



Małgorzata Zajackowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Instytut Studiów Międzynarodowych
mgraci@sgh.waw.pl

RUNDA Z DOHY WTO – PRÓBA PRZYJĘCIA REGUŁ SPRZYJAJĄCYCH INTERESOM KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Streszczenie: Runda z Dohy WTO, niezależnie od jej ostatecznego rezultatu, symbolizuje włączenie problematyki rozwojowej do głównego nurtu międzynarodowego systemu handlowego. Wprowadzie zagadnienia dotyczące rozwoju występowały w rokowaniach wielostronnych GATT, ale zakres spraw będących przedmiotem negocjacji był selektywny i ograniczony. Celem opracowania jest zbadanie wzrostu znaczenia kwestii rozwojowych w ramach rundy z Dohy WTO. Służy temu przedstawienie ewolucji roli i znaczenia krajów rozwijających się w GATT oraz WTO, a także próba przyjęcia uzgodnień w dwóch zasadniczych obszarach dla interesów handlowych krajów rozwijających się – w rolnictwie i towarach przemysłowych. Osobnym problemem jest porozumienie o ułatwieniach w handlu (*Trade Facilitation Agreement* – TFA) i towarzyszący mu mechanizm wsparcia na rzecz wdrożenia regulacji dotyczących TFA.

Słowa kluczowe: Światowa Organizacja Handlu (WTO), kraje rozwijające się, liberalizacja handlu, runda z Dohy.

JEL Classification: F1, F5, F6, O0, O1, O2.

Wprowadzenie

Rozpoczęta w 2001 r. runda negocjacji handlowych, zwana rozwojową (*Doha Development Round*), jest najdłuższą trwającą serią rokowań handlowych w historii GATT i WTO. Niezależnie od jej ostatecznego rezultatu, symbolizuje ona próbę włączenia kwestii rozwojowych do głównego nurtu międzynarodowego systemu handlowego. To oznacza przyjęcie takich zasad i reguł handlowych, które sprzyjałyby w większym stopniu realizacji interesów krajów rozwijających się. Wprowadzie zagadnienia dotyczące rozwoju oraz wsparcia na rzecz

krajów rozwijających się były obecne w rokowaniach wielostronnych GATT – instytucji będącej poprzedniczką WTO, ale zakres spraw będących przedmiotem negocjacji był selektywny i ograniczony. Celem artykułu jest zbadanie wzrostu znaczenia problematyki dotyczącej rozwoju i pomocy w ramach rundy z Dohy WTO. Służy temu przedstawienie wstępnych ustaleń w trzech zasadniczych obszarach dla interesów handlowych krajów rozwijających się: w dostępie do rynku dla towarów rolnych i produktów przemysłowych pochodzących z krajów rozwijających się oraz w ramach Porozumienia o ułatwieniach w handlu (*Trade Facilitation Agreement – TFA*) [TFA, 2014]. Stosunkowo nowym elementem jest mechanizm pomocy technicznej i finansowej służący wdrożeniu regulacji przyjętych w Porozumieniu TFA. Jest to jak dotąd jedyna wielostronna umowa uzgodniona w ramach rundy z Dohy, która może stanowić wzór dla kolejnych porozumień negocjowanych w ramach WTO.

1. GATT i kraje rozwijające się

Instytucja GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade – Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu*) postrzegana była jako „klub” krajów bogatych, gdzie możliwości oddziaływania państw rozwijających się były ograniczone, a inicjatywy podejmowane na rzecz ich rozwoju miały charakter symboliczny. Udział krajów rozwijających się w ramach wielostronnego systemu handlowego pod auspicjami GATT i później WTO można podzielić na cztery etapy [Hoekman i Kosteci, 2011, s. 561]:

1. Pierwszy to lata 1947-1964. Jest to uczestnictwo 12 krajów rozwijających się w tworzeniu GATT. Formalnie państwa te były objęte takimi samymi zobowiązaniami handlowymi, jak pozostałe strony Układu.
2. Drugi (1965-1986) to rozszerzenie układu GATT o nowe państwa rozwijające się. Dzięki wprowadzeniu systemu specjalnego i wyróżniającego traktowania (*Special and Different Treatment – SDT*) kraje te chętniej uczestniczyły w GATT, korzystając z licznych zwolnień i specjalnych reguł.
3. Trzeci (1987-1997) to pogłębienie integracji krajów rozwijających się z międzynarodowym systemem handlowym. W wyniku przyjęcia postanowień rundy urugwajskiej GATT (1986-1994) wzrosło zaangażowanie krajów rozwijających się, a relacje zostały oparte na większej wzajemności.
4. Czwarty (1998 – obecnie) to okres wzrastających różnic między krajami rozwijającymi się, w tym najniższej rozwiniętymi (*Least Developed Countries – LDCs*) oraz wysoko rozwiniętymi. Złożyły się na to niezrealizowane zobowiązania

wiązania z rundy urugwajskiej, a także presja ze strony krajów wysoko rozwiniętych na rozpoczęcie nowych rokowań wielostronnych. W efekcie fiaskiem zakończyła się próba powołania rundy negocjacyjnej w czasie konferencji ministerialnej WTO w grudniu 1999 r. w Seattle (USA). Powodem był brak zgody krajów rozwijających się na rozpoczęcie nowej serii rokowań.

Zasadniczym problemem dla krajów rozwijających się w ramach GATT, ale także w WTO pozostaje kwestia realizacji zobowiązań podjętych w czasie negocjacji wielostronnych dotyczących liberalizacji handlu. Praktyka odchodzenia od zasady wzajemności w przypadku państw o niższych dochodach przekształciła się z czasem, to znaczy od połowy lat 60. XX w., w system specjalnego i wyróżniającego traktowania (*Special and Different Treatment* – SDT). U podstaw reguł SDT znalazły się poglądy Raula Prebisha i Hansa Singera na temat rozwoju gospodarczego [Srinivasan, 1999, s. 9]. Autorzy opowiadali się za zwiększeniem możliwości produkcyjnych krajów rozwijających się i zmniejszeniem ich uzależnienia od importu. Celem była dywersyfikacja struktury handlu, a więc odejście od tradycyjnej polityki handlowej opartej w głównej mierze na eksporcie surowców przez kraje rozwijające się.

Podstawą prawną dla działania systemu specjalnego i wyróżniającego traktowania w ramach GATT stała się klauzula ułatwień (*enabling clause*). Wprowadzono ją podczas rundy tokijskiej (1973-1979) pod nazwą klauzuli zróżnicowanego i korzystniejszego traktowania, wzajemności i pełniejszego uczestnictwa krajów rozwijających się. Na jej podstawie państwa niżej rozwinięte mogły odstępować od stosowania KNU i innych zasad GATT. Traktowały tę możliwość w sposób elastyczny, w zależności od swoich potrzeb rozwojowych. W tym celu korzystały z szeregu klauzul służących ochronie własnego rynku przed importem, zawartych w GATT 1947, a następnie włączonych do GATT 1994. Dotyczyło to w szczególności art. XII GATT o wprowadzaniu ograniczeń ze względu na ochronę bilansu płatniczego, art. XVIII o pomocy państwa na rzecz rozwoju gospodarczego, art. XIX o nadzwyczajnych środkach dotyczących importu poszczególnych produktów, art. XXIV o tworzeniu stref wolnego handlu i innych preferencyjnych umowach handlowych [Kaliszuk, 2002, s. 163].

Większość klauzul SDT były to zobowiązania niewiążące. Oznacza to, że kraj rozwijający się nie mógł wnieść skargi odnoszącej się do reguł SDT w ramach mechanizmu rozwiązywania sporów przeciwko członkowi, który nie wywiązał się ze swoich obietnic zawartych w porozumieniach GATT. Podobna sytuacja istnieje obecnie w ramach WTO. Regulacje SDT odnoszące się do specjalnego traktowania krajów rozwijających się można podzielić na pięć typów:

1) niższy poziom zobowiązań, 2) bardziej elastyczne harmonogramy wdrażania, 3) zobowiązanie dla państw wysoko rozwiniętych, aby brać pod uwagę w ich relacjach handlowych interesy krajów rozwijających się, 4) korzystniejsze traktowanie LDCs, 5) obietnica pomocy technicznej [WTO, s.a.].

Korzyści ze stosowania regulacji SDT okazały się mniejsze niż kraje rozwijające się oczekiwały. Na skutek korzystania z preferencji SDT nastąpiło ograniczenie uczestnictwa krajów rozwijających się w GATT, co pozbawiło je wpływu na podejmowanie decyzji dotyczących zasad i reguł wymiany handlowej. Dzięki kolejnym rundom negocjacyjnym GATT, począwszy od pierwszej rundy w Genewie w 1947 r., redukcja stawek celnych była stopniowo pogłębiana. Obniżki te dotyczyły jednak w głównej mierze państw wysoko rozwiniętych. Znaczące redukcje stawek celnych w handlu towarami przemysłowymi osiągnięto w czasie rundy Kennedy'ego (przeciętna obniżka wyniosła 30-35%) oraz rundy tokijskiej (dalszy spadek taryf celnych średnio o 35-38%) (por. tabelę 1). Łącznie redukcją objęto wówczas 20% światowego eksportu [Mroczek, 2002, s. 107]. W wyniku kolejnych rund negocjacyjnych poziom stawek celnych zmniejszono z przeszło 40% do blisko 4% po wejściu w życie porozumień rundy urugwajskiej.

Tabela 1. Redukcje stawek celnych wynegocjowanych w ramach GATT.

Rundy rokowań	Udział handlu objętego obniżką ceł w ogólnej wartości handlu światowego (w %)	Wysokość redukcji (w %)	Liczba uczestniczących krajów
1947 rok – Genewa	44	35	23
1949 rok – Annecy	3	35	13
1950 rok – Torquay	9	27	38
1956 rok – Genewa	11	15	26
1961-1962 – Genewa (runda Dillona)	14	20	26
1964-1967 – Genewa (runda Kennedy'ego)	64	33	62
1973-1979 – Genewa (runda tokijska)	33 (artykuły przemysłowe) 30 (artykuły rolne)	38 40	102
1986-1994 – Genewa (runda urugwajska)	30	39	123

Źródło: Latoszek i Proczek [2001, s. 137].

Runda Urugwajska GATT była punktem zwrotnym dla krajów rozwijających się. Przedmiotem negocjacji wielostronnych była kwestia włączenia do liberalizacji handlu sektorów rolnego oraz odzieży i tekstyliów. Szczególne traktowanie ich przez państwa rozwijające się, a także wysoko rozwinięte, prowadziło do zwiększania protekcjonizmu i konfliktów handlowych. Dla krajów rozwijających się sektor rolny i tekstylny-odzieżowy stanowił główne źródło

dochodów eksportowych. Postanowienia przyjęte w czasie rundy urugwajskiej nie oznaczały jednak natychmiastowego objęcia tych obszarów regułami liberalizacji, wprowadzono bowiem liczne instrumenty i środki handlowe uniemożliwiające ich szybkie zastosowanie. Ponadto do porządku regulacyjnego GATT i WTO wprowadzono nowe reguły handlowe, których wdrożenie wymagało od krajów rozwijających się poniesienia wysokich kosztów implementacyjnych. Dotyczyło to m.in. Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* – TRIPS), Porozumienia w sprawie środków dotyczących inwestycji i związanych z handlem (*Agreement on Trade-Related Investment Measures* – TRIMs) czy Porozumienia w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* – SPS).

Ograniczone uczestnictwo państw rozwijających się w ramach negocjacji prowadzonych w GATT doprowadziło do sytuacji, w której kraje te zostały praktycznie pozbawione możliwości czerpania korzyści z wymiany handlowej. Można wymienić przynajmniej dwa powody takiego stanu. Interpretacja pierwsza koncentruje się na stopniowej marginalizacji krajów rozwijających się, co wynikało z ich słabej pozycji gospodarczej i dominacji krajów wysoko rozwiniętych w gospodarce światowej. Rezultatem była rosnąca luka między poziomem koncesji taryfowych udzielanych sobie wzajemnie przez kraje wyżej rozwinięte a państwa rozwijające się. W efekcie mała poziom taryf celnych i innych barier handlowych dla eksportu państw wysoko rozwiniętych. W przypadku państw rozwijających się korzyści z liberalizacji były znacznie mniejsze, co zniechęcało je do podejmowania aktywniejszych działań. Dziedziny, w których kraje rozwijające się posiadały przewagę komparatywną, takie jak odzież czy tekstylia, były całkowicie wyłączone z kompetencji GATT. Podobnie jak produkty rolne, które obwarowane licznymi zwolnieniami i wyjątkami, pozostawały praktycznie poza systemem regulacyjnym. Przyjmując taką interpretację należy jednak pamiętać o licznych wyjątkach, do których należał mechanizm SDT oraz specjalne „zwolnienia” (*waiver*), które skutecznie zniechęcały kraje rozwijające się do integracji z międzynarodowym systemem handlowym.

Zgodnie z drugą interpretacją kraje rozwijające się same doprowadziły do niekorzystnej sytuacji. Zamiast angażować się w prace GATT, walczyć o realizację swoich interesów, zadowolili się systemem specjalnych preferencji SDT, które zwalniały ich z zasady wzajemności i pozbawiały obowiązków pełnoprawnych członków. Dowodem na poparcie tej tezy jest zmiana polityki gospo-

darceży krajów Azji Wschodniej czy Ameryki Południowej, które jednostronnie otworzyły swoje rynki i podjęły próbę konkutowania w gospodarce światowej z innymi państwami rozwijającymi się i wysoko rozwiniętymi.

2. Runda z Dohy

Program wielostronnych negocjacji w ramach rundy z Dohy objął różnorodne sektory i obszary związane z handlem. Do rokowań włączono kwestie dotyczące m.in. usług, prawa własności intelektualnej (w tym oznaczeń geograficznych, reguł ochrony zdrowia), ułatwień w handlu, przepisów odnoszących się do antydumpingu, subsydiów, regionalnych porozumień handlowych, a także relacji między handlem a ochroną środowiska naturalnego [Doha WTO Ministerial Declaration, 2001]. Z perspektywy interesów krajów rozwijających się, najważniejsze kwestie dotyczyły korzystniejszego dostępu towarów rolnych i przemysłowych do rynków państw wysoko rozwiniętych (*market access*) oraz towarzyszące im regulacje odnoszące się w głównej mierze do rolnictwa. Najważniejsze uzgodnienia w tej sprawie zostały przyjęte przez członków WTO w ramach tzw. Pakietu z Bali z grudnia 2013 r., w którym oprócz rozwiązań dotyczących handlu rolnego, zawarto uzgodnienia obejmujące ułatwienia w handlu (*trade facilitation*), zasady działania programów gromadzenia zapasów żywnościowych dla celów bezpieczeństwa żywnościowego oraz specjalne traktowanie LDCs [WTO, 2013]. Ponadto na konferencji ministerialnej w Bali potwierdzono wolę całkowitej likwidacji subsydiów eksportowych w rolnictwie, które zapowiedziano jeszcze na konferencji ministerialnej w Hongkongu w 2005 r. [Skrzypczyńska, 2014, s. 197]. W tej kwestii przyjęto szczegółowe wytyczne w ramach kolejnego zestawu uzgodnień, tzw. Pakietu z Nairobi, który był przedmiotem negocjacji na konferencji ministerialnej WTO w Nairobi w grudniu 2015 r. [WTO, 2015]. W przypadku najistotniejszych tematów negocjacyjnych, takich jak handel rolny i NAMA, nie udało się przyjąć wiążących decyzji. Realizacja uzgodnień dotyczących subsydiów eksportowych, a także innych kwestii, została zawieszona z powodu całkowitego impasu w rokowaniach [por. Wojtas, 2016, s. 280]. Wyjątkiem jest umowa o ułatwieniach w handlu [TFA, 2014], która po ratyfikacji przez minimalną wymaganą liczbę 110 państw członkowskich weszła w życie w lutym 2017 r. [TFA, 2018].

Punktem wyjścia do dalszych negocjacji w sferze dostępu do rynku są szczegółowe propozycje stron zawarte w tzw. pakiecie lipcowym z 2008 r. Na podstawie przedstawionych w pakiecie postulatów-ofert przygotowano doku-

ment zawierający wstępne ustalenia oraz różnice w stanowiskach stron [WTO, 2008a]. Była to czwarta poprawiona wersja projektu porozumienia w sektorze rolnym (poprzednie były 2006 r. oraz z lipca i września 2008 r.), która zawierała formuły obniżenia stawek celnych, wsparcia wewnętrznego i subsydiów.

Zgodnie z tzw. pakietem lipcowym z 2008 r. stronom udało się wstępnie uzgodnić sposoby dochodzenia do redukcji taryfowej (tzw. *modalities*). Objęły one rolnicze i pozarolnicze stawki celne dla towarów pochodzących z czterech grup państw (o niskim i średnim dochodzie, wysokim dochodzie i LDCs). Propozycje dotyczyły stawek celnych stosowanych i związanych. Wszystkie oferty zostały zawarte w tabeli 2. W każdej z trzech kolumn pozycja pod tytułem stawka „bazowa” oznacza ustalenia dla stawki podstawowej, bez brania pod uwagę wstępnych ustaleń rundy. Pozycja oznaczona jako „formuła” to stawka wynegocjowana i wprowadzona w życie bez żadnych wyjątków, a „formuła z wyjątkami” to pozycja, w której uwzględniono państwa o specjalnych preferencjach oraz produkty specjalne i wrażliwe w ramach sektora rolnego¹. Prawo do wyznaczenia części swoich produktów jako wrażliwe mają zarówno państwa wysoko rozwinięte, jak i rozwijające się, a jako specjalne tylko kraje rozwijające się [Brink, 2014].

Sposoby przeprowadzenia obniżki zostały określone w tzw. formule pasmowej (*tiered formula*) dla sektora rolnego oraz formule szwajcarskiej (*Swiss formula*) dla produktów nierolnych (*Non-Agriculture Market Access – NAMA*). Celem było obniżenie średniej stawki związanej na artykuły rolne z 40% na blisko 30%, natomiast na towary przemysłowe z 9,9% do 5,3%. W obu przypadkach zaproponowane redukcje stawek oznaczały wyższe cięcia dla wyższych taryf². Zakładając, że formuła pasmowa zostanie przyjęta i zastosowana w sektorze rolnym, to średnia stawka związana mogłaby zostać obniżona nawet o połowę z poziomu bazowego 40,3% do 20,7% (tabela 2). Wariant ten nie uwzględnia

¹ Udział produktów wrażliwych w całości linii taryfowych jest ściśle określony: dla państw rozwiniętych udział ich sięga 4% linii taryfowych, a dla rozwijających się 5,33%. Wyznaczenie produktów jako wrażliwe wiąże się często z obowiązywaniem kontyngentów taryfowych. Wyjątki dotyczące produktów wrażliwych stosuje się m.in. dla Kanady i Japonii. Z kolei kategoria produktów specjalnych zastrzeżona jest jedynie dla państw rozwijających się i opiera się na kryteriach związanych bezpieczeństwem żywnościowym, zdrowia ludzi i rozwoju obszarów wiejskich. Ich udział może wynosić maksymalnie do 12% linii taryfowych państwa.

² Formuła szwajcarska dla NAMA to nieliniowa formuła cięcia taryf, stosowana dla stawek podstawowych równych obowiązującym stawkom wiążącym lub średnim stosowanych stawek KNU dla okresu 1999-2001 oraz 25% dla aktualnych niezwiązanych linii taryfowych. Formuła szwajcarska, podobnie jak pasmowa, wymaga zastosowania taryf ad valorem. Formuła pasmowa dla produktów rolnych również oznacza większe cięcia dla wyższych taryf. Warunkiem jest to, aby taryfy były dostępne jako procent wartości importowanych towarów.

jednak wyjątków dotyczących produktów specjalnych i wrażliwych, których udział w eksporcie państw najniżej rozwiniętych jest szczególnie istotny.

Tabela 2. Średnie stawki ważone stosowane i związane (w %) – propozycje przedstawione w rokowaniach rundy z Dohy

	Stawki stosowane			Stawki związane		
	bazowa	formuła	formuła z wyjątkami	bazowa	formuła	formuła z wyjątkami
ROLNICTWO						
Wszystkie państwa	14.6	9.0	11.9	40.3	20.7	29.9
Państwa o niskim i średnim dochodzie	13.3	11.3	13.2	53.0	33.0	45.4
Państwa o wysokim dochodzie	15.5	7.5	11.1	30.9	12.1	18.4
LDCs	12.5	12.2	12.5	94.1	59.3	93.7
NAMA						
Wszystkie państwa	2.9	2.0	2.3	9.9	4.7	5.3
Państwa o niskim i średnim dochodzie	6.1	4.6	5.3	22.3	10.9	12.3
Państwa o wysokim dochodzie	1.6	1.0	1.0	4.6	2.1	2.1
Państwa najmniej rozwinięte (LDCs)	10.9	8.0	10.9	40.9	14.3	40.9

Źródło: Martin i Mattoo (eds.) [2011, s. 6].

W ramach formuły szwajcarskiej ustalono oddzielne współczynniki obniżek dotyczącym NAMA dla krajów rozwiniętych i rozwijających się. Dla pierwszej grupy państw zdecydowano o utrzymaniu jednego współczynnika, natomiast dla krajów biedniejszych przyjęto kilka opcji, w zależności od możliwości dostosowania. Wyższy współczynnik dla krajów biedniejszych oznacza niższą redukcję taryf celnych. Ustalenia przyjęte w grudniu 2008 r. zawierały następujące formuły: współczynnik 8% dla państw wysoko rozwiniętych oraz 20%, 22% i 25% dla krajów rozwijających się i LDCs [WTO, 2008b; Decreux i Fontagné, 2011]. Zastosowanie w praktyce propozycji oznaczałoby, że maksymalne stawki celne w krajach bogatych nie przekraczałyby ogółem 8%, a taryfy związane utrzymywałyby się na średnim poziomie poniżej 3%. Oprócz tego najwyższe taryfy celne na produkty wrażliwe wynosiłyby poniżej 8%. W przypadku krajów rozwijających się, każdy z nich miałby do wyboru, w zależności od statusu, trzy

możliwości współczynników. Większość linii taryfowych odpowiada formule, w której stawki celne znajdują się na poziomie poniżej 12-14%. Oznaczałoby to, że stawki związane dla państw rozwijających się utrzymywałyby się po uzgodnieniu współczynnika na średnim poziomie 11-12%, a w przypadku grupy krajów najmniej rozwiniętych – powyżej 15%. W konsekwencji różnica między stawkami związanymi a stosowanymi zostałaby znacznie zmniejszona. Projekt zawierał także przepisy zakazujące tzw. koncentracji, czyli uniemożliwienia państwu wyłączenia z cięć taryfowych całych sektorów, np. samochodów, odzieży.

Wyjątki oraz reguły elastycznego działania w odniesieniu do towarów z krajów rozwijających się ograniczają wpływ formuły szwajcarskiej na redukcje stawek celnych w sektorze przemysłowym, a formuły warstwowej w rolnictwie. Tego typu podejście, przy większych cięciach wyższych tariff (generujących zazwyczaj największe koszty) jest ekonomicznie pożądane, ale może skutkować znacznym oporem politycznym i presją na zastosowanie wyjątków [Laborde i Martin, 2011ab]. Skala obniżek może być więc mniejsza ze względu na zastosowanie reguły elastyczności w ramach SDT. Poza tym efekt obniżki taryfowej może być zredukowany przez występowanie dużych różnic między stawkami związanymi a stosowanymi. Skutkiem może być zmniejszenie wpływu redukcji na poziom stawek stosowanych, a zatem na zwiększenie dostępu do rynku.

Przepisy dotyczące elastyczności dla poszczególnych grup krajów lub produktów, w których członkowie mogą stosować cięcia mniejsze niż te wynikające z przyjętej formuły, mogą prowadzić do mniejszej obniżki stawek stosowanych. To oznacza, że głębokość i zakres rzeczywistej liberalizacji uzależniony jest od uzgodnienia dotyczącego sposobu i wielkości redukcji dla państw rozwijających się, korzystających z szeregu elastycznych rozwiązań wynikających z przepisów SDT. Ponadto odrębną grupą, wobec której stosowane mogą być różne warianty obniżki stawek celnych, są państwa najniżej rozwinięte (LDCs). Wstępne uzgodnienia dotyczące specjalnego traktowania LDCs przyjęto na konferencji WTO w Bali w 2013 r. oraz w Nairobi w 2015 r. W ramach Pakietu z Bali dotyczyły one reguł pochodzenia, zasad bezkwotowego i bezkontyngentowego dostępu do rynku oraz mechanizmu monitorującego stosowanie SDT. W Nairobi potwierdzono kontynuowanie prac w zakresie reguł pochodzenia dla LDCs.

3. Porozumienie o ułatwieniach w handlu

Porozumienie WTO w sprawie ułatwień w handlu (*Trade Facilitation Agreement* – TFA) jest pierwszą i jak dotąd jedyną umową wielostronną przyjętą w ramach rundy z Dohy. Zostało ono zaakceptowane na dziewiątej konferencji

ministerialnej WTO, która odbyła się w Bali (Indonezja) w grudniu 2013 r., i weszło w życie 22 lutego 2017 r. po jego ratyfikacji przez dwie trzecie członków WTO. Regulacje dotyczące ułatwień w handlu były w początkowym okresie trwania rundy z Dohy częścią pakietu negocjacyjnego i występowały pod nazwą „tematów singapurskich”. Oprócz przepisów dotyczących ułatwień w handlu należały do niego także zagadnienia związane z inwestycjami, polityką konkurencji oraz zamówieniami rządowymi. Decyzja o pozostawieniu ułatwień w handlu (w okrojonej wersji) oraz usunięcie pozostałych tematów singapurskich z programu negocjacji rundy z Dohy została podjęta w 2004 r. [Zajackowski, 2014]. Opowiadały się za nią przede wszystkim państwa rozwijające się.

Podstawą porozumienia TFA są trzy artykuły GATT 1994, które dotyczą „swobody tranzytu” (art. V), „opłat i formalności związanych z importem i eksportem” (art. VII) oraz „publikacji i zarządzania przepisami handlowymi” (art. X) [TFA, 2014]. Porozumienie TFA zostało oparte na dwóch założeniach. Po pierwsze, możliwości elastycznego zastosowania reguł SDT i po drugie, gwarancji otrzymania pomocy technicznej i wsparcia w procesie przyjmowania regulacji TFA. Zasada elastycznego wdrażania przepisów polega na możliwości indywidualnego ustalenia okresów przejściowych oraz etapów wdrożenia regulacji przewidzianych w TFA. Państwa rozwijające otrzymały zadanie ustalenia razem z dawcą pomocy (indywidualnym lub instytucjonalnym) własnych warunków wsparcia. Przyjęte rozwiązania miały zabezpieczać państwa rozwijające się i LDCs przed wysokimi kosztami implementacyjnymi związanymi z wdrażaniem porozumienia.

Umowa TFA jest niczym innym jak nowym podejściem do już istniejących przepisów w ramach GATT/WTO, które zostało oparte na zmienionej formule implementacji. Ponadto oprócz WTO kwestiami ułatwień w handlu zajmowały się aktywnie takie instytucje, jak Światowa Organizacja Celna (*World Custom Organization* – WCO), Międzynarodowa Izba Handlowa (ICC), UNCTAD, World Bank, IMF, OECD, APEC [Wilson i in., 2002]. Mimo podjętych prac skutki ich działań były ograniczone. Największą przeszkodą we wdrożeniu przepisów o ułatwieniach w handlu było rozproszenie, fragmentacja i brak koordynacji w działaniu. Dlatego też wybrano WTO jako najbardziej skuteczne forum do realizacji zadania związanego z wdrożeniem przez kraje rozwijające się przepisów TFA.

Wybór WTO na koordynatora i administratora porozumienia TFA wynikał z kilku przesłanek. Po pierwsze, zasady i regulacje zawarte w porozumieniach wielostronnych WTO są prawnie wiążące, co oznacza, że zobowiązania mogą

być skutecznie egzekwowane za pomocą mechanizmu rozwiązywania sporów. Po drugie, regulacje dotyczące ułatwień w handlu są integralną częścią GATT 1994. Po trzecie, przyjęcie umowy TFA przez państwa rozwijające się uzależniono od uzyskania przez nie pomocy rozwojowej. Członkowie WTO, którzy nie byli w stanie przyjąć porozumienia w standardowym czasie, mieli do wyboru dwie opcje działania: możliwość skorzystania z reguł SDT lub uzyskania pomocy technicznej, finansowej lub innego rodzaju wsparcia specjalnie powołanego na rzecz realizacji przepisów porozumienia TFA.

Pomoc związana z wdrażaniem regulacji dotyczących ułatwień w handlu realizowana jest za pośrednictwem instrumentu przewidzianego w ramach instrumentu *Trade Facilitation Agreement Facility* (TFAF). Pomoc udzielana jest w trzech formach. Po pierwsze, w celu identyfikacji potrzeb rozwojowych, a następnie odpowiedniego zakwalifikowania zobowiązań odnoszących się do ułatwień w handlu przez kraje rozwijające się do jednej z trzech kategorii (A, B lub C). Po drugie, jest to wsparcie w zakresie budowy zdolności handlowych, co w praktyce oznacza dostęp do materiałów szkoleniowych, udział w kursach i stażach na temat procedur celnych, formalności administracyjnych związanych z tranzytem towarów czy współpracą służb celnych. Po trzecie, jest to pomoc finansowa. Oferowane są dwa rodzaje grantów: dotacje na przygotowanie projektu do 30 000 USD oraz na realizację projektu w wysokości do 200 000 USD [www 1].

Pomoc przy użyciu instrumentu TFAF dostępna jest jedynie dla tych państw, które zgłosiły swoje zobowiązania do kategorii „C”. W latach 2015-2018 wpłaty państw członkowskich do funduszu powierniczego TFAF wyniosły łącznie około 8,6 mln CHF (tabela 3). Dostęp do tego rodzaju wsparcia jest ograniczony, ponieważ uprawnione do korzystania z grantów są jedynie te państwa, które nie uzyskały wsparcia z innych źródeł finansowania. Zasoby funduszu TFAF są stosunkowo niewielkie, a wpłaty do niego uzależnione od indywidualnej decyzji państw członkowskich WTO.

Tabela 3. Wpłaty na rzecz instrumentu TFAF (2015-2018, mln CHF)

Państwo-dawca	2015	2016	2017	2018	Łącznie
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Norwegia	2 780 663	2 000 000	–	–	4 780 663
Australia	831 398	–	–	–	831 398
Austria	104 900	–	–	–	104 900
Chiny	–	–	–	1 000 000	1 000 000
Wielka Brytania	369 004	–	–	–	369 004
UE	174 400	660 000	–	–	834 400
Irlandia	35 599	–	–	–	35 599
Szwajcaria	13 098	–	–	–	13 098
Nowa Zelandia	48 763	–	–	–	48 763

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5	6
USA	44 530	–	–	–	44 530
Finlandia	–	175 840	230 000	–	405 840
Tajwan	–	35 000	–	–	35 000
Francja	–	–	–	113 000	113 000
Łączna suma wpłat	4 402 355	2 865 840	230 000	1 113 000	8 611 195

Źródło: Na podstawie: WTO Trade Facilitation News Archive [www 2].

W ramach porozumienia TFA opracowano mechanizm świadczenia pomocy. W tym celu określono role i obowiązki członków stron, a więc biorców pomocy z jednej strony i darczyńców dwustronnych oraz międzynarodowe organizacje z drugiej [TFA, 2014, art. 21]. Ustanowiono instytucje i procedury wspierające udzielanie pomocy, w tym przede wszystkim Komitet TFA oraz Instrument TFAF. Na państwa rozwijające się i LDCs nałożono obowiązek przygotowania indywidualnych harmonogramów realizacji zobowiązań TFA, które włączono do narodowych strategii rozwoju. W tym celu powołano specjalny program (WTO *Program for National Self-Assessments of Trade Facilitation Needs and Priorities*), zgodnie z którym państwa same miały dokonać identyfikacji swoich potrzeb w zakresie ułatwień w handlu i zakwalifikować zobowiązania dotyczące realizacji TFA do jednej z trzech kategorii A, B lub C [www 2].

W praktyce działania wszystkich stron oparto na zasadzie elastyczności. To oznacza, że na darczyńców pomocy nie nałożono obowiązku świadczenia pomocy, ale przyjęto formułę opartą na działaniu w dobrej wierze i dołożeniu wszelkim starań w celu realizacji obowiązku pomocy (*best-endeavour*) [Hoekman, 2016]. Z kolei na biorców pomocy nałożono obowiązek realizacji postanowień umowy, ale jednocześnie uzależniono go od możliwości otrzymania wsparcia. Tego rodzaju formuła elastyczności pozwala każdemu państwu wdrożyć przepisy w taki sposób, który uzna za stosowny, zgodnie z jego możliwościami regulacyjnymi, technicznymi i instytucjonalnymi. Ze względu na specjalny status kraje LDCs uzyskały dodatkowe preferencje, m.in w postaci dłuższych niż inne kraje rozwijające się okresów przejściowych, a także zwolnienie z procedury rozwiązywania sporów (tzw. okres karencji) [TFA, 2014, art. 20:4 i 20:5].

Podsumowanie

Kraje rozwijające się od początku rundy z Dohy wyraźnie dążyły do realizacji swoich interesów handlowych. Ich pozycja i siła przetargowa podczas rokowań wyraźnie różniła się od tej, jaką prezentowali podczas poprzednich rund

negocjacji wielostronnych w ramach GATT. Dzięki lepszemu przygotowaniu (grupy interesów i koalicje negocjacyjne) pojawiła się szansa na poprawę dostępu dla towarów z krajów rozwijających się na rynki państw wysoko rozwiniętych. Jednak osiągnięcie kompromisu między członkami WTO i przełamanie impasu w rokowaniach okazało się niezwykle trudne. Pogodzenie odmiennych celów przedłużało rokowania, a brak wyraźnych ustępstw podczas konferencji ministerialnych WTO w Dosze 2001, Cancun 2003, Hongkongu 2005, Brukseli 2008, Bali 2013 i Nairobi 2015 nieuchronnie prowadzi do stwierdzenia o fiasku wielostronnych negocjacji w ramach rundy z Dohy.

Podczas rundy z Dohy została podjęta próba włączenia kwestii rozwojowych do głównego nurtu handlu światowego. Podstawą tego procesu jest podejście polegające z jednej strony na zaspokojeniu potrzeb rozwojowych krajów członkowskich WTO, a z drugiej, powiązaniu realizacji celów rozwojowych z obowiązkiem liberalizacji handlu. W praktyce oznacza to liberalizację ograniczoną i selektywną, ale na warunkach sprzyjających realizacji interesów krajów rozwijających się. Przebieg rokowań rundy z Dohy pokazuje, że możliwe do zaakceptowania są takie porozumienia, które nie będą prowadziły do wysokich kosztów implementacyjnych, a jednocześnie mogą przynieść korzyści dla niżej rozwiniętych członków WTO. Ilustruje to umowa TFA, która jest wynikiem kompromisu między państwami wysoko rozwiniętymi a rozwijającymi się. Kluczowym elementem porozumienia jest zasada warunkowości zobowiązań i związana z nią pomoc w zakresie budowy zdolności handlowych. Być może tego rodzaju rozwiązanie stanie się wzorem dla innych umów negocjowanych w ramach negocjacji wielostronnych WTO?

Uzależnienie przyjęcia umowy WTO od otrzymania pomocy przez państwa rozwijające się tworzy nowego rodzaju podejście do negocjacji, a dla WTO nowy obszar działania. W pierwszym przypadku jest to konieczność wbudowania do nowych porozumień mechanizmów dotyczących wsparcia dla krajów rozwijających się, a w drugim, rozszerzenie roli WTO w sferze rozwoju. Chodzi tu o realizację priorytetowych zadań WTO, do których należy nadzorowanie procesu wdrażania regulacji handlowych, ale także wsparcie techniczne w sytuacji, gdy implementacja jest trudna do przeprowadzenia przez kraj członkowski.

Literatura

- Brink L. (2014), *Comments under the WTO Agreement on Agriculture and the Doha Draft Modalities: How Do They Compare to Current Policy?* OECD Global Forum on Agriculture: Issues in Agricultural Trade Policy, 2 December, OECD Publishing, Paris.

- Decreux Y., Fontagné L. (2011), *Economic Impact of Potential Outcome of the DDA II. Final Report*, CEPII- CIREM, Paris.
- Doha WTO Ministerial Declaration 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, Adopted in 14 November 2001.
- Hoekman B. (2016), *The Bali Trade Facilitation Agreement and Rulemaking in the WTO: Milestone, Mistake or Mirage?* [w:] J.N. Bhagwati, P. Krishna, A. Panagariya (eds.), *The World Trade System: Trends and Challenges*, The MIT Press, Cambridge, s. 149-191.
- Hoekman B., Kostecki M.M. (2011), *Ekonomia światowego systemu handlowego. WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
- Kaliszук E. (2002), *Możliwości stosowania klauzul ochronnych w świetle GATT i WTO* [w:] J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska (red), *Polska w WTO*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, s. 163-196.
- Laborde D., Martin W. (2011a), *Agriculture Market Access* [w:] W. Martin, A. Mattoo (eds.), *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*, World Bank, Washington, s. 35-54.
- Laborde D., Martin W. (2011b), *Non-Agricultural Market Access* [w:] W. Martin, A. Mattoo (eds.), *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*, World Bank, Washington, s. 55-68.
- Latoszek E., Proczek M. (2001), *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Martin W., Mattoo A., eds. (2011), *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*, The World Bank, Washington.
- Mroczek W. (2002), *Cła w GATT i WTO* [w:] J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Polska w WTO*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, s. 97-115.
- Skrzypczyńska J. (2014), „Pakiet z Bali” a perspektywa zakończenia Rundy z Doha WTO, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 369, s. 195-202.
- Srinivasan T.N. (1999), *Developing Countries in the World Trading System: From GATT 1947 to the Third Ministerial Meeting of WTO*, s. 1-30, <https://pdfs.semanticscholar.org/0c83/1e1707498892c8bddc581634add21b6e2123.pdf> (dostęp: 16.09.2018).
- Trade Facilitation Agreement [TFA] (2014), Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization – Decision of 27 November 2014, General Council, WT/L/940.
- Trade Facilitation Agreement [TFA] (2018), Implementation Notification <https://www.tfadatabase.org/notifications/implementation> (dostęp: 12.09.2018).
- Wilson J.S., Mann C., Woo Y.P., Assanie N., Choi I. (2002), *Trade Facilitation: A Development Perspective in the Asia-Pacific Region*. APEC Secretariat, Singapore.

- Wojtas M. (2016), *Negocjacje rundy Doha – postępy w czasie Konferencji Ministerialnych w Bali i Nairobi*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 3(81), s. 275-284.
- WTO (2008a), *July 2008 Package*, Doha Work Programme, Doha Development Agenda, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_texts_e.htm (dostęp: 9.10.2018).
- WTO (2008b), *Non-Agriculture Market Access*, December, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm (dostęp: 9.09.2018).
- WTO (2013), *Bali Package and November 2014 Decisions*, 9th WTO Ministerial Conference, Bali, 2013 and after https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm (dostęp: 10.09.2018).
- WTO (2015), *Nairobi Package*, Tenth WTO Ministerial Conference, Nairobi, WT/MIN(15)/DEC, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobi_package_e.htm (dostęp: 10.09.2018).
- WTO (s.a.), *Special and Differential Treatment Provisions*, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm (dostęp: 16.09.2018).
- Zajaczkowski M. (2014), *Sekwencyjność rozwoju stosunków GATT/WTO z krajami rozwijającymi się*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”, nr 4(20), s. 33-57.
- [www 1] <http://www.tfafacility.org/tfaf-grants> (dostęp: 17.09.2018).
- [www 2] https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/fac_arc_e.htm (dostęp: 17.12.2018).

THE WTO DOHA ROUND – AN ATTEMPT TO ADOPT RULES FAVORING THE INTERESTS OF DEVELOPING COUNTRIES

Summary: The WTO Doha Development Round of multilateral trade negotiations, regardless of its final result, signifies the inclusion of development issues into the mainstream of international trading system. Although development issues were present in the GATT, the scope of subjects under discussion was selective and limited. The aim of the paper is to analyze the growth of the importance of development issues within the WTO Doha round. Therefore, the focus was put on arrangements under the key areas for interests of developing countries: agriculture and industrial goods. A separate attention was drawn on the Trade Facilitation Agreement (TFA) and its accompanying element of trade facilitation facility. The TFA is the only multilateral trade agreement adopted in the Doha round and an example of the concert that can be a pattern for other WTO multilateral arrangements.

Keywords: World Trade Organization (WTO), developing countries, trade liberalization, Doha round.