnotowanie zasługuje także brak jednolitego podejścia ze strony krajów rozwiniętych do wielu innych ważnych ekologicznych aspektów liberalizacji handlu. Zasadniczym problemem pozostaje również konieczność zaangażowania krajów rozwijających się w rozwiązywanie problemów związanych z handlem i środowiskiem. Dlatego też agenda nowej rundy WTO musi uwzględniać także ich priorytety dla znalezienia kompromisu co do *meritum* przyszłych negocjacji.

Przesłanki nowej rundy

Oprócz przesłanek podstawowych, które legły u podstaw utworzenia WTO, istnieją obecnie dodatkowe uzasadnienia dla jak najpilniejszego rozpoczęcia kolejnej rundy negocjacji wielostronnych.

- Pierwszą narzucającą się przesłanką jest potrzeba przeciwstawienia się, przez pozytywny przykład, niebezpieczeństwu nawrotu do protekcyjizmu lub „wro-

giego regionalizmu”, który byłby bardziej przejawem grupowej obrony przed konsekwencjami globalizacji niż wkładem w integrowanie gospodarki światowej. Potrzeba ta wynika też z logiki dotychczasowych negocjacji, które przyrównywane były często do „pchania kamienia pod górę”, ponieważ każdy przestój wymaga wzmożonego wysiłku dla przełamania inercji i oporu materii. Ważnym argumentem przemawiającym za rozpoczęciem rundy są prognozy pogorszenia koniunktury, czemu można przeciwdziałać m.in. przez dalszą liberalizację i ożywienie handlu międzynarodowego. Dotyczy to również postaw krajów rozwijających się, z których część cechuje rosnący radykalizm.

- Wielostronny system handlu odgrywa kluczową rolę w promocji wzrostu gospodarczego i tworzeniu nowych możliwości w okresie powojennym. System ten ewoluuje nieprzerwanie w reakcji na wyzwania globalizacji. Proces liberalizacji handlu wyszedł poza pierwotny obszar swego oddziaływania, obejmujący głównie znoszenie ograniczeń taryfowych i ilościowych. Obecnie koncentruje się on coraz bardziej na środkach oddziałujących na warunki dostępu do rynku, takich jak standardy i regulacje, subsydia, handel usługami oraz ochrona własności intelektualnej. Coraz więcej uwagi poświęca się takim obszarom, jak inwestycje i konkurencja. Zakres i złożoność systemu wymagają zatem dodatkowych, świadomych starań.

- Kolejna, związana z powyższą sytuacją przesłanka wynika z potrzeby zbudowania szerszego wsparcia opinii publicznej dla bardziej kontrowersyjnych niż oczekiwano i szerszych, jak się zakłada, celów nowej rundy. Obawy wielu grup społecznych przed konsekwencjami globalizacji ogniskują się na WTO, która staje się wygodnym celem zarzutów o wspieranie interesów wielkiego kapitału kosztem ważnych aspektów socjalnych oraz pogłębiania zagrożeń dla środowiska. Osiągnięcie porozumienia w sprawie nowej rundy, pozwalające WTO na kontynuację jej misji, byłoby także świadectwem wyłonienia się nowego konsensusu w sprawie globalnego zarządzania.

- Tylko poważne wspólne przedsięwzięcie, związane z perspektywą realnych korzyści może przyczynić się do przezwyciężenia niekorzystnego układu politycznego, który cechowała niechęć czy choćby czasowa niezdolność USA do przezwyciężenia różnic interesów z Unią Europejską i do zapewnienia przywództwa krajów rozwiniętych w staraniach o liberalizację handlu międzynarodowego.

- Podobnie działania pozytywne prowadzące do umocnienia poczucia współodpowiedzialności za realizację głównych celów rundy mogą pozwolić na dokonanie znaczniejszych korekt w samej strukturze organizacyjnej WTO i sposobie jej funkcjonowania, w tym zwłaszcza w zakresie tzw. przejrzystości oraz systemu rozstrzygania sporów.

- Nowa runda powinna umocnić percepcję przewagi korzyści nad koncesjami tym skuteczniej, im bardziej uda się ją przedstawić i powiązać w kategoriach

długofalowych interesów. Jej agenda powinna umożliwić krajom rozwijającym się, będącym słabszymi partnerami negocjacji, dostrzeżenie zalet oparcia całościowego systemu handlu międzynarodowego na wspólnie uzgodnionych zasadach.

Perspektywy zapoczątkowania nowej rundy negocjacji wielostronnych

Podstawowym założeniem negocjacji, które zostały podjęte po niepowodzeniu III Konferencji Ministerialnej WTO w Seattle, było uznanie konieczności szczególnie starannego przygotowania nowej rundy negocjacji wielostronnych WTO. Oznaczało to przede wszystkim konieczność przezwyciężenia głębokich podziałów, które wystąpiły zarówno w grupie krajów rozwiniętych, zwłaszcza między UE a USA, jak i w płaszczyźnie Północ – Południe. Nowa runda powinna zostać poprzedzona spotkaniem krajów członkowskich na najwyższym szczeblu, jakim jest Konferencja Ministerialna, i uzgodnieniem jej agendy. Wobec tak poważnych trudności długo utrzymywało się uzasadnione przekonanie, iż nowa runda rozpocznie się najwcześniej w końcu 2001 r. ze względu na:

- dużą liczbę kontrowersyjnych kwestii, która paradoksalnie zwiększyła się w trakcie negocjacji
- dostrzegalny brak politycznego przywództwa
- wzrost liczby uczestników wielostronnego systemu handlowego
- rosnącą obawę, że liberalizacja handlu w skali światowej niesie ze sobą również zagrożenia dla gospodarek krajowych
- umacnianie się tendencji do regionalizacji handlu.

Uznano jednak, że jeżeli nie przełamie się negatywnych tendencji, postęp liberalizacji może być utrudniony. Odkładanie nowej rundy podważa bowiem i tak nadszarpnięty prestiż i wiarygodność WTO, niezdolnej – mimo większych uprawnień – do kontynuowania misji GATT, utrudnia ustalenie agendy ze względu na włączanie nowych roszczeń, powoduje nadmierną polityzację całego procesu i wiąże się z brakiem presji oraz gotowości do ustępstw, jakie stwarza ustalony wspólny cel. W czarnym scenariuszu można było przewidywać umacnianie się regionalizacji o charakterze ochronnym i obronnym. Na plan pierwszy agendy politycznej wysunęło się pytanie, w jaki sposób przywrócić poczucie nie tylko rangi, ale i pilności spraw związanych z nową rundą.

W efekcie, w stosunkach UE – USA nastąpiło wyraźne zbliżenie stanowisk, o czym świadczy m in. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie dialogu transatlantyckiego z 20 marca 2001r. , w którym potwierdzono, że w jednej ze strategicznych dziedzin, jaką jest globalizacja i umocnienie wielostronnego systemu handlu, głównym krótkoterminowym celem jest nadal rozpoczęcie nowej run-

dy WTO. W komunikacie podkreślono, że zarówno UE, jak i USA uznają za wspólny cel umocnienie tego systemu i unikanie nadmiernego opierania się na bilateralnych lub regionalnych porozumieniach handlowych.³

Trudniejszą, acz zauważalną poprawę przyniosły także genewskie negocjacje z krajami rozwijającymi się, co powoduje, że perspektywy IV Konferencji Ministerialnej stały się już realne. Pomimo wciąż istniejących różnic w stanowiskach krajów członkowskich podczas posiedzenia Rady Generalnej WTO w lutym br. doszło do uzgodnienia miejsca i terminu konferencji bez jakichkolwiek warunków wstępnych co do jej porządku dziennego. Konferencja ta odbędzie się w stolicy Kataru Doha w dniach 9 – 13 listopada 2001. Zwołanie konferencji nie jest jeszcze gwarancją rozpoczęcia nowej rundy. Istotną próbą oceny nastrojów członków WTO w tej sprawie była zwołana 8 marca br. nieformalna sesja Rady Generalnej WTO, poświęcona przygotowaniom do IV KM. Według oceny dyrektora generalnego WTO M. Moore'a nowa runda „ma szanse szybkiego startu, jeśli w 85% zostanie uzgodniona w Genewie do lata br.”

Na rzecz zainicjowania rundy bardzo aktywnie działa UE wraz z jej komisarzem ds. handlu, Pascalem Lamy. Komisja Europejska przedstawiła w grudniu ubiegłego roku dokument „State of Play and Strategy for the New WTO Round” zawierający podejście UE do priorytetów i organizacji nowej rundy. Szczególnie zabiega o osiągnięcie konsensusu w tej sprawie prezydencja szwedzka w UE, która do głównych celów nowej rundy zaliczyła działania na rzecz wzmocnienia zasad WTO, dalszą liberalizację handlu oraz ułatwienie procesu integracji krajów rozwijających się z wielostronnym systemem handlu. Jednym z głównych obszarów zainteresowania UE jest poprawa funkcjonowania WTO, uproszczenie podejmowania decyzji i zwiększenie przejrzystości wewnętrznej i zewnętrznej. W komunikacie ze sztokholmskiego „szczytu” Rady Europejskiej w marcu 2001 r. podkreślono, że Komisja będzie nadal aktywnie zabiegać o osiągnięcie konsensusu w sprawie rozpoczęcia nowej rundy WTO, „która powinna odpowiadać interesom wszystkich członków WTO, a zwłaszcza krajów rozwijających się oraz powinna zostać przygotowana w sposób zapewniający przejrzystość i współuczestnictwo, z uwzględnieniem potrzeby dialogu ze społeczeństwem obywatelskim”⁴. Unia Europejska nadal stoi na stanowisku, iż agenda Rundy Milenijnej powinna mieć charakter całościowy (*comprehensive agenda*), bowiem tylko takie podejście umożliwi jej zdaniem dynamiczne uwzględnienie zarówno różnorodnych relacji pomiędzy elementami kształtującymi wymianę międzynarodową (np. pomiędzy handlem a inwestycjami czy konkurencją), jak też interesów krajów rozwijających się, zwłaszcza najmniej rozwiniętych, pozwalając na znajdowanie różnorodnych kompromisów. W świetle tego poglądu nie miałoby dostatecznego uzasadnienia rozpoczęcie Rundy Milenijnej tylko dla realizacji tzw. agendy mandatowej (*built-in agenda*), ograniczonej do problematyki liberalizacji w zakresie rolnictwa i usług.

Szczególne znaczenie ma także stanowisko USA, które dopiero się kształtuje z uwagi na niedawne zmiany w rządzie. Dotyczy to zwłaszcza warunków, na jakich przy istniejącym układzie sił w Kongresie (demokraci załączeniem praw pracy i środowiska z handlem i republikanie tradycyjnie temu przeciwni) może dojść do uzyskania niezbędnej dla USA w przypadku nowej rundy autoryzacji Kongresu (tzw. *fast track*). USA podtrzymują pogląd, iż zbyt szeroki zakres tematyczny nowej rundy może spowodować szereg perturbacji, gdyż – po pierwsze, może obniżyć w istotnym stopniu sprawność procesu negocjacyjnego; po drugie, z uwagi na interesy rodzimego lobby rolniczego, nalegającego na całościową liberalizację handlu rolnego, zwłaszcza w aspekcie stosowanych, głównie przez Unię, różnorodnych barier protekcyjnych w tym sektorze (związanych np. z biotechnologią), priorytetowy charakter rolnictwa może być poważnie osłabiony; po trzecie, toczące się dyskusje w „nowych” obszarach wskazują na brak przygotowania stron do zawierania stosownych porozumień. W opinii USA należałoby zatem koncentrować uwagę na wybranych obszarach, realizując zasadę negocjacji „*step-by-step*”.

Wspólne porozumienie krajów rozwiniętych dotyczy szerokiej agendy („*broad-based agenda*”), co oznacza zakres szerszy od punktów ustalonych dla negocjacji mandatowych, ale pozwala na wiele odmiennych interpretacji. W każdym przypadku agenda nowej rundy musi być agendą obszarów problemów, nie zaś, jak w pracach przygotowawczych do konferencji w Seattle, próbą znalezienia zasadniczych rozstrzygnięć *de facto* jeszcze przed jej rozpoczęciem. Powszechnie uznaje się, że należy doprowadzić do takiego stopnia uzgodnień, które pozwolą nie tylko na przyjęcie agendy nowej rundy, co byłoby dość formalnym zabiegiem, ale na osiągnięcie rzeczywistego postępu i porozumienia w trakcie negocjacji.

Kraje rozwijające się podkreślają przede wszystkim konieczność realizacji porozumień z Rundy Urugwajskiej (RU). W ich opinii, wprowadzanie nowych tematów do Rundy Milenijnej grozi bowiem erozją wcześniejszych uzgodnień i pozbawia je stosownej siły przetargowej w negocjacjach z uwagi na względną przewagę państw rozwiniętych, zwłaszcza w „nowych” obszarach wymiany międzynarodowej. Liczne kraje rozwijające się obawiają się *open-ended agenda* jako rozwiązania o najmniej dla nich znanych konsekwencjach. Szczególne problemy rodzić oczywiście będą kwestie postępowań antydumpingowych oraz subsydiowania eksportu rolnego. Dla krajów rozwijających się szybkość, z jaką zwołana byłaby nowa runda, nie ma takiego znaczenia, jak uzyskanie poprawy pozycji wyjściowych oraz większej dozy pewności, że runda ta będzie dla nich bardziej korzystna od poprzedniej, a już wstępne uzgodnienia powinny przynieść poprawę obecnej sytuacji.

Perspektywy nowej rundy należy postrzegać w szerszym kontekście politycznego uznania przez kraje OECD potrzeby poczynienia ustępstw na rzecz krajów rozwijających się oraz aktywizacji starań o redukcję ubóstwa w skali globalnej w połączeniu z adaptacją doktryny i polityki ekonomicznej. Chodzi o takie

w podejściu do polityki handlowej w rozwoju gospodarczym, aby służyła zmniejszaniu pogłębiających się w ostatniej dekadzie dysproporcji zarówno pomiędzy krajami, jak i w łonie poszczególnych społeczeństw. Obecnie uznaje się, że sama liberalizacja handlu nie wystarcza do uzyskania postępu w tej mierze i musi być uzupełniona, w ramach zintegrowanego podejścia do rozwoju, aktywną polityką państwa na innych polach, jak np. wzrost edukacji, poprawa stanu zdrowotności, redukcja luki technologicznej, osiągnięcie i utrzymanie stabilności makroekonomicznej. Ta zmiana podejścia znajduje również stopniowo odzwierciedlenie w odniesieniu do głównych obszarów wielostronnego systemu handlu, a mianowicie dostępu do rynku dóbr i usług w dziedzinach będących przedmiotem szczególnego zainteresowania krajów rozwijających się. Ważnym efektem negocjacji przygotowawczych jest stanowisko państw OECD, dających polityczną afirmację dla tezy, że wszechstronny, obejmujący wszystkie grupy krajów rozwój handlu wymaga postępu we wszystkich tych dziedzinach. Mimo ogromnego postępu w znoszeniu barier dla handlu, dostęp do rynku pozostaje najważniejszym problemem w handlu pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się. Zwiększenie udziału krajów rozwijających się w międzynarodowym systemie handlu oraz uzyskiwanie przez nie należytych korzyści w erze globalizacji wymaga trudnych decyzji usuwania istniejących jeszcze w krajach rozwiniętych restrykcji na pewne „wrażliwe” towary przemysłowe i towary rolne, w produkcji których kraje rozwijające się dysponują przewagą komparatywną.

Dyskusja nad zakresem przedmiotowym agendy ma bezpośredni związek z jedną z zasadniczych, jeśli nie w ogóle centralną dla WTO kwestią, jaką jest jej „zdolność absorpcyjna”, a więc możliwość skutecznej realizacji coraz szerszego mandatu. Już ustalenia Rundy Urugwajskiej dotyczące wbudowanej agendy wytyczają WTO coraz szerszą ścieżkę dochodzenia do nowych porozumień. Oprócz problematyki prac nad wypracowaniem reguł dotyczących subsydiów, rolnictwa i usług, wskazano na dziedziny wymagające szczególnej uwagi, takie jak polityka konkurencji, środowiska, handel oraz reguły dotyczące inwestycji. Dlatego właśnie często wskazuje się, że WTO stała się ofiarą swego własnego sukcesu, rodząc oczekiwania, którym wobec rozbieżności politycznych nie jest w stanie sprostać. Uznanie tej tezy o „przeładowaniu” jej programu działań prowadzi w kręgach genewskich do wniosku o celowości budowania porozumienia w sprawie agendy od dołu, nie zaś od góry, co oznaczałoby ustalenie w odpowiednim gronie podstawowych kwestii, wraz z próbą negocjowania kwestii wywołujących sprzeciw.

W ocenie ogólnej, w dotychczasowych negocjacjach w sprawie nowej rundy dokonano skromnego postępu, który nie przesądza jeszcze, że zostanie ona zapoczątkowana w 2001 r. Do pozytywnych czynników można zaliczyć poprawę relacji transatlantycznych, stworzenie mechanizmu przeglądu spraw dotyczących implementacji, uruchomienie negocjacji mandatowych, poważne potraktowanie

przez kraje rozwinięte problematyki dostępu do rynków i preferencyjnego traktowania krajów najmniej rozwiniętych (w tym w Integrated Framework). Większość rządów, a także Sekretariat, dostrzega lepiej niż poprzednio złożoność sytuacji oraz nowe komplikacje związane z pogarszaniem się odbioru społecznego i radykalizacją oczekiwań krajów rozwijających się. Zauważa się też, że najbardziej drażliwe z tzw. nowych tematów, takie jak standardy pracy, konkurencja, inwestycje stają się trudną do przewyciężenia przeszkodą, co powoduje nawet rozważania nad możliwością odejścia od formuły „*single undertaking*”. Dlatego też w negocjacjach genewskich coraz częściej przywoływaną opcją dalszych przygotowań do nowej rundy jest „metoda stopniowego dochodzenia” czy, inaczej mówiąc, metoda kolejnych przybliżeń, która konsolidowałaby krok po kroku podstawy porozumienia w różnych obszarach.

Przyjmując, że droga do nowej rundy jest już otwarta, warto wskazać na wspomagające działania, które umocniłyby WTO jako instytucję, w tym jej atrakcyjność dla krajów rozwijających się. Na plan pierwszy działań, których zainicjowanie służyłoby dobrze zarówno długofalowym celom organizacji, jak i potrzebom zapoczątkowania nowej rundy, wysuwają się cztery główne obszary. Są to: zwiększenie przejrzystości wewnętrznej i zewnętrznej, co budzi szczególne zainteresowanie organizacji pozarządowych, reforma procesu podejmowania decyzji, reforma systemu rozstrzygania sporów (DSU) oraz zacieśnienie współpracy z innymi międzynarodowymi organizacjami gospodarczymi i finansowymi, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby zapewnienia większej spójności polityki, w tym zwłaszcza we współpracy z krajami rozwijającymi się.

Powszechnie uznaje się, że zachowując konsensus przy podejmowaniu decyzji zapewniających równowagę interesów wszystkich członków, WTO powinna znaleźć optymalne połączenie przejrzystości, demokratycznego charakteru i reprezentatywności działań z jednej strony, oraz skuteczności mechanizmu osiągnięcia porozumienia z drugiej. W dyskusjach genewskich na plan pierwszy wysuwa się inicjatywa UE z października ubiegłego roku dotycząca reformy WTO, przedstawiona w dokumencie „Improving the functioning of the WTO System”. Zastrzegając nienaruszalność podstaw funkcjonowania WTO, w tym zapisanej w artykule IX Porozumienia WTO zasady podejmowania decyzji w drodze konsensusu, propozycja Komisji Europejskiej odnosi się do czterech elementów:

- 1) usprawnienia procesu decyzyjnego w ramach WTO;
- 2) ułatwienia przepływu informacji i zapewnienia pełnego uczestnictwa wszystkich krajów członkowskich w procesie decyzyjnym;
- 3) reformy funkcjonowania Konferencji Ministerialnych i prac Rady Generalnej;
- 4) wzmocnienia zewnętrznej przejrzystości prac WTO.

Przypisy

¹ Dok. WTO S/L/93 z 23 marca 2001.

² W świetle literatury przedmiotu nie ma natomiast ogólnie przyjętych metod umożliwiających określenie charakteru i siły związków pomiędzy podstawowymi standardami pracy a innymi zjawiskami ekonomicznymi. W najnowszym studium OECD na temat standardów pracy, będącym zaktualizowaną wersją ww. wcześniejszego opracowania Organizacji na ten temat z 1996 r. („Handel, zatrudnienie i standardy pracy: studium nt. podstawowych praw pracowniczych i handlu międzynarodowego”, COM/TD/TC/DEELSA/ELSA(2000)4 z 02.02.00) wymienia się wprawdzie wiele przypadków dotyczących istnienia związków pomiędzy standardami pracy a handlem czy zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi, jednak ich bezpośrednia korelacja nie jest jednoznaczna.

³ Communication from the Commission to the Council, Reinforcing the Transatlantic Relationship: Focusing on Strategy and Delivering Results, Brussels, 20.3. 2001 Doc. COM(2001)154 final, s. 11.

⁴ Presidency Conclusions, Stockholm European Council, 23 and 24 March 2001 Doc. SN 100/01 EN, s. 14

GLOBALISATION AND THE WORLD TRADE ORGANISATION (WTO)

(Abstract)

J. Jackson, author of the book, “WTO Constitution and Jurisprudence” published in London in 1999, writes that the WTO is becoming one of the most important multi-faceted international organisations in an increasingly globalised world.

The breakdown of the Third Ministerial WTO Conference has been attributed not only to the sharpness of the conflicts between the member countries, but also to the weaknesses and limitations of the institution itself, leading to increasing calls to reform the WTO. The Seattle conference became a turning point for the WTO in its relatively short history. Belief in the possibility of maintaining the continuity and expanding the scope of liberalisation of international trade within the framework of the institution that is the embodiment of the intention of its creators in Bretton Woods, has given way to serious doubts about its chances of successfully realising this mission, and even of surviving in its present form.

Where do we go after Seattle? The author of this article discusses the tasks facing the WTO under conditions whereby both the attitudes and behaviours of member countries in the forum of the organisation are changing profoundly, which in turn corresponds to an important revaluation of macroeconomic doctrines and international economic policies.