

Magdalena Rudnicka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SKALA OTWARCIA RYNKU USŁUG W WYNIKU NEGOCJACJI GATS 2000¹

Streszczenie: W 2000 r. rozpoczęto nową rundę negocjacji usługowych, prowadzonych pod auspicjami WTO, których celem było zwiększenie zakresu sektorowego objętego Układem ogólnym w sprawie handlu usługami. Jednak oferty złożone podczas Rundy Doha tylko nieznacznie ulepszyły istniejące zobowiązania. Rozbieżność między ofertami i rzeczywiście prowadzoną polityką w zakresie usług nadal jest ogromna. Najlepsze przedłożone dotychczas oferty poprawiły zobowiązania GATS o ok. 10%, ale nadal są średnio dwa razy bardziej restrykcyjne niż aktualna polityka. Można zatem stwierdzić, że Runda Doha nie oferuje lepszego dostępu do rynku, ale słabe zapewnienie, że dostęp ten się nie pogorszy.

Słowa kluczowe: usługi, liberalizacja handlu, międzynarodowe negocjacje, porozumienia handlowe, WTO.

1. Wstęp

Układ ogólny w sprawie handlu usługami², wypracowany pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu³, jest pierwszym i jedynym multilateralnym porozumieniem, którego przedmiotem jest regulacja przepływu usług w duchu nieskrępowanej konkurencji opartej na instrumentach liberalizacyjnych. Porozumienie obejmuje obecnie 153⁴ strony o różnym poziomie rozwoju i zróżnicowanym stopniu zaangażowania w wymianę międzynarodową. Proces otwarcia rynków usług poszczególnych uczestników systemu odbywa się przez stopniowe zwiększanie zakresu branż usługowych objętych liberalizacją oraz wprowadzanie kolejnych ułatwień w dostępie do rynku i rozszerzanie zastosowania klauzuli narodowej. Instrumentem do osiągnięcia tego celu mają być kolejne rundy negocjacji usługowych.

¹ W analizie uwzględniono oferty złożone do stycznia 2008 r.

² General Agreement on Trade in Services – GATS.

³ World Trade Organization – WTO.

⁴ Według stanu na 28.07.2008.

Pierwsza wielostronna runda negocjacji usługowych miała się rozpocząć pięć lat po wejściu w życie porozumienia ustanawiającego WTO. Rozmowy w sprawie GATS, mające na celu pogłębienie dotychczasowych zobowiązań, zainicjowano w styczniu 2000 r. (tzw. GATS 2000), jednak ponad rok zajęło ustalenie formalnych zasad prowadzenia negocjacji [*Council for Trade in Services...* 2001]. W listopadzie 2001 r. na podstawie Deklaracji Konferencji Ministerialnej w Doha (Katar) ustanowiono formalny mandat rokowań pierwszej rundy rozmów wielostronnych – *Doha Development Agenda* (DDA)⁵.

2. Procedura negocjacji usługowych

Negocjacje w sprawie zwiększenia stopnia otwarcia poszczególnych rynków narodowych mogą przybrać charakter dwustronny, kilkustronny lub obejmujący ogół członków WTO. Negocjacje dwustronne przebiegają według metody postulat–oferta (*request–offer*), co oznacza, że dany kraj powinien przekazać krajom, których rynkami usługowymi jest zainteresowany, postulaty zniesienia istniejących ograniczeń (zmniejszenia poziomu restrykcyjności lub związania poziomu ograniczeń) albo też podjęcia zobowiązań liberalizacyjnych w poszczególnych sektorach usługowych (umieszczenia danego sektora na liście zobowiązań, złożenia zobowiązań dodatkowych, usunięcia wyjątków od KNU lub zredukowania ich zasięgu). W odpowiedzi na postulaty otrzymane od innych członków GATS każdy kraj sporządza ofertę dotyczącą własnego rynku usługowego, bardziej liberalną niż ta, którą przedstawił w czasie poprzedniej rundy negocjacji. Negocjacje wielostronne są z kolei prowadzone na forum Rady Handlu Usługami i w ramach jej ciał pomocniczych. Jednocześnie w ramach tzw. nieformalnych grup przyjaciół, mających wspólny interes w poszczególnych sektorach usługowych, modelach świadczenia i rynkach, prowadzone są negocjacje plurilateralne. Wyniki negocjacji plurilateralnych prowadzonych w ramach wspomnianych grup stają się wiążące dla członka wówczas, gdy włączy je do swojej listy zobowiązań [Wróbel 2009, s. 200-201].

3. Jakość ofert liberalizacyjnych

Z powodu niedotrzymania terminów zakończenia Rundy Doha⁶ niezwykle utrudniona jest analiza ewolucji szczegółowych wykazów zobowiązań⁷, gdyż żadna z przedstawionych list nie jest prawnie wiążącym dokumentem. Ewaluację ofert usługowych utrudnia ponadto: wiele sposobów świadczenia usług; brak baz danych dotyczących aktualnej polityki handlowej w specyficznych sektorach usługowych;

⁵ Tzw. runda rozwoju, ponieważ ma pełniej uwzględniać interesy krajów rozwijających się.

⁶ Pierwotnie negocjacje miały się zakończyć nie później niż w 2005 r., ale brak możliwości określenia wspólnego stanowiska powoduje, że rozmowy są prowadzone do chwili obecnej.

⁷ *Schedule of Specific Commitments* – SSC.

oparcie negocjacji nie na konkretnej metodzie likwidacji protekcji, ale na ofertach poszczególnych członków; trudność ilościowego określenia rozmiarów barier w wymianie usługowej.

Pomimo generalnie skromnego wyjściowego poziomu negocjacji w ramach Rundy Dohijskiej oraz faktu, że od czasu zakończenia Rundy Urugwajskiej wiele państw zdecydowało się na liberalizację usług poza systemem GATS, DDA po dwóch rundach składania ofert i po ponad dziesięciu latach rokowań daje niewielką nadzieję na poszerzenie zakresu liberalizacji i oddziaływania reguł GATS.

Do czerwca 2008 r. 71⁸ członków WTO złożyło wstępne oferty liberalizacyjne, co oznacza, że ponad połowa nie wypełniła mandatu Rundy Doha. Jedna piąta członków wykazała się stałym zaangażowaniem w negocjacje usługowe, prezentując zrewidowane oferty, zgodnie z planem przyjętym podczas rozmów prowadzonych latem 2004 r.

Brak zaangażowania nie jest jedyną niepokojącą tendencją; równie poważnym problemem jest brak ambicji, co przejawia się w płytkiej zawartości złożonych do tej pory ofert. Propozycje krajów zarówno rozwijających się, jak i rozwiniętych koncentrują się na sektorach, które dominują w już podjętych zobowiązaniach, tj. na usługach biznesowych i finansowych oraz w mniejszym zakresie na turystyce i telekomunikacji. Usługi biznesowe i finansowe są jedynymi obszarami, w odniesieniu do których ponad połowa wszystkich ofert przewiduje jakąś formę poprawy dostępu do rynku. Z kolei podstawowe sektory usługowe, takie jak budownictwo, dystrybucja, usługi w zakresie ochrony środowiska i transport morski, budzą relatywnie niewielkie zainteresowanie; tak samo jest w przypadku tradycyjnie wrażliwych sektorów, takich jak usługi audiowizualne czy ochrona zdrowia.

4. Zakres zobowiązań liberalizacyjnych

Prostym sposobem oceny złożonych ofert jest zbadanie, w jakim zakresie zwiększają zakres pokrycia sektorowego. Jak pokazano na rys. 1, oferty – jeśli zostaną wprowadzone w życie – nie zmieniają znacznie obecnego poziomu zobowiązań. Zakres narodowych wykazów szczegółowych zobowiązań krajów rozwiniętych zwiększy się o ok. 8%, a w przypadku krajów rozwijających się o 6%. Jednak przeciętny poziom podsektorów objętych zobowiązaniami nadal będzie mniejszy niż 40%.

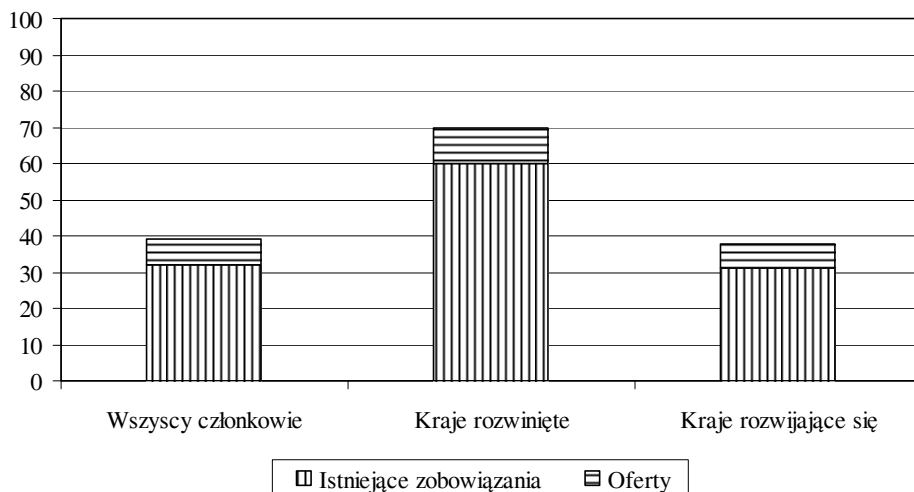
Dla porównania zakres pokrycia sektorowego istniejących zobowiązań GATS i ofert Doha warto zestawzić z poziomem liberalizacji osiągniętej w ramach preferencyjnych porozumień handlowych⁹. Tabela 1 pokazuje¹⁰, że PTA znacznie prze-

⁸ Traktując Wspólnotę Europejską jako jeden podmiot.

⁹ *Preferential Trade Agreement* – PTA.

¹⁰ Ze względu na liczbę zobowiązań porównanie zostało ograniczone do modelu 1 (handel transgraniczny) i 3 (obecność handlowa), które stanowią ponad 80% światowego handlu usługami. Analiza uwzględnia nie tylko pokrycie sektorowe, ale również poziom zobowiązań.

wyższą zakres zobowiązań GATS i ofert Doha w odniesieniu do obu (1 i 3) modeli świadczenia; zarówno dla handlu transgranicznego, jak i obecności handlowej średni poziom zobowiązań podjętych w ramach PTA jest ponaddwukrotnie wyższy niż poziom istniejących zobowiązań GATS. Patrząc na oba modele jednocześnie, należy stwierdzić, że wskaźnik dla ofert DDA (34) jest niewiele wyższy niż wskaźnik dla zobowiązań GATS (27), podczas gdy zobowiązania PTA znacznie przewyższyły wyniki multilateralne (63). Wartość dodana ofert DDA błędnie w porównaniu z wartością dodaną preferencyjnych porozumień handlowych.



Uwagi: Uwzględniono oferty złożone do stycznia 2008 r. Średnie pokrycie sektorowe dla krajów rozwijających się nie obejmuje państw najsłabiej rozwiniętych.

Rys. 1. Pokrycie sektorowe istniejących zobowiązań GATS oraz ofert DDA (%)

Źródło: [Marchetti, Roy 2009, s. 71].

Dokładniejsza analiza zobowiązań podejmowanych w ramach PTA wskazuje, że nie tylko obejmują nowe grupy usług, ale także zwiększają otwartość rynków usługowych, znacznie przewyższając – pod względem szerokości i głębokości – oferty złożone w ramach Rundy Doha. Postęp osiągnięty w ramach PTA sugeruje zatem potrzebę oraz możliwość ulepszenia ofert złożonych w ramach DDA. Szybki rozwój preferencyjnych porozumień handlowych stawia nowe wyzwania dla multilateralnych negocjacji – dotyczące utrzymania tempa liberalizacji w ramach PTA oraz uwielostrośnienia ich osiągnięć.

Tabela 1. Przeciętny poziom zobowiązań GATS, ofert DDA i zobowiązań PTA

	Zobowiązania GATS	Oferty DDA	PTA
M1	24	30	59
M3	30	38	67
M1+M3	27	34	63
Kraje rozwinięte	M1: 43 M3: 53	M1: 51 M3: 59	M1: 59 M3: 67
Kraje rozwijające się	M1: 18 M3: 23	M1: 23 M3: 32	M1: 60 M3: 67

Uwagi: Kalkulacja oparta na wskaźniku B. Hoekmana będącym średnią ważoną udziału poszczególnych sektorów, skorygowaną ze względu na zastrzeżenia lub wyjątki. Sposób ważenia przyznaje wartość 1 pełnym zobowiązaniom do liberalizacji, 0 zobowiązaniom niewiążącym, 0,5 – częściowym. Wskaźnik równy 100 dla danego modelu świadczenia oznacza pełne zobowiązanie we wszystkich 155 podsektorach wyróżnionych przez GATS; wskaźnik równy 0 oznacza, że nie podjęto żadnych zobowiązań w żadnych z sektorów. M1 oznacza model 1, M3 – model 3.

Źródło: [Marchetti, Roy 2009, s. 82].

5. Osiągnięcia GATS 2000 a aktualna polityka usługowa

W wielu przypadkach poziom dostępu gwarantowany w listach szczegółowych zobowiązań jest znacznie niższy niż istniejący w rzeczywistości. Wynika to z faktu, że od czasu zakończenia Rundy Urugwajskiej wiele państw zdecydowało się na liberalizację branż usługowych poza systemem GATS, w tym często dokonując jednostronnej liberalizacji. Z tego względu zobowiązania zapisane w SSC wskazują na wyższy poziom protekcji, niż ma to miejsce w rzeczywistości.

Wyniki badania przeprowadzonego w ramach projektu Banku Światowego [Gootiiz, Mattoo 2009]¹¹ dowodzą, że na obecnym etapie rozmów Runda Doha zwiększyła nieco gwarancję dostępu do rynku, ale nie zapewniła postępu w liberalizacji handlu usługami; z jednej strony rządy zobowiązały się do niezwiększania protekcjonizmu/niewspierania krajowych usług i usługodawców ponad określony poziom oraz do przestrzegania określonych reguł, z drugiej nie zapewniły większej otwartości rynków usługowych. Co więcej, dwa najsilniej obecnie chronione obszary – transport i usługi profesjonalne (obejmujące międzynarodowy przepływ osób) – w ogóle nie były przedmiotem negocjacji lub negocjacje te nie przyniosły efektów. Obecność osób fizycznych – podstawowy model świadczenia usług profesjonalnych, nadal w większości krajów napotyka trudne do pokonania bariery, ponieważ negocjatorzy mają niewielki liberalizujący wpływ na politykę migracyjną czy regulacje krajowe, takie jak wymagania licencyjne czy kwalifikacyjne.

¹¹ W badaniu przeanalizowano bieżącą sytuację w pięciu branżach usługowych (usługach finansowych, telekomunikacyjnych, handlu detalicznym, wybranych gałęziach transportu i trzech usługach profesjonalnych: rachunkowych, księgowych i prawniczych) w 32 krajach rozwijających się i w okresie transformacji oraz w 24 krajach OECD.

Dotychczasowe osiągnięcia multilateralnych negocjacji usługowych można ocenić, porównując aktualną politykę z zobowiązaniami Rundy Urugwajskiej (dalej jako zobowiązania) oraz ofertami złożonymi do tej pory w ramach negocjacji Rundy Doha (dalej jako oferty). We wszystkich regionach świata faktycznie realizowana polityka usługowa jest bardziej liberalna niż zobowiązania podjęte przez członków WTO podczas Rundy Urugwajskiej; występuje odwrotna zależność między „jakością” aktualnej polityki a poziomem zobowiązań GATS. Te ostatnie są średnio 2,3 razy bardziej restrykcyjne niż obecnie prowadzona polityka; to oznacza, że państwa mogłyby podwoić przeciętny poziom restrykcyjności handlu usługami bez naruszania swoich zobowiązań [Hoekman, Mattoo 2011]. Oferty złożone podczas Rundy Doha ulepszyły istniejące zobowiązania, ale luka między rzeczywistym reżimem regulacyjnym pozostaje duża; najlepsze oferty przedłożone do tej pory poprawiły zobowiązania GATS o ok. 13%, ale nadal są średnio 1,9 razy bardziej restrykcyjne niż aktualna polityka. Można zatem stwierdzić, że Runda Doha nie oferuje lepszego dostępu do rynku, ale słabe zapewnienie, że dostęp ten się nie pogorszy [Gootiiz, Mattoo 2009, s. 8]. Bliższych informacji dostarcza analiza na poziomie regionalnym (rys. 2) i sektorowym (rys. 3).

Aktualna polityka usługowa krajów afrykańskich (AFR¹²) jest znacznie bardziej liberalna niż ich zobowiązania i porównywalna do polityki prowadzonej przez kraje OECD. Cztery z sześciu krajów afrykańskich objętych badaniem (Nigeria, Ghana, Senegal i Tanzania) nie złożyły ofert w ramach Rundy Doha. Oferty dwóch pozostałych państw, Kenii i Republiki Południowej Afryki, nie wprowadziły znacznych ulepszeń w dostępie do rynku. Relatywnie mała liczba ofert złożonych w trakcie obecnej rundy negocjacji przez kraje tego regionu jest przypisywana wysokiemu udziałowi państw najslabiej rozwiniętych¹³.

Zobowiązania, oferty i aktualna polityka krajów Europy Środkowej i Wschodniej (ECA¹⁴) są znacznie bardziej liberalne niż pozostałych regionów. Różnica między ich polityką a zobowiązaniami oraz między ofertami a polityką nie jest duża. Wynika to faktu, że wstępne zobowiązania krajów ECA były dość liberalne i ambitne. W trakcie Rundy Doha Polska, Węgry, Czechy i Litwa nie przedstawiły niezależnych ofert, ale zostały objęte ofertą Wspólnoty Europejskiej.

Rzeczywista polityka usługowa krajów OECD¹⁵ oraz Ameryki Łacińskiej i regionu Karaibów (LAC¹⁶) jest bardziej liberalna niż ich zobowiązania. Ich oferty

¹² Afryka (AFR): Ghana, Kenia, Nigeria, Senegal, Republika Południowej Afryki, Tanzania.

¹³ Zgodnie z Deklaracją Konferencji Ministerialnej w Hongkongu od krajów najslabiej rozwiniętych nie wymaga się podejmowania nowych zobowiązań.

¹⁴ Europa Środkowa i Wschodnia (ECA): Czechy, Litwa, Polska, Ukraina, Węgry.

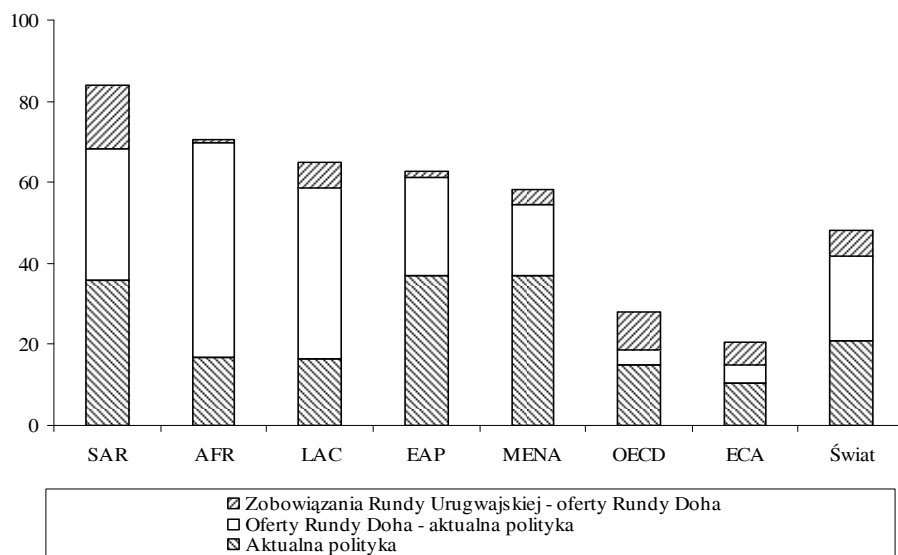
¹⁵ Kraje OECD: Australia, Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Japonia, Kanada, Korea Płd., Niemcy, Nowa Zelandia, Portugalia, Stany Zjednoczone, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy.

¹⁶ Ameryka Łacińska i Karaiby (LAC): Argentyna, Brazylia, Chile, Kolumbia, Ekwador, Meksyk, Peru, Trynidad i Tabago, Wenezuela.

poprawiły nieco zobowiązania i zbliżyły się do aktualnej polityki. W przypadku krajów LAC różnica między ofertami a aktualną polityką pozostaje bardzo duża, podczas gdy dla krajów OECD jest niewielka.

Kraje Azji Południowej (SAR¹⁷) prowadzą jedną z najbardziej restrykcyjnych rodzajów polityki w zakresie usług i równie restrykcyjne są ich zobowiązania. Jednakże złożone przez nich oferty znacznie ulepszyły pierwotne zobowiązania. W porównaniu z innymi krajami spoza OECD kraje SAR dokonały najdalej idących ulepszeń w dostępie do rynku.

Kraje Azji Wschodniej i Pacyfiku (EAP¹⁸) oraz Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (MENA¹⁹) zaoferowały niewielki postęp w zwiększaniu dostępu do rynku. Stosowana przez nie polityka jest bardzo restrykcyjna, a różnica między ofertami a polityką relatywnie nieduża.



Rys. 2. Indeks restrykcyjności handlu usługami według grup państw

Źródło: [Gootiiz, Mattoo 2009, s. 10].

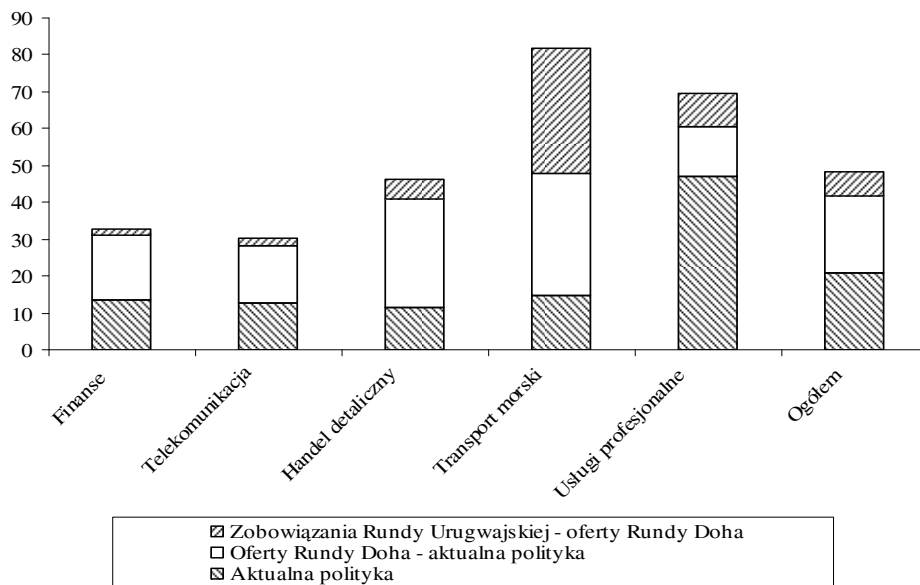
Analiza sektorowa wskazuje, że finanse i telekomunikacja są relatywnie otwartymi sektorami, a oferty złożone podczas negocjacji Rundy Doha nieznacznie poprawiły wcześniejsze zobowiązania, lecz wciąż nie odzwierciedlają aktualnej polityki. Polityka w zakresie handlu detalicznego również jest dość liberalna. Jednak

¹⁷ Azja Południowa (SAR): Indie, Pakistan, Sri Lanka. Azja Wschodnia i Pacyfik (EAP): Kambodża, Chiny, Indonezja, Malezja, Mongolia, Filipiny, Tajlandia.

¹⁸ Azja Wschodnia i Pacyfik (EAP): Kambodża, Chiny, Indonezja, Malezja, Mongolia, Filipiny, Tajlandia.

¹⁹ Bliski Wschód i Afryka Północna (MENA): Egipt, Jordania, Maroko, Arabia Saudyjska, Tunezja.

oferty nie polepszyły znacznie istniejących zobowiązań i różnica między ofertami a aktualną polityką pozostaje jedną z największych.



Rys. 3. Indeks restrykcyjności handlu usługami według kategorii usług

Źródło: [Gootiiz, Mattoo 2009, s. 10].

W transporcie morskim występuje ogromna przepaść między zobowiązaniem (lub ich brakiem) a aktualną polityką, którą zmniejszyły oferty Rundy Doha, lecz tylko o około połowę. Najwięcej usprawnień zostało dokonanych w zakresie usług pomocniczych oraz transgranicznych przewozów towarowych (np. przez państwa członkowskie UE). Spośród krajów OECD tylko Stany Zjednoczone nie dokonały żadnych ulepszeń w zakresie transportu morskiego.

Jeśli chodzi o usługi profesjonalne, to rzeczywista polityka jest wysoce restrykcyjna (zwłaszcza w odniesieniu do obecności osób fizycznych). Oferty Rundy Doha zmniejszyły różnice między zobowiązaniem a aktualną polityką. Ponieważ zarówno aktualna polityka, jak i przedstawione oferty są restrykcyjne, różnica między nimi jest niewielka.

6. Podsumowanie

Od czasu włączenia do WTO zasad międzynarodowego handlu usługami wzrosło nieodpasowanie list szczegółowych zobowiązań do rzeczywistych warunków panujących na rynku spowodowane tym, że członkowie WTO zadeklarowali otwarcie znacznie mniejsze niż stan aktualnej polityki w zakresie handlu usługami. Najmniejszy roz-

dźwięk wystąpił w sektorach, w których negocjacje prowadzono po zakończeniu Rudny Urugwajskiej, a więc w sektorze usług finansowych i telekomunikacyjnych. Zwiększenie różnicy między zobowiązaniami podjętymi w ramach WTO a rozwiązaniami stosowanymi faktycznie było skutkiem jednostronnej liberalizacji przeprowadzonej przez członków WTO [Szypulewska-Porczyńska 2009, s. 24-25].

Ostateczne rezultaty rokowań Doha stanowiąc będą wypadkową interesów poszczególnych członków WTO i staną się sprawdzianem siły oddziaływania grup lobbujących na rzecz liberalizacji sektora usług. Analiza postępów w negocjacjach wskazuje na konieczność dalszych dyskusji w kwestiach dotyczących poziomu zaangażowania uczestników, ich chęci poprawy poziomu dostępu do rynku i traktowania narodowego oraz większej swobody międzynarodowych przepływów osób fizycznych świadczących usługi.

Literatura

- Council for Trade in Services, Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services*, WTO, S/L/93, Geneva 2001.
- Gootiiz B., Mattoo A., *Services in Doha. What's on the Table*, The World Bank, „Policy Research Working Paper” 2009, no 4903
- Hoekman B., Mattoo A., *Services Trade Liberalization and Regulatory Reform*, The World Bank, „Policy Research Working Paper” 2011, no 5517.
- Marchetti J.A., Roy M. (red.), *Opening Markets for Trade in Services*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Szypulewska-Porczyńska A.D., *Polityka handlowa Unii Europejskiej w dziedzinie usług – między rozwiązaniami wielostronnymi a dwustronnymi*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 3.
- Wróbel A., *Międzynarodowa wymiana usług*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

GATS 2000: THE SCALE OF SERVICE MARKET ACCESS

Summary: In 2000, a new round of WTO negotiations on services was launched, called the Uruguay Round agreement. These negotiations were conducted during the Doha Round in 2001. The talks aimed to increase the sectoral coverage of commitments. During the Doha Round the improvement of GATS commitments was offered, but the gap between offers and actual policy remains large. The best offers submitted so far improve current GATS commitments by about 10 per cent, but remain on average twice as restrictive as actual policy. They generate no additional market opening.

Key words: services, trade liberalization, international negotiations, trade agreements, WTO.