

Międzynarodowy handel usługami w świetle zasad WTO

Michał Kruszka, dr
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

1. Uwagi wstępne

Ostatnie lata wyraźnie wskazują, że proces globalizacji jest nieuchronny i wkrótce obejmie wszystkie dziedziny działalności gospodarczej. Ogromny postęp technologiczny, a zwłaszcza pogłębiająca się komputeryzacja nasilają tylko te tendencje. Kraje, które wcześniej zainicjowały działania integracyjne i obecnie tworzą Unię Europejską, dosyć dokładnie określili również reguły liberalizujące przepływ usług w ramach wspólnego rynku. Jednak specyfika takiej działalności wymaga niejednokrotnie operowania nawet w skali międzykontynentalnej. Dlatego też kraje wysoko rozwinięte, a zwłaszcza USA, podjęły pod koniec XX wieku działania zmierzające do powołania organizacji, której celem miało być znoszenie barier w wymianie handlowej, w tym również w zakresie usług.

Zwieńczeniem tej inicjatywy było powstanie 1 stycznia 1995 r. Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization* — WTO). Nastąpiło to w wyniku podpisania 15 kwietnia 1994 r. w Marakeszu Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT¹. WTO jest więc jedną z najmłodszych organizacji międzynarodowych o zasięgu globalnym. Sam fakt ustanowienia WTO w efekcie porozumienia osiągniętego w ramach GATT jednoznacznie wiąże te dwie instytucje międzynarodowych stosunków gospodarczych.

GATT nie był jednak organizacją międzynarodową w normalnym znaczeniu. Stanowił jedynie forum konsultacyjne, bez obudowy instytucjonalnej, a podstawowymi przejawami jego działalności stały się rundy negocjacyjne (ostatecznie odbyło się 8 takich rund). Zmierzały one do uzgodnienia stopniowego zmniejszania stawek celnych i barier w obrocie towarowym pomiędzy członkami Układu, czyli umawiającymi się stronami.

Ostatnie spotkanie negocjacyjne rozpoczęło się 20 września 1986 r. w Punta del Este w Urugwaju. Tym razem postawiono sobie ambitniejsze cele niż tylko kolejną redukcję ceł. Chodziło o stworzenie globalnych zasad obrotu towarami, ale również „własnością intelektualną” i usługami. Dodatkowo zachodziła obawa, że GATT wyczerpuje swoją formułę, gdyż podstawą jego egzystencji była zasada niedyskryminacji oparta na klauzuli największego uprzywilejowa-

¹ Historię podpisania Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade* — GATT) oraz jego charakterystykę można znaleźć w: [Bartoszewicz, 1988].

nia, gdy tymczasem regułą stawały się porozumienia regionalne (Wspólnoty Europejskie, NAFTA, ASEAN), grożące światową wojną handlową między poszczególnymi centrami gospodarczymi [Wijaszka, 1995, s. 93.].

Dlatego też ustanowienie WTO należy uznać za jedno z najważniejszych osiągnięć Rundy Urugwajskiej GATT. Światowa Organizacja Handlu, jako pełnoprawny podmiot prawa międzynarodowego, została stworzona na mocy Porozumienia ustanawiającego WTO (*WTO Agreement*)². Stanowi ono formalną umowę założycielską tej organizacji i zawiera najważniejsze postanowienia regulujące działalność WTO. Znaleźć w nim można zapisy dotyczące celów i funkcji WTO, jej struktury, relacji z innymi organizacjami międzynarodowymi, procedury podejmowania decyzji i zasad przyjmowania członków, itp. Oprócz tego, Porozumienie zawiera szereg niezwykle istotnych aneksów, które dopiero razem zebrane dają pogląd na strukturę umowy ustanawiającej WTO. Takimi załącznikami są:

- GATT 1994, jest to kontynuacja układu z 1947 r. GATT 1994 stanowi wynik negocjacji Rundy Urugwajskiej w sprawie redukcji cel i zasad obrotu towarami. W nowej wersji GATT przetrwał i obecnie stanowi immanentną część Porozumienia WTO. Dołączone są do niego porozumienia o rolnictwie, tekstyliach, zasadach obliczania wartości celnej, postępowaniu antidumpingowym i kilka pomniejszych.
- Układ ogólny w sprawie handlu usługami (*General Agreement on Trade in Services — GATS*)³ — pierwsze multilateralne porozumienie w sprawie obrotu usługami.
- Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights — TRIPS*).
- Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów — ustanawia odrębną procedurę rozwiązywania sporów, bazującą na zasadach konsultacji. Prowadzi do przeniesienia bilateralnych konfliktów handlowych na forum WTO.
- Mechanizm przeglądu polityki handlowej oraz 4 drobne fakultatywne porozumienia handlowe.

Należy wyraźnie podkreślić, że poza niewielkimi uzgodnieniami dobrowolnymi, wszystkie aneksy do Porozumienia WTO są obligatoryjne. W związku z tym każde państwo, które chce być przyjęte w poczet tej organizacji, musi stać się stroną wszystkich wyżej wymienionych umów⁴. Dzięki temu GATS wiąże obecnie 140 krajów⁵, a więc tak liczne grono zostało objęte wspólnymi regułami międzynarodowego przepływu usług.

² Pełna nazwa to Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r., DzU 1995 nr 98, poz. 483. W dalszych częściach niniejszego opracowania określane będzie jako Porozumienie WTO.

³ Polski przekład znajduje się w załączniku do DzU 1998 nr 34, poz. 195.

⁴ Art. II ust. 2 Porozumienia WTO.

⁵ Jest to stan z marca 2001 r. Polska jest członkiem WTO i stroną GATS od 1 lipca 1995 r.

2. Znaczenie usług w obrocie międzynarodowym

Usługi są najdynamiczniej rozwijającym się działem współczesnych gospodarek. W krajach o najlepiej rozwiniętych systemach ekonomicznych jest to dominujący sektor. Dowodem mogą być: odsetek ludności czynnej zawodowo zatrudnionej w przedsiębiorstwach świadczących usługi lub udział usług w wytwarzaniu łącznej wartości dodanej. Liczbowe ilustracje tych faktów zawarto w tabeli 1., koncentrując się tylko na wybranych państwach stanowiących największe potęgi gospodarcze świata i należących do WTO.

Tabela 1.

Udział usług w zatrudnieniu ogółu ludności czynnej zawodowo oraz w wytwarzaniu wartości dodanej

Kraj	Udział w zatrudnieniu ogółu ludności czynnej zawodowo w %		Udział w wytwarzaniu wartości dodanej w %	
	1986	1998	1986	1998
Francja	62,8	71,9	61,9	70,8
Japonia	55,9	60,5	60,4	61,1 ^b
Kanada	70,0	73,1 ^a	57,7	64,0
Stany Zjednoczone Ameryki	70,1	74,7 ^b	69,3	72,2 ^b
Wielka Brytania	65,8	74,3	55,3	69,9
Włochy	58,5	64,2	59,9	66,5

Objaśnienia: w zestawieniu, mimo znaczącego udziału w gospodarce światowej, nie uwzględniono RFN, gdyż z uwagi na zjednoczenie analogiczne statystyki niemieckie nie są dostępne.

^a dane dotyczą roku 1996.

^b dane dotyczą roku 1997.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Services, 2000; National Accounts..., 1998; National Accounts of OECD Countries, 2000].

Jednakże znaczenie usług wykracza poza obraz wyłaniający się z zaprezentowanych prostych wskaźników ekonomicznych. Wiele rodzajów działalności usługowej jest związanych z procesem wytwarzania dóbr, uzupełniając go i umożliwiając kontynuację. Przykładem mogą być usługi transportowe, dystrybucyjne, naprawcze itp. Bez tego typu świadczeń, obrót towarami byłby w znacznej mierze utrudniony, jeśli nie niemożliwy.

Inne usługi pośrednio wpływają na zdolności wytwórcze systemu ekonomicznego. Jest oczywiste, że np. jakość usług edukacyjnych to element, od którego zależy wdrożenie produkcji skomplikowanych dóbr o znacznym stopniu specjalizacji. Jeszcze inne usługi rzutują na wzorce społeczne i kulturowe, a tym samym kreują styl życia i model konsumpcji. Istnieją wreszcie usługi, które mają strategiczne znaczenie dla współczesnej gospodarki. Można tu wskazać działalność bankowo-finansową oraz telekomunikację. Bez nich nie jest możliwy proces rozwoju gospodarczego.

W II połowie XX wieku usługi mocno wkroczyły do obrotu międzynarodowego. W latach 1980–1999 ich wartość (eksportu, jak i importu) wzrosła blisko

3-krotnie i wynosi około 1350 mld USD, co stanowi blisko 24% światowego eksportu oraz 23% importu⁶.

Interesujące jest prześledzenie udziału poszczególnych regionów w globalnym handlu usługami. Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz WTO dzielą w takim przypadku świat na: Amerykę Północną (USA i Kanada), Amerykę Łacińską, Europę Zachodnią, Unię Europejską, Europę Środkową i Wschodnią, Afrykę, Bliski Wschód oraz Azję⁷. W 1999 r. 47% globalnego eksportu i 44,9% importu przypadało na Europę Zachodnią (udział Unii Europejskiej to odpowiednio 42,2 i 41,5%), natomiast analogiczne miary opisujące znaczenie Ameryki Północnej to 21,2% i 16,5%. Zatem ponad 60% ogólnego handlu usługami przypada na najlepiej rozwinięte kraje euroatlantyckie.

Odejmując wartości eksportu i importu można otrzymać saldo obrotów usługami. Taka operacja pokazuje, że w latach 1980–1999 eksporterami netto byli główni aktorzy światowego handlu, czyli ponownie Ameryka Północna i Europa Zachodnia, a szczególnie Unia Europejska. Pozostałe regiony okazały się być importerami, którzy nie są w stanie zrównoważyć wymiany w sferze usług. Pewnym wyjątkiem są europejskie kraje przechodzące transformację od gospodarek scentralizowanych do rynkowych, choć i w tej grupie można spotkać przypadki, gdy wartość importu przewyższa eksport usług⁸.

W takiej sytuacji nie może dziwić, że USA oraz kraje tworzące Wspólnoty Europejskie były inicjatorami przeprowadzenia negocjacji handlowych, które miały koncentrować się na wymianie usług. Rokowania takie rozpoczęto w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Szybko jednak okazało się, że specyfika sektorowa jest tak znaczna, iż trudno było włączyć tę sferę do systemu ukształtowanego przez Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu. Należy pamiętać, że wykonanie usługi zawsze wiąże się z jednoczesnym uczestnictwem w tym akcie usługodawcy i usługobiorcy, tak więc w sytuacji międzynarodowego obrotu pojawić się musiały kwestie dotyczące przepływu osób, a te nigdy nie były regulowane normami GATT. Dodatkowy problem wynikał z niematerialnego charakteru usług, a więc niemożności stosowania wobec nich normalnych taryf celnych, co przekreślało użyteczność mechanizmu GATT.

W wyniku prowadzonych rokowań i braku podstaw do inkorporowania sfery usług do systemu ukształtowanego przez GATT 1947, układające się strony uznały, że konieczne jest uzgodnienie całkowicie nowej umowy międzynarodowej, która regulowałaby zasady wymiany handlowej w odniesieniu do usług. Ponieważ ustalenia Rundy Urugwajskiej wyraźnie zmierzały do powołania Światowej Organizacji Handlu, uznano, że nowy traktat powinien zostać włączony do struktury Porozumienia WTO, co też uczyniono.

⁶ Dane zaczerpnięto z: [International..., 2000].

⁷ Szczegóły podaje Kłosiński [2000, s. 48].

⁸ Przykładem są Rumunia, Armenia lub Mołdawia.

3. Klasyfikacja sektora usług według GATS

Układ ogólny w sprawie handlu usługami jest pierwszą wielostronną umową międzynarodową, która ustanawia zasady swobodnego obrotu usługami. Jednakże z uwagi na niejednoznaczności w pojmowaniu ich istoty, żaden z artykułów GATS nie przyjmuje definicji usługi. Większość państw posługuje się więc klasyfikacją ustanowioną przez ONZ, która tylko wymienia różne rodzaje tego typu świadczeń⁹.

Mimo braku doprecyzowania terminu „usługa”, GATS jasno określa, w jakim przypadku dochodzi do ich międzynarodowego przepływu. W świetle art. I ust. 2 następuje to, gdy usługa jest świadczona:

- z terytorium jednego państwa na terytorium innego kraju. Jest to tzw. usługa transgraniczna, w której przypadku nie jest konieczne przemieszczanie się usługodawcy lub usługobiorcy. Przykładem takich świadczeń może być udzielenie porady prawnej przez telefon lub kształcenie korespondencyjne;
- na terytorium jednego członka GATS dla usługobiorcy któregośkolwiek innego członka. Jest to tzw. konsumpcja za granicą, czyli sytuacja, gdy usługobiorca udaje się do kraju usługodawcy. Przykładem może być choćby wyjazd na zagraniczne studia;
- przez usługodawcę jednego członka poprzez jego obecność handlową na terytorium innego członka GATS. W takiej sytuacji zagraniczny usługodawca tworzy w innym kraju swoje przedstawicielstwo, oddział czy przedsiębiorstwo;
- przez usługodawcę jednego członka GATS poprzez obecność osób fizycznych na terytorium któregośkolwiek innego członka GATS. Zatem zagraniczny usługodawca wysyła swój personel do kraju usługobiorcy i tam następuje wykonanie usługi.

Reguły ustanowione przez GATS odnoszą się do wszystkich usług, z wyłączeniem takich, które nie są dostarczane ani na zasadach handlowych, ani w ramach konkurencji z jednym lub większą liczbą usługodawców¹⁰. Praktyka stron GATS doprowadziła jednak do ustanowienia podziału na 12 podsektorów usługowych. Należą do nich: usługi dla biznesu, budowlane, łączności (pocztowe, kurierskie, telekomunikacyjne), usługi dystrybucyjne, transportowe, finansowe, edukacyjne, zdrowotne, turystyczne, rekreacyjne, w zakresie ochrony środowiska oraz podsektor „inne usługi”, gdzie indziej niesklasyfikowane. Szczególnie niejednorodny jest podsektor usług dla biznesu, do których zalicza się tzw. usługi profesjonalne (tj. prawnicze, rachunkowe, księgowość itp.) oraz komputerowe, w zakresie obrotu nieruchomościami czy reklamowe [*Uruguay Round...*, 1996, s. 20]. Powyższy podział jest o tyle istotny, iż w ramach GATS każde z państw musi złożyć listy szczegółowych zobowiązań oraz podać

⁹ Jest to *Central Product Classification (CPC)*.

¹⁰ W przypadku, gdy usługa nie jest dostarczana ani na zasadach handlowych, ani w ramach konkurencji, zostaje przez GATS zakwalifikowana jako usługa świadczona w wykonaniu funkcji władczych. Zob. art. I ust. 3 GATS.

odstępstwa od klauzuli największego uprzywilejowania (KNU). Wyszczególnienie podsektorów ułatwia formułowanie takich list, co zwiększa precyzję ustalenia, czy dana dziedzina podlega swobodnej wymianie, czy też dostęp do niej jest utrudniony lub wręcz niemożliwy.

4. Podstawowe zasady GATS

Układ ogólny w sprawie handlu usługami, wzorem GATT 1994, bazuje na klauzuli największego uprzywilejowania oraz zasadzie narodowego traktowania. Art. II ust. 1 GATS jednoznacznie stanowi, że każdy członek WTO udzieli usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego członka traktowania nie mniej korzystnego niż to, którego udziela podobnym usługom i usługodawcom z jakiegokolwiek innego kraju. W odniesieniu do sfery usług KNU ma charakter bezwarunkowy i natychmiastowy, czyli kraje wstępujące do WTO od razu muszą postępować zgodnie z tą zasadą. Niestety, w odróżnieniu od handlu towarami, GATS przewiduje możliwość uchylecia klauzuli największego uprzywilejowania¹¹. Może to nastąpić, jeśli dany kraj przed podpisaniem Porozumienia WTO stwierdza, że w stosunku do pewnego podsektora usług nie będzie honorował KNU. Sporządzenie listy odstępstw było warunkiem członkostwa w WTO. Normy GATS stanowią, że stosowanie wyjątków od KNU nie powinno przekroczyć 10 lat i będzie przedmiotem negocjacji podczas kolejnych rund liberalizujących handel usługami. Jednak w praktyce wiele państw zastrzegło w swoich listach, że nieuznawanie KNU będzie znacznie dłuższe, a nawet bezterminowe.

Pewnym środkiem, który może doprowadzić do faktycznego postępowania zgodnego z KNU, jest poddawanie odstępstw od tej klauzuli, o ile są one dłuższe niż 5 lat, przeglądowi prowadzonemu przez Radę do spraw Handlu Usługami¹². Pierwszy taki przegląd miał mieć miejsce nie później niż w pięć lat po wejściu w życie Porozumienia WTO, dlatego od stycznia 2000 r. Rada prowadzi prace w tym zakresie¹³. W ich ramach Rada musi zbadać, czy istnieją jeszcze okoliczności, które uzasadniały odstępstwo oraz określa datę następnego przeglądu.

Jeśli kraj, będąc już członkiem WTO, pragnie wprowadzić w handlu usługami środki niezgodne z KNU i nieujęte wcześniej na jego liście odstępstw, to może zgłosić stosowny wniosek do Rady do spraw Handlu Usługami. Rada, w terminie nieprzekraczającym 90 dni, rozpatruje wniosek i przedstawia sprawozdanie Konferencji Ministerialnej WTO. Konferencja może zgodzić się na zawieszenie obowiązków wynikających z klauzuli największego uprzywilejowania tylko w wyjątkowych okolicznościach, a decyzja w tej sprawie wyma-

¹¹ Art. II ust. 2 GATS.

¹² Zob. Załącznik w sprawie odstępstw od artykułu II GATS.

¹³ Rada do spraw Handlu Usługami ustaliła, że przeglądy odstępstw od KNU odbędą się w maju i lipcu 2000 r. Ich rezultaty nie są jeszcze wprowadzone w życie. Zob. internetowy serwis informacyjny WTO, www.wto.org.

ga większości 3/4 głosów¹⁴. Taka procedura wyraźnie pokazuje, że niezwykle trudno wprowadzić nowe ograniczenia w swobodzie świadczenia usług, jednak wcześniej zgłoszone środki mogą w praktyce znacznie ograniczać nieskrępowaną konkurencję w tej sferze.

Zasadę narodowego traktowania ustanawia art. XVII ust. 1 GATS. Zgodnie z jego treścią każdy członek WTO jest zobowiązany do przyznania usługodawcom i usługom któregośkolwiek innego członka, w odniesieniu do wszelkich środków wpływających na świadczenie usług, traktowania nie mniej korzystnego niż przyznane własnym usługom i usługodawcom. Podobnie jak w przypadku KNU, zasada narodowego traktowania może być uchylona. Inaczej jednak wygląda mechanizm, który w ramach GATS dopuszcza taką możliwość. W odniesieniu do KNU uznaje się, że klauzula ta ma zawsze zastosowanie, chyba że państwo zastrzegło w swojej liście jakieś odstępstwo. Natomiast zasada narodowego traktowania tylko wtedy będzie stosowana, jeśli dany kraj przyjął na siebie takie zobowiązanie w obrębie konkretnego podsektora usług¹⁵. Sporządzenie listy szczegółowych zobowiązań było warunkiem przystąpienia do WTO. Zatem im więcej sektorów zostało objętych określonymi zobowiązaniami, tym szerzej praktykowana jest zasada narodowego traktowania. Jeśli jednak członek WTO nie umieścił danej grupy usług na swojej liście, to w pełni legalnie może utrzymywać środki dyskryminujące obcych usługodawców lub ich usługi.

W porównaniu z normami GATT 1994 klauzula narodowa w sferze usług wykazuje jeszcze jedną istotną różnicę. Mianowicie od członków WTO nie wymaga się, aby zapewniali własnym i obcym usługodawcom oraz usługom formalnie równe traktowanie. Nie chodzi o stosowanie takich samych wymogów, lecz o używanie środków, które nie zniekształcają warunków konkurencji¹⁶. Jeśli dany kraj nie przestrzega tej zasady, to drugie państwo może uznać, że jest to traktowanie mniej korzystne i uprawnione jest do wszczęcia procedury rozstrzygnięcia sporów w WTO.

Zasady obowiązujące w handlu usługami powinny być powszechnie znane. Dlatego też GATS akcentuje konieczność przejrzystości wewnętrznych regulacji. Art. III ust. 1 GATS wymaga, aby każdy członek WTO niezwłocznie oraz najpóźniej w chwili wejścia w życie opublikował wszelkie stosowane środki powszechnie obowiązujące, które odnoszą się albo wpływają na działanie Układu ogólnego w sprawie handlu usługami. Dodatkowo nakłada się obowiązek informowania co najmniej raz w roku Rady do spraw Handlu Usługami o wprowadzeniu jakichkolwiek nowych ustaw lub zmian w obowiązujących przepisach, które znacząco oddziałują na obrót usługami. Kolejną regulacją, która ma zapewnić swobodny dostęp do informacji, jest obowiązek odpowiedzi na wszelkie zapytania kierowane do członka WTO, a odnoszące się do środków

¹⁴ Zob. art. IX ust. 3 Porozumienia WTO.

¹⁵ Art. XVII ust. 1 GATS.

¹⁶ Art. XVII ust. 3 GATS.

powszechnego zastosowania w sferze usług. Wszystkie strony GATS były też zobowiązane do utworzenia punktów informacyjnych, których zadaniem ma być dostarczanie wiedzy na temat środków stosowanych przez dany kraj¹⁷.

GATS ustanowił też kryteria wprowadzania regulacji prawnych w zakresie usług objętych listą szczegółowych zobowiązań. Przepisy krajowe, w myśl GATS, mają być stosowane umiarkowanie, obiektywnie i bezstronnie. Strony GATS mają zapewnić możliwość sądowej kontroli decyzji wydawanych w zakresie handlu usługami, przede wszystkim należy zagwarantować obiektywizm i bezstronność w rozpatrywaniu odwołania od danej decyzji. Rada do spraw Handlu Usługami została wyposażona w kompetencje do ustanowienia zasad dotyczących wymogów kwalifikacyjnych i licencyjnych, które mają powstrzymać wykorzystywanie takich wymagań jako przeszkód w handlu usługami. Do czasu wydania przez Radę wytycznych, zobowiązano członków WTO do niestosowania wymogów kwalifikacyjnych w roli instrumentu ograniczającego konkurencję w usługach¹⁸.

W ramach GATS ustalono również reguły wzajemnego uznawania wykształcenia, praktyki, licencji lub zaświadczeń niezbędnych dla prowadzenia działalności usługowej. Jeśli dany kraj zawarł z innym państwem porozumienie w zakresie uznawania wspomnianych kwalifikacji, to powinien umożliwić innym stronom GATS negocjowanie przystąpienia do takiego porozumienia. Na państwa członkowskie WTO nałożono również obowiązek poinformowania Rady do spraw Handlu Usługami o wszystkich istniejących w danym kraju sposobach uznawania kwalifikacji, a oprócz tego należy zaznaczyć, że proces uznawania jest przedmiotem pogłębionych rokowań w ramach GATS¹⁹.

Kolejną zasadą GATS jest niedopuszczalność ograniczeń w międzynarodowych płatnościach i transferach związanych z handlem usługami. Wyjątkiem są tylko restrykcje wprowadzone w przypadku poważnych trudności w zakresie bilansu płatniczego i finansów zagranicznych. Jednak w takiej sytuacji niezbędna jest notyfikacja Radzie Generalnej WTO, wprowadzone środki muszą mieć charakter tymczasowy i kraj jest zobowiązany do ich stopniowego usuwania wraz z poprawą bilansu płatniczego²⁰.

Strony GATS zdawały sobie sprawę, że otwarcie sfery usług na międzynarodową konkurencję nie jest jednorazowym aktem, lecz wymaga stopniowego procesu liberalizacji norm wewnętrznych. Dlatego też z góry założono, że będą się odbywać kolejne rundy negocjacji zmierzających do zniesienia ograniczeń w handlu usługami. Pierwsza wielostronna runda negocjacyjna GATS rozpoczęła się w 2000 r.

¹⁷ Art. III ust. 3–4 GATS.

¹⁸ Art. VI GATS.

¹⁹ Art. VII GATS.

²⁰ Art. XII GATS.

5. Szczegółowe regulacje GATS

W ramach GATS można wyodrębnić trzy szczeble uzgodnień. Główne zasady są wspólne i dotyczą każdego rodzaju usług. Drugim szczeblem są regulacje odnoszące się tylko do pewnych podsektorów, co wynika z ich specyfiki. Na ostatni stopień składają się narodowe listy szczegółowych zobowiązań państw członkowskich, które określają warunki dostępu do rynku usług oraz wprowadzają klauzulę narodową [Feketekuty, 1999, s. 9].

Odrębny sposób potraktowania przez GATS pewnych podsektorów dotyczy usług: transportu lotniczego i morskiego, finansowych i telekomunikacyjnych. Uzupełnieniem, które wykroczyło poza główną część Układu ogólnego w sprawie handlu usługami, jest także część dotycząca przemieszczania się osób fizycznych świadczących usługi²¹.

Elementem, który dopełnia konstrukcję GATS, są listy szczegółowych zobowiązań (*Schedule of Specific Commitments* — SSC) każdego członka WTO. W praktyce, wraz z wykazami odstępstw od klauzuli największego uprzywilejowania, są to instrumenty w największym stopniu oddziałujące na stopień rzeczywistej liberalizacji handlu usługami.

Każda lista SSC musi określać zasady dostępu do rynku oraz wymieniać podsektory usługowe, w których przypadku dany kraj deklaruje postępowanie zgodne z klauzulą narodową. Listy mogą zawierać zobowiązania horyzontalne (*Horizontal Commitments*), obejmujące wszystkie usługi lub tylko enumeratywnie wskazać świadczenia, w których przypadku dany kraj podejmuje określone zobowiązania (*Sector-Specific Commitments*) [Thornberg, Edwards, 1999, s. 4].

GATS bardzo precyzyjnie definiuje środki, których zastosowanie należy uznać za stworzenie niedozwolonych barier dostępu do rynku usługowego. Są nimi²²:

- ograniczenie liczby usługodawców, czy to w postaci kontyngentów określonych liczbowo, czy przez wprowadzenie monopolu bądź wyłącznych usługodawców;
- ograniczenie całkowitej wartości transakcji usługowych albo aktywów w postaci kontyngentów określonych liczbowo;
- ograniczenie całkowitej liczby transakcji usługowych lub całkowitej ilości produktów usługowych wyrażone w formie określonych liczbowo jednostek bądź kontyngentów;
- ograniczenie całkowitej liczby osób fizycznych, które mogą być zatrudnione w danym sektorze usług, albo które może zatrudnić dany usługodawca, oraz które są konieczne i bezpośrednio związane ze świadczeniem usługi — ograniczenie może przybrać postać kontyngentów określonych liczbowo;

²¹ Z uwagi na znaczną szczegółowość poszczególnych uzgodnień w niniejszym opracowaniu pominięto ich omówienie. Treść wszystkich porozumień znajduje się w załączniku do DzU 1998 nr 34, poz. 195.

²² Zob. art. XVI ust. 2 GATS.

- środki, które ograniczają lub wymagają szczególnego rodzaju podmiotowości prawnej lub wspólnego przedsięwzięcia, za pomocą którego usługodawca może świadczyć usługę;
- ograniczenie nałożone na udział kapitału zagranicznego w postaci górnego progu udziału procentowego zagranicznych podmiotów albo całkowitej wartości indywidualnego czy też łącznego wkładu zagranicznego.

Pamiętać należy, że normy GATS dotyczą międzynarodowego obrotu, więc niedozwolone praktyki skutkują dyskryminacją zagranicznych dostawców. Z przedstawionego zestawienia wynika, że reguły GATS likwidują bezpośrednie bariery w wymianie usługowej z drugim krajem, lecz również kreują zakaz utrudniania działalności zagranicznych usługodawców na terenie danego kraju oraz zabraniają ograniczać swobodę konsumentów w nabywaniu usług świadczonych za granicą [Pietras, 1998, s. 224]. Jest to znaczna różnica w stosunku do GATT 1994, który koncentruje się na znoszeniu tylko barier pojawiających się na granicy, głównie ceł, bez ingerowania w zasady obrotu wewnętrznego.

Treść art. XVI GATS uprawnia do stwierdzenia, że każde państwo ma możliwość swobodnego i jednostronnego wybrania podsektorów, w których obowiązuje swobodne wejście dla zagranicznych konkurentów²³. W przypadku złożenia takiego oświadczenia, czyli wpisania pewnej grupy na listę szczegółowych zobowiązań, członek WTO nie może już utrzymywać lub wprowadzać środków, które GATS uznaje za bariery dostępu. Tym samym korzyści ze swobodnego wejścia na rynek usługowy mogą czerpać pozostałe państwa związane GATS i to niezależnie od ich poziomu zobowiązań w analogicznych kwestiach [Thornberg, Edwards, 1999, s. 6].

Drugą częścią listy szczegółowych zobowiązań jest wskazanie podsektorów usługowych, w których deklaruje się postępowanie zgodne z klauzulą narodową. Jak już wcześniej wspomniałem, przy konstruowaniu swoich list państwa posługują się klasyfikacją dzielącą usługi na 12 podklas. Przypomnieć w tym miejscu należy, że GATS przewiduje cztery sposoby międzynarodowego handlu usługami²⁴, a więc każde zestawienie zawierać musi odniesienie do tych form. Zatem system wykazów jest bardzo skomplikowany, gdyż dotyczą one dwóch aspektów — dostępu do rynku (*Market Access*) oraz traktowania narodowego (*National Treatment*). Dodatkowo, elementy te definiować muszą zobowiązania w zakresie 4 sposobów handlu, czyli świadczenia transgranicznego, konsumpcji za granicą, obcej obecności handlowej i obecności osób fizycznych. W związku z tym w ramach każdego podsektora usługowego dany kraj musi składać 8 deklaracji.

Członkowie GATS mają trzy opcje. Pierwsza to stwierdzenie: „bez ograniczeń” (*none*). Taki zapis oznacza zgodę na całkowicie swobodny dostęp do rynku wewnętrznego oraz postępowanie zgodne z klauzulą narodową. Na

²³ Równie dobrze może jednak zadeklarować, że brak ograniczeń obejmuje całą sferę usług.

²⁴ Art. I ust. 2 GATS.

przeciwnym skraju znajduje się możliwość: „bez zobowiązania” (*unbound*), co wskazuję, że dany kraj nie chce przyjąć na siebie zobowiązań liberalizacyjnych GATS. Nie musi to oznaczać, iż we wskazanej podklasie usług istnieją bariery wejścia na rynek lub też zagraniczni usługodawcy są dyskryminowani, lecz jest to informacja, że członek WTO zastrzega sobie możliwość wprowadzenia takich środków w przyszłości — a takie postępowanie byłoby niedopuszczalne, gdyby wcześniej przyjął na siebie zobowiązania wynikające z GATS [Thornberg, Edwards, 1999, s. 7]. Ostatnia opcja jest pośrednia i może przyjąć dwie formy. Pierwsza z nich jest postacią negatywną, gdyż w przypadku danej grupy usług członek WTO generalnie deklaruje postępowanie „bez ograniczeń”, a jednocześnie wskazuje możliwe bariery. Druga forma jest działaniem pozytywnym: dla określonych usług zakłada się stan „bez zobowiązań”, jednak dopuszcza się liberalizujące odstępstwa. Taki zapis najczęściej dotyczy świadczenia usług przez osoby fizyczne — większość państw chroni własne rynki pracy i nie chce w tym zakresie podejmować zobowiązań GATS, lecz w szczególnych przypadkach zezwala na obecność personelu zagranicznego usługodawcy.

Elementami dopełniającymi omawiane listy są harmonogramy wprowadzania w życie zobowiązań każdego członka WTO. GATS wyraźnie zastrzega, że poszczególne wykazy zostają załączone do Układu ogólnego w sprawie handlu usługami i stanowią jego integralną część, co stabilizuje strukturę omawianego traktatu.

Każda umowa międzynarodowa może zostać zmodyfikowana. Jednak Układ ogólny w sprawie handlu usługami ustanawia szereg procedur, w zależności od wagi zmian, których pragną dokonać strony. Najtrudniej wprowadzić modyfikacje, które skutkowałyby uchynieniem klauzuli największego uprzywilejowania. Zagadnienie to przedstawiono już wcześniej (zob. punkt 4.). Inaczej przedstawia się postępowanie mające doprowadzić do zmiany listy szczegółowych zobowiązań.

Po pierwsze, członek WTO może dokonać przekształcenia własnego zobowiązania lub się z niego wycofać w każdej chwili, lecz dopiero po upływie trzech lat od chwili wejścia w życie takiego zobowiązania. O planowanym posunięciu należy jednak zawiadomić Radę do spraw Handlu Usługami i to nie później niż na trzy miesiące przed dokonaniem zmian²⁵.

Na wniosek państwa uważającego, że proponowane modyfikacje mogą naruszyć jego korzyści wynikające z GATS, strona dokonująca zmian musi przystąpić do negocjacji na temat koniecznej rekompensaty. Rozmowy powinny również zagwarantować ogólny poziom zobowiązań, nie mniej korzystny dla handlu usługami niż ten, który był zawarty w pierwotnych listach szczegółowych zobowiązań. Rekompensata musi być dokonana zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania, a zatem nie wymaga się, aby wszystkie strony GATS przystępowały do rokowań, gdyż ich wyniki obejmą również pozostałe

²⁵ Art. XXI ust. 1 GATS.

kraje. Jeśli jednak pertraktacje nie doprowadzą do zawarcia porozumienia, to członek WTO, który uznaje się za poszkodowanego, może przekazać sprawę do postępowania arbitrażowego. Wówczas państwa, które chcą skorzystać z prawa do rekompensaty, muszą wziąć udział w arbitrażu. Jeśli żaden kraj nie domaga się postępowania arbitrażowego, państwo modyfikujące swoją listę szczegółowych zobowiązań ma pełną swobodę w tym zakresie²⁶.

Strona GATS zmieniająca wykaz zobowiązań może to uczynić dopiero po dokonaniu rekompensaty zgodnej z rezultatami postępowania arbitrażowego, o ile do niego doszło. Jeśli zmieniono listę, a nie zastosowano się do wyników arbitrażu, to poszkodowane państwa mogą przekształcić własne zobowiązania lub nawet wycofać się z zasadniczo równoważnych korzyści. Jednak działanie takie może być dokonane wyłącznie w odniesieniu do członka WTO, który pierwszy wprowadzał korekty i nie podporządkował się rezultatom arbitrażu²⁷.

Przedstawiona procedura wskazuje, że pierwsze jednostronne modyfikacje list zobowiązań mogły pojawiać się dopiero po 1 stycznia 1998 r. Dodatkowo, postępowanie nie jest tak żmudne, jak w przypadku wprowadzenia nowych środków niezgodnych z KNU, jednak wbudowano mechanizmy, które mają ustrzec strony GATS przed utratą korzyści wcześniej nabytych. Z drugiej strony, jeszcze przed 1998 r. miały miejsce wielostronne rokowania liberalizacyjne, które koncertowały się na wybranych sektorach. W ich wyniku zawierano nowe porozumienia, które skutkowały zmianami pierwotnych list zobowiązań (przykładem mogą być usługi finansowe i wprowadzone w 1997 r. modyfikacje GATS). Tak więc Układ ogólny w sprawie handlu usługami jest „żywą” umową międzynarodową i kolejne rundy rozmów z pewnością doprowadzą do rozszerzenia wykazów zobowiązań.

6. Postanowienia instytucjonalne GATS

Na mocy Porozumienia WTO (art. IV ust. 5) członkowie Światowej Organizacji Handlu powołali Radę do spraw Handlu Usługami, której celem jest nadzorowanie funkcjonowania GATS. Rada jest otwarta dla przedstawicieli wszystkich stron GATS i zbiera się tak często, jak tego wymagają jego funkcje i cele.

Najistotniejsze kompetencje Rady do spraw Handlu Usługami przedstawiono we wcześniejszych partiach niniejszego opracowania. W tym miejscu należy jedynie przypomnieć, że Rada jest organem, który pierwszy dowiaduje się o chęci wprowadzenia nowych środków niezgodnych z KNU i to jej notyfikuje się planowane zmiany w listach szczegółowych zobowiązań. Dodatkowo Rada zobowiązana jest to przeprowadzania przeglądów odstępstw od KNU, dąży do stopniowej liberalizacji handlu usługami poprzez inicjowanie nowych rund wielostronnych negocjacji, opracowuje zasady uznawania zagranicznych kwalifikacji i uprawnień zawodowych i wiele innych.

²⁶ Art. XXI ust. 2–3 GATS.

²⁷ Art. XXI ust. 4 GATS.

Dosyć precyzyjnie GATS unormował procedurę konsultacji i rozstrzygnięcia sporów między stronami. Po pierwsze, wszyscy członkowie WTO są zobowiązani do stworzenia odpowiednich warunków do konsultowania wniosków, które mają za przedmiot zagadnienie wpływające na działanie Układu ogólnego w sprawie handlu usługami. Rozstrzygnięcie sporów wynikających z niewypełnienia obowiązków albo szczegółowych zobowiązań spoczywających na stronie GATS jest całkowicie zgodne z ogólnymi przepisami zawartymi w Uzgodnieniu w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzygnięcie sporów²⁸. W tym miejscu należy tylko zaznaczyć, że jeśli Organ Rozstrzygnięcia Sporów uzna okoliczności za dostatecznie ważne, może upoważnić poszkodowany kraj do zawieszenia stosowania wobec innego państwa lub państw obowiązków i szczegółowych zobowiązań wynikających z uczestnictwa w systemie GATS. Restrykcje mogą objąć tylko wybrany podsektor usługowy, całą sferę usługową lub nawet wykroczyć poza zakres normowania GATS²⁹.

7. Uwagi końcowe

Układ ogólny w sprawie handlu usługami jest obligatoryjnym składnikiem Porozumienia WTO. Dzięki temu każdy członek Światowej Organizacji Handlu musi się stać stroną GATS, a zatem olbrzymia część międzynarodowego przepływu usług podlega tym samym generalnym regulacjom. Taki stan rzeczy zwiększa stabilność i przejrzystość zasad, którymi kierują się poszczególne państwa, kreując własną politykę handlową.

GATS w szerokim zakresie wzorowany jest na regułach ustanowionych w ramach GATT. W związku z tym, podstawowymi instrumentami liberalizującymi świadczenie usług są klauzula największego uprzywilejowania oraz zasada narodowego traktowania zagranicznych usługodawców, usługobiorców i produktów usługowych. Dzięki zastosowaniu obu tych konstrukcji dostęp do krajowych rynków usługowych stron GATS ma się odbywać na równych prawach, a podmioty usługowe, które już weszły na wewnętrzne rynki, nie mogą podlegać dyskryminacji. Niestety, tak daleko posunięta swoboda świadczenia usług nie znajduje jeszcze pełnej aprobaty wśród uczestników wymiany międzynarodowej. Wynika to z kilku przyczyn. Niewątpliwie należą do nich obawy przed zbyt silną zagraniczną konkurencją oraz destabilizacją rynku pracy w warunkach nieskrępowanego przepływu siły roboczej. Kolejnym elementem ograniczającym całkowitą akceptację zasad GATS jest dążenie do utrzymania państwowych monopolii w wielu dziedzinach usługowych. I ostatecznie należy wskazać na niechęć przed równym traktowaniem partnerów, z których jedni podpisali wzajemne umowy handlowe, a drudzy nie udzielili porównywalnych preferencji.

²⁸ Wymieniony załącznik ustanawia ogólną procedurę rozstrzygnięcia sporów w WTO, obejmującą wszelkie aspekty międzynarodowej wymiany gospodarczej objętej regułami Światowej Organizacji Handlu. Szczegóły na ten temat można znaleźć w: [Michalek, Piotrowski, 1998].

²⁹ Zob. art. XXIII ust. 2 GATS wraz z art. 22 ust. 2-3 Uzgodnienia o rozstrzygnięciu sporów.

Rokowania Rundy Urugwajskiej w pełni ujawniły takie obawy, dlatego dopuszczono możliwość wprowadzania odstępstw od zasadniczych reguł GATS, choć nałożono obowiązek dopełnienia odpowiednich procedur, które eliminują dowolność w tym względzie. Pamiętać więc należy, że liberalizacja przepływu usług nie odpowiada jeszcze stanowi osiągniętemu w przypadku obrotu towarowego, jednak można z pewnością stwierdzić, że kolejne negocjacje będą zmierzać w kierunku dalszego znoszenia ograniczeń.

Bardzo istotnym elementem wprowadzonym przez GATS jest włączenie rozwiązywania konfliktów handlowych, rodzących się na tle przepływu usług, do ogólnej procedury rozstrzygania sporów w WTO. Daleko posunięty automatyzm tej procedury, zdecydowanie ograniczający możliwość blokowania przez pojedynczy kraj, stwarza warunki do szybkiego wydawania orzeczeń. Wprowadzenie instancji odwoławczej powoduje, że uczestnicy sporu mają większe zaufanie do bezstronności werdyktu. Dotychczasowa praktyka WTO wskazuje, że stworzony mechanizm zyskał powszechną akceptację.

Niezwykle korzystne dla przepływu usług w Europie jest to, że wszystkie kraje z naszego kontynentu są stronami GATS lub pretendują do członkostwa w WTO. Stwarza to szanse na dotarcie z ofertą usługową do potencjalnie szerokiego kręgu odbiorców. Jednak z reguły na przeszkodzie stają indywidualnie zgłoszone odstępstwa od KNU oraz dosyć wąski zakres szczegółowych zobowiązań dotyczących dostępu do rynku i narodowego traktowania. Taki stan rzeczy nie obejmuje oczywiście Unii Europejskiej, która stworzyła wspólny rynek, także w zakresie świadczenia usług. Rozwiązania przyjęte przez prawo wspólnotowe idą dalej niż GATS, dlatego ten traktat międzynarodowy ma podstawowe znaczenie dla handlu usługami, ale tylko w wymianie z krajami nieczłonkowskimi. Jeśli polskie starania o włączenie do zjednoczonej Europy zostaną uwieńczone sukcesem, to znacząco zwiększy się zakres wolności wykonywania i nabywania usług. Nie zmniejszy to jednak rangi GATS, gdyż postęp techniczny jest tak szybki, że z czasem może się okazać, iż usługodawca pozaeuropejski będzie mógł wyświadczyć usługę równie sprawnie jak ten, którego siedziba znajduje się na naszym kontynencie.

W chwili obecnej strony GATS nie wykorzystują w pełni możliwości instrumentów liberalizacyjnych przewidzianych w Układzie ogólnym w sprawie handlu usługami. Dotyczy to zwłaszcza krajów o mniejszym potencjale ekonomicznym. Jednak mechanizm kolejnych negocjacji z pewnością będzie się przyczyniać do stopniowego znoszenia istniejących jeszcze barier i rozpoczęcia u progu XXI wieku runda GATS 2000 bez wątpienia zaowocuje dalszymi zobowiązaniami uwalniającymi usługi spod nacisków protekcjonistycznych.

Bibliografia

- Bartoszewicz T., *GATT a międzynarodowa polityka handlowa*, PWN, Warszawa 1988.
Feketekuty G., *Assesing the WTO General Agreement on Trade in Services and Improving the GATS Architecture*, materiały konferencyjne „World Services Congress” Atlanta, 1–3 listopad 1999.

- International Trade Statistics, Annual Report*, WTO Publications, Genewa 2000.
- Kłosiński K., *Usługi w obrocie międzynarodowym głównych regionów świata w układzie Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Handel Wewnętrzny” 2000 nr 2.
- Michałek J. J., Piotrowski J., *Rozstrzygnięcie sporów*, w: *Polska w WTO*, Kaczurba J., Kawecka-Wyrzykowska E. (red.), IkiCHZ, Warszawa 1998.
- National Accounts 1984–1996*, OECD, Paryż 1998.
- National Accounts of OECD Countries*, OECD, Paryż 2000.
- Pietras J., *Wyniki Rundy Urugwajskiej w sferze usług*, w: *Polska w WTO*, Kaczurba J., Kawecka-Wyrzykowska E. (red.), IkiCHZ, Warszawa 1998.
- Services: Statistics on Value Added and Employment*, OECD, Paryż 2000.
- Thornberg C. F., Edwards F. L., *Determinants of Services Trade Liberalization: A Study of GATS Negotiation*, materiały konferencyjne „World Services Congress” Atlanta, 1–3 listopad 1999.
- Uruguay Round: The General Agreement on Trade in Services*, „International Trade Forum” 1996 nr 3.
- Wijaszka J., *Światowa Organizacja Handlu*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995 nr 3.

A b s t r a c t The international services trade in light of the principles of WTO

A

The World Trade Organization is the youngest international organization with a global scope and its basic purpose is the abolition of limitations in the flow of goods and services. Desiring to realize this intention the WTO members also signed a General Agreement concerning services trade (GATS). This treaty is the first multilateral agreement which establishes the principles of liberalization of the international rendering of services.

The basic purpose of the article was a presentation of the general rules upon which GATS is based, i.e. the most favoured clause and the national treatment of foreign service givers and their offer. The states which accepted the provisions of the General Agreement declare thereby readiness to participate in an unrestricted flow of services which creates the possibility of the formation of a world market of this type of products. Such an attitude characterizes the most developed states, although the offer of countries going through transformation (including Poland) should be recognized as concordant with the globalization trend, based on the removal of barriers in international trade.