

Magdalena Myszowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: magdalena.myszowska@ue.wroc.pl

TISA JAKO NOWE PLURILATERALNE POROZUMIENIE W SPRAWIE HANDLU USŁUGAMI

TISA AS NEW PLURILATERAL GATS

DOI: 10.15611/e21.2017.4.10

JEL Classification: F13, F15, F53, F10

Streszczenie: Porozumienie w sprawie handlu usługami (TiSA) jest największym pod względem liczby członków negocjowanym obecnie porozumieniem handlowym. Jego celem jest zwiększenie dynamiki liberalizacji międzynarodowego handlu usługami i odblokowanie ogromnego potencjału tego sektora dzięki wyjściu poza dotychczasowe (często nieaktualne, bo nieuwzględniające zmian zachodzących w sektorze usług i gospodarce światowej) postanowienia Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS). Polityczne i ekonomiczne implikacje TiSA są szeroko dyskutowane ze względu na jego potencjalne duże znaczenie dla globalnego handlu usługami. Jednak podstawowym celem artykułu było przedstawienie plurilateralnego TiSA w kontekście multilateralnego systemu handlowego. Do jego realizacji wykorzystano metodę krytycznej analizy źródeł – zarówno oficjalnych dokumentów UE i WTO, jak i literatury naukowej oraz doniesień prasowych. Opracowanie składa się z trzech zasadniczych części. W pierwszej omówiono główne elementy i strukturę przyszłego porozumienia, a w kolejnej wskazane zostały przyczyny utrzymującej się stagnacji negocjacji usługowych prowadzonych w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Następnie przeanalizowana została możliwość włączenia TiSA, jako wspólnego zestawu reguł w zakresie handlu usługami, do wielostronnego systemu handlowego i tym samym rozciągnięcia korzyści z niego płynących na kraje nieuczestniczące w negocjacjach. W oparciu o ograniczone informacje o stanie trwających negocjacji można stwierdzić, że im dłużej rozmowy będą prowadzone w obecnym formacie, tym mniejsza zasadność multilateralizacji porozumienia i tym słabsze perspektywy jego włączenia do architektury WTO. Warto zauważyć, że żadna z głównych gospodarek wschodzących ani żaden ze strategicznie ważnych krajów ASEAN nie bierze udziału w rokowaniach. Zatem istnieje wyraźna potrzeba zaangażowania w negocjacje większej liczby stron, by osiągnąć niezbędną „masę krytyczną”. Przeszkodą na drodze do ewentualnej przyszłej multilateralizacji TiSA może być również hybrydowy model formułowania zobowiązań liberalizujących wymianę usług; im bardziej architektura nowego porozumienia odbiegać będzie od procedur negocjacyjnych przyjętych w GATS, tym trudniejsze będzie jego włączenie do WTO. Opracowanie jest przyczynkiem do dalszych badań nad realnym znaczeniem TiSA dla pogłębienia liberalizacji handlu usługami.

Słowa kluczowe: GATS, preferencyjne porozumienia handlowe, handel usługami, WTO.

Summary: Trade in Services Agreement (TiSA) is the largest in terms of the number of members trade agreement being negotiated at present. Its objective is to increase the dynamics

of liberalization processes of international trade in services as well as to release a massive potential of this sector, moving beyond the previous (often outdated) provisions of the General Agreement on Trade in Services (GATS). Political and economic implications of TiSA are widely discussed on account of its potentially significant impact on global trade in services. However, the basic goal of the article was to present plurilateral TiSA in the multilateral context of trade system. The method of critical analysis of sources was applied for its realization – both the official EU and WTO documents as well as scientific literature and press releases. The elaboration consists of three basic parts. The initial part contains an analysis of some key elements and the structure of future agreement while the subsequent parts include certain reasons behind the prolonged stagnation of service negotiations conducted under the auspices of the World Trade Organization. Subsequently, the possibility of including TiSA as a common set of rules in the scope of trade in services into a multilateral trade system and thus, expanding the benefits stemming from it onto countries not participating in the negotiations, was analysed. Based on the limited information about the status of ongoing negotiations one may note that the longer the time of conducted discussions in the present format, the less justified multilateralization of the agreement and the weaker perspectives for its inclusion into WTO structure. It is worth noting that neither the key emerging economies nor strategically significant ASEAN countries participate in negotiations. Hence, there is a clear need for engagement of greater number of parties to the negotiations in order to reach the indispensable “critical mass”. Also the hybrid model of formulating commitments liberalising the exchange of services may become an obstacle on the way of any potential future of TiSA multilateralization; the more distant the architecture of new agreement is from the negotiation procedures accepted in GATS, the harder it will be to include it into WTO. The work constitutes a contribution for further research on the real significance of TiSA in enhancing liberalization of trade in services.

Keywords: GATS, preferential trade agreements, trade in services, WTO.

1. Wstęp

Od wiosny 2013 r. trwają negocjacje nad ostatecznym kształtem międzynarodowej umowy handlowej, która określi zasady regulujące handel usługami, obowiązujące dużą część świata w nadchodzących dziesięcioleciach. Grupa tzw. *Really Good Friends of Services* (RGFS), czyli państw zainteresowanych szybkim otwarciem rynku usług, zjednoczyła wysiłki w dążeniu do przewyciężenia dwudziestoletniego braku postępu multilateralnych negocjacji handlowych. Inicjatywa ta pojawiła się po tym, jak w czasie VIII Konferencji Ministerialnej Światowej Organizacji Handlu (WTO), która odbyła się w grudniu 2011 r. w Genewie, podjęto zobowiązanie do kontynuowania negocjacji w niektórych obszarach z zamiarem osiągnięcia (w drodze konsensusu) tymczasowego lub ostatecznego porozumienia, zanim zawarte zostanie całościowe porozumienie [World Trade Organization 2011]. Niektórzy ministrowie odczytali to jako zgodę na wykorzystanie plurilateralnych negocjacji w celu pokonania impasu, w jakim znalazły się rokowania Rundy Doha¹.

¹ USA i Australia przedstawiły propozycję stworzenia – poza strukturą WTO – niezależnego porozumienia dotyczącego usług, określanego jako Międzynarodowa umowa usługowa (*International*

Chociaż członkowie grupy nie podważali silnych podstaw stworzonych przez Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS), zauważyli, że od czasu jego przyjęcia handel usługami znacznie ewoluował². Co więcej, zobowiązania wielu krajów członkowskich podjęte w ramach GATS podlegają wyraźnym ograniczeniom lub nie odzwierciedlają rzeczywistego poziomu barier w handlu usługami [Peng 2013]. Dlatego, jak wyjaśnili we wspólnym oświadczeniu zapowiadającym rozmowy [New Zealand Ministry... 2012], proponowane porozumienie będzie miało na celu uchwycenie znaczącej części liberalizacji wprowadzonej jednostronnie przez poszczególne państwa lub w ramach ponad stu porozumień w sprawie handlu usługami notyfikowanych do WTO. Choć negocjacje prowadzone są poza ramami WTO, nowe porozumienie powinno być kompatybilne z GATS, aby w przypadku późniejszych przystąpień kolejnych państw można było je przekształcić w porozumienie wielostronne.

Nad projektem plurilateralnego porozumienia w sprawie handlu usługami (TiSA) pracują obecnie 23 podmioty³, z których wszystkie są członkami WTO: Australia, Kanada, Chile, Republika Chińska (Tajwan), Kolumbia, Kostaryka, Hongkong, Islandia, Izrael, Japonia, Liechtenstein, Mauritius, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Pakistan, Panama, Peru, Korea Południowa, Szwajcaria, Turcja i Stany Zjednoczone, a także Komisja Europejska⁴ reprezentująca 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. Łącznie strony zaangażowane w proces negocjacji odpowiadają za 70% globalnego PKB i handlu usługami⁵ oraz reprezentują 23% światowej populacji. Kluczowe duże gospodarki wschodzące, jak Brazylia, Chiny i Indie, nie są stroną negocjacji⁶, mimo że Chiny wyraziły chęć przystąpienia do rozmów⁷.

Członkowie grupy, mimo iż rozproszeni geograficznie i na różnym poziomie rozwoju gospodarczego⁸, dzielą wspólny cel, jakim jest osiągnięcie wyższego po-

Services Agreement, ISA). Z kolei UE konsekwentnie odwoływała się do plurilateralnego porozumienia w sprawie handlu usługami, zgodnego z regułami GATS, podkreślając w ten sposób jego związek z Rundą Doha i WTO [Vilup 2015].

² Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do handlu elektronicznego.

³ Urugwaj i Paragwaj wycofały się z negocjacji w 2015 r. W przypadku Urugwaju powodem był sprzeciw społeczny wobec potencjalnych poważnych konsekwencji porozumienia.

⁴ Rządy 28 państw członkowskich UE udzieliły Komisji Europejskiej mandatu do prowadzenia negocjacji w sprawie TiSA [Council of the European Union 2013].

⁵ Z wyłączeniem handlu wewnątrz UE.

⁶ Brazylia i Indie wyraziły swoje zastrzeżenia wobec prowadzenia plurilateralnych dyskusji na temat liberalizacji handlu usługami poza multilateralnym formatem w ramach WTO.

⁷ Zainteresowanie Chin spotkało się z odmienną reakcją stron TiSA [Fefer 2017]. USA wyraziły obawy co do gotowości Chin do podjęcia zobowiązań, których TiSA będzie wymagać, biorąc pod uwagę ograniczoną implementację innych porozumień, w tym zobowiązań Chin w ramach GATS oraz nieprzystąpienie tego kraju do Porozumienia w sprawie zamówień rządowych. Natomiast UE opowiedziała się za przystąpieniem Chin do porozumienia jeszcze przed zakończeniem negocjacji. Inni przekonywali, że łatwiej będzie zakończyć negocjacje bez udziału dużych krajów wschodzących, w tym Chin, i dopiero po tym, jak zapewniony zostanie wysoki poziomu zobowiązań liberalizacyjnych, zaprosić te kraje, by dołączyły do układu.

⁸ W negocjacjach uczestniczą przedstawiciele 10 rozwiniętych i 13 rozwijających się stron.

ziomu liberalizacji handlu usługami⁹. W tym duchu wspólnie stwierdzają, że porozumienie powinno mieć kompleksowy charakter, w tym znaczący zakres sektorowy, i nie wyłączać *a priori* żadnego sektora czy sposobu świadczenia usług [European Commission 2013]. Celem TiSA jest poprawa dostępu do rynku i wzmocnienie przepisów w zakresie handlu usługami m.in. poprzez ograniczenie barier dyskryminacyjnych w transgranicznym handlu usługami, zapewnienie bardziej przewidywalnego otoczenia inwestycyjnego dla usługodawców oraz poprawę mobilności dostawców usług. Przedmiotem negocjacji są tzw. załączniki (*annexes*) odnoszące się do poszczególnych kwestii objętych porozumieniem; niektóre z nich stosuje się horyzontalnie do handlu usługami (np. zasadę przejrzystości, regulacje krajowe), inne odnoszą się do poszczególnych sektorów (np. usług transportu lotniczego, usług finansowych).

Ostateczny kształt i zakres porozumienia pozostają przedmiotem negocjacji prowadzonych w Genewie, których gospodarzem są kolejno przedstawicielstwa Australii, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Mimo że rozmowy nie są prowadzone pod auspicjami WTO, a jej sekretariat nie wspiera procesu negocjacyjnego, w rzeczywistości utrzymywane są regularne nieformalne kontakty. Bardziej formalnie przedstawiciele państw przewodniczących obradom, po każdej rundzie, składają Radzie Handlu Usługami sprawozdanie z przebiegu negocjacji, często narażając się na krytykę ze strony państw członkowskich niebędących stroną TiSA, o defensywnych interesach w sektorze usług. W ciągu niespełna czterech lat uczestnicy odbyli 21 rund negocjacyjnych¹⁰, co wskazuje na szybkie tempo prac i determinację stron do zawarcia porozumienia. Obecnie negocjacje są wstrzymane i powinny zostać wznowione, gdy pozwoli na to kontekst polityczny.

2. Główne elementy i struktura przyszłego porozumienia

TiSA jest obecnie negocjowane przez podgrupę członków WTO, na podstawie art. V GATS, jako umowa w sprawie integracji gospodarczej. Kraje uczestniczące w rozmowach chciałyby jednak doprowadzić do nadania temu porozumieniu wielostronnego charakteru, tzn. do włączenia go na późniejszym etapie do ram regulacyjnych WTO. Aby ułatwić ten krok, za punkt wyjścia dla TiSA przyjęto główne zasady wypracowane w ramach GATS (m.in. zakres, definicje, dostęp do rynku, traktowanie narodowe), a za cel negocjacji obrano wypracowanie ambitnego porozumienia usługowego pozostającego w zgodzie z zapisami Układu.

⁹ Zwolennicy TiSA uważają, że jedno plurilateralne porozumienie zapewni jednolite reguły dla dużej grupy państw, ułatwiając wymianę między poszczególnymi członkami, i wyznaczy nowe globalne standardy w zakresie handlu usługami, które w przyszłości zostaną włączone do systemu WTO. Krytycy utrzymują, że poszczególne kraje, a zwłaszcza USA i UE, mogłyby osiągnąć znacznie wyższy poziom liberalizacji, negocjując oddzielne porozumienia, zamiast stosować „jedno rozwiązanie dla wszystkich” (*one size fits all*).

¹⁰ Konkretne decyzje są podejmowane w drodze konsensusu.

Rokowania powinny mieć szeroki zakres, oceniany z uwzględnieniem liczby sektorów, wielkości handlu objętego porozumieniem i sposobów świadczenia usług. Ponadto żaden z sektorów i sposobów świadczenia usług nie powinien być z góry wyłączony z porozumienia. Jednakże każde państwo decyduje, jak dalece gotowe jest otworzyć swoje rynki usług na konkurencję zagraniczną (tzn. zapewnić dostęp do rynku) i w jakich sektorach chce zachować możliwość preferencyjnego traktowania krajowych usługodawców kosztem usługodawców zagranicznych (tzn. w drodze odstępstwa od zasady traktowania narodowego, czyli równoprawnego traktowania podmiotów krajowych i zagranicznych)¹¹.

Przewiduje się, że przyszłe porozumienie będzie się składało z czterech następujących części:

1. Część I: postanowienia ogólne, do której zostaną inkorporowane wszystkie odpowiednie artykuły z GATS, co ma umożliwić jego przyszłą multilateralizację.

2. Część II: zobowiązania stron w zakresie dostępu do rynku i zasady traktowania narodowego.

3. Część III: nowe i rozszerzone zasady – stosowane horyzontalnie i w określonych sektorach usługowych – mające na celu poprawę ram regulacyjnych.

4. Część IV: postanowienia instytucjonalne regulujące m.in. rozstrzyganie sporów, przystąpienie nowych członków czy potencjalną multilateralizację.

Układ ma zawierać nowe bądź poszerzone przepisy dotyczące transgranicznego handlu usługami, inwestycji, handlu elektronicznego, transportu morskiego i lotniczego, drogowych przewozów towarowych i powiązanych usług logistycznych, konkurencyjnych usług doręczeniowych, usług energetycznych, przepływu osób fizycznych, usług profesjonalnych, wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych, przepisów wewnętrznych¹², przejrzystości¹³, przedsiębiorstw państwowych, zakupów rządowych, polityki konkurencji oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Porozumienie powinno obejmować również kwestie regulacyjne, m.in. w obszarze telekomunikacji, usług finansowych, pocztowych i kurierskich, w tym zasady zapewniające niezależność regulatorów, uczciwość procesów wydawania zezwoleń i niedyskryminacyjny dostęp do sieci telekomunikacyjnych [European Commission 2013]. Oczekuje się, że te nowe lub poszerzone regulacje przyczynią się do dalszego ograniczenia obciążeń administracyjnych, zwiększenia przewidywalności i zbliżenia przepisów, ułatwiając tym samym wymianę usług [European Commission 2017]. Uczestnicy negocjacji zamierzają również wprowadzić do porozumienia mechanizm rozstrzygania sporów między państwami, podobnie jak przypadku GATS czy innych porozumień WTO. Nie przewiduje się natomiast możliwości rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem (*Investor-to-State Dispute Settlement*, ISDS).

¹¹ Niewiele wskazuje na to, że USA zmieniają swoją postawę wobec transportu morskiego i 4. modelu świadczenia usług. Nie ma też dużej nadziei, że UE i Kanada wycofają swój długoletni sprzeciw wobec otwarcia rynku usług audiowizualnych.

¹² Środki odnoszące się do wymogów kwalifikacyjnych, wymogów licencyjnych i procedur oraz standardów technicznych.

¹³ W rozumieniu artykułu III GATS.

W ramach TiSA strony zdecydowały się na hybrydowy model (*hybrid approach*) liberalizacji handlu usługami, oparty na charakterystycznym dla GATS systemie list pozytywnych (*bottom-up approach*), ale też wykorzystujący wzorowany na NAFTA i promowany przez Stany Zjednoczone model list negatywnych (*top-down approach*) [European Commission 2016a]. Uzgodniono, że zobowiązania dotyczące dostępu do rynku powinny być konstruowane na podstawie modelu list pozytywnych, tzn. zawierających wykaz obszarów objętych porozumieniem¹⁴. Zasada traktowania narodowego oraz klauzula największego uprzywilejowania powinny mieć charakter zobowiązań horyzontalnych i zastosowanie do wszystkich rodzajów usług we wszystkich trybach ich świadczenia. Odstępstwa od tych zasad powinny być wskazane przez strony porozumienia na tzw. listach negatywnych, zawierających wykaz obszarów wyłączonych z zakresu porozumienia¹⁵.

Hybrydowe podejście przy konstruowaniu list szczegółowych zobowiązań należy postrzegać jako istotny krok naprzód w stosunku do GATS, w którym zasięg sektorowy zarówno zasady równego traktowania, jak i dostępu do rynku jest wyznaczony przez listę pozytywną, tzn. rygory stosuje się tylko wobec sektorów i sposobów dostarczania usług, które są wymienione w wykazie zobowiązań członka, i tylko wtedy, jeżeli nie wyłączono w nim istniejących już środków naruszających którąkolwiek z tych dwóch klauzul.

Uczestnicy negocjacji przyjęli ponadto, że klauzule utrudniające wycofanie się z przyjętych zobowiązań liberalizacyjnych, tj. klauzula martwego punktu (*standstill clause*), czyli zobowiązanie do utrzymania stanu liberalizacji osiągniętego do czasu zawarcia porozumienia, oraz klauzula zapadkowa¹⁶ (*ratchet clause*), czyli zobowiązanie do nieograniczania poziomu liberalizacji osiągniętego w przyszłości, obowiązują wyłącznie w odniesieniu do traktowania narodowego¹⁷. Klauzule te nie mają jednak zastosowania w odniesieniu do kwestii związanych z dostępem do rynku (tzn. do decyzji dotyczących zakresu, w jakim mogą działać dostawcy zagraniczni), aby umożliwić w przyszłości ewentualną modyfikację ustępstw w tym obszarze.

3. Kryzys wielostronnych negocjacji na forum WTO

Głównym powodem zaangażowania się koalicji 23 członków WTO w działania mające na celu wypracowanie sektorowego, plurilateralnego porozumienia liberalizującego handel usługami był impas wielostronnych rokowań handlowych prowadzonych na forum WTO w ramach Rundy Doha rozpoczętej w listopadzie 2001 roku.

¹⁴ Tylko sektory wymienione w wykazie będą otwarte na zagraniczną konkurencję.

¹⁵ W październiku 2016 r. UE opublikowała swoją drugą poprawioną propozycję wykazu szczegółowych zobowiązań i listy odstępstw od klauzuli najwyższego uprzywilejowania [European Commission 2016b].

¹⁶ Klauzula zapadkowa w umowie handlowej oznacza, że dane państwo nie może ponownie wprowadzić określonej bariery handlowej, którą już wcześniej jednostronnie usunęło w obszarze, co do którego przyjęło zobowiązanie.

¹⁷ Nie obejmują one jednak wyłączeń wymienionych w wykazie zobowiązań.

Dla określenia szerszego kontekstu warto wskazać, że od zawarcia GATS w 1995 r. szybko rosła liczba preferencyjnych porozumień handlowych zawierających postanowienia w zakresie liberalizacji usług. Mimo to w skali globalnej w układzie wielostronnym narastały poważne trudności uniemożliwiające stronom WTO uaktualnienie Układu oraz pogłębienie i poszerzenie zobowiązań usługowych. Ostatnia poważna próba mobilizacji członków WTO do zwiększenia poziomu zaangażowania w rokowania usługowe miała miejsce w 2008 r. w Genewie, gdzie kluczowi członkowie WTO „zasygnalizowali” innym obszary, w jakich mógłby być osiągnięty rzeczywisty postęp [World Trade Organization 2008]. *Signalling Conference* nie przyniosła jednak rozstrzygających rezultatów, co przyczyniło się do wzrostu frustracji wśród zwolenników pobudzenia liberalizacji wielostronnej i poszukiwania alternatywy dla negocjacji w ramach Rundy Doha.

Analizując dotychczasowy przebieg rokowań usługowych, należy zauważyć, że skala otwarcia rynku usług w porównaniu z wynikami poprzedniej rundy negocjacji jest niewielka. Nadal zachowano wiele ograniczeń związanych z dostępem do rynku oraz wyłączeń z zastosowania klauzuli traktowania narodowego, a w wielu sektorach usług utrzymano dotychczasową formułę „bez zobowiązań”, na mocy której dana branża usługowa jest wyłączona z liberalizacji i oddziaływania reguł GATS [Wróbel 2015]. Przyznanie krajom najslabiej rozwiniętym piętnastoletniego okresu preferencyjnego dostępu do rynków usług państw rozwiniętych, zatwierdzone podczas IX Konferencji Ministerialnej WTO w grudniu 2013 r. na Bali, należy uznać za jedno z niewielu osiągnięć Rundy Doha w obszarze usług.

Jedną z przyczyn niewielkiego postępu w rokowaniach usługowych na forum WTO są znaczne różnice stanowisk i rozbieżność interesów między krajami wysoko rozwiniętymi a rozwijającymi się [Sauve, Roy (eds.) 2016]. Mimo zmian w światowym systemie handlowym, polegających m.in. na pojawieniu się nowych potęg handlowych, takich jak Brazylia, Chiny i Indie, zasada specjalnego i zróżnicowanego traktowania nadal stanowi integralny element negocjacji, co w opinii krajów rozwijających się upoważnia je do tego, by od krajów rozwiniętych oczekiwać więcej, niż same są gotowe zaoferować. Ponadto duże kraje rozwijające się, które uczestniczyły w Rundzie Urugwajskiej, postrzegają Rundę Doha jako szansę przywrócenia równowagi sił; chcą nie tylko uzyskać korzystne warunki dostępu do rynków, lecz przy okazji zdobyć polityczny prestiż i uznanie ich na arenie międzynarodowej za rosnące w siłę „ekonomiczne mocarstwa” [Wróbel 2015]. Z kolei państwa wysoko rozwinięte przekonują, że spektakularny wzrost dużych gospodarek wschodzących nie uzasadnia dalszego stosowania wobec nich jednostronnych ustępstw i domagają się bardziej sprawiedliwego podziału praw i obowiązków, zgodnie z którym duże gospodarki wschodzące powinny robić więcej, by zapewnić wzajemnie korzystny wynik negocjacji.

Ponadto, mimo wzrostu liczby państw członkowskich WTO i obszarów ujętych w agendzie negocjacyjnej, kraje rozwijające się nalegały na utrzymanie w Rundzie

Doha zasady jednolitego zobowiązania (*single undertaking*)¹⁸, chcąc w ten sposób uzyskać niezbędną przewagę, by forsować dalsze reformy w rolnictwie w zamian za ustępstwa w handlu usługami i w zakresie dostępu do rynku dla towarów nierolnych (*Non-Agricultural Market Access*, NAMA). Dodatkowo Deklaracja Ministerialna z Hongkongu w sposób dorozumiany przyznała priorytet rolnictwu i NAMA, przed usługami. W rezultacie duże wschodzące kraje, jak Argentyna, Brazylia, Indie i Republika Środkowej Afryki, stanowczo odmawiają pełnego włączenia się w negocjacje usługowe, aż do uzyskania rzeczywistego postępu w sektorze rolnictwa [Sauve, Roy (eds.) 2016].

W obliczu niepowodzenia negocjacji i braku perspektyw osiągnięcia skutecznego porozumienia, po czternastu latach organizowanych na forum WTO wielostronnych negocjacji handlowych, podczas X Konferencji Ministerialnej WTO w grudniu 2013 r. w Nairobi członkowie organizacji poróżnili się co do tego, czy Agenda Doha powinna być przedmiotem dalszych negocjacji, czy też należałoby oficjalnie ogłosić zakończenie rundy i rozpocząć zupełnie nowy etap funkcjonowania WTO [Wojtas 2016]. W ostatnich latach stało się jasne, że rozmowy, które pierwotnie miały zakończyć się w 2005 r., zostały sparaliżowane, ponieważ ani rozwinięte gospodarki, jak Stany Zjednoczone czy Unia Europejska, ani kraje rozwijające się, jak Chiny czy Indie, nie chciały lub nie mogły poczynić zasadniczych ustępstw. Brak porozumienia w ramach Rundy Doha wzmocnił pogląd o nieefektywności tworzenia regulacji na poziomie multilateralnym i skierował sfrustrowane rządy wielu krajów w kierunku bilateralnych i plurilateralnych umów handlowych.

4. Wzajemne relacje między TiSA a WTO i perspektywy multilateralizacji porozumienia

Strony, które przystąpiły do rozmów w sprawie TiSA, wielokrotnie podkreślały chęć przyszłej multilateralizacji umowy rozumianej jako włączenie jej do wielostronnego systemu handlu WTO [World Trade Organization 2013]. W związku z tym kluczowe są pytania o możliwe relacje między TiSA a WTO [Marchetti, Roy 2013]. Czy TiSA może się stać ważnym krokiem w kierunku dalszej multilateralnej liberalizacji handlu usługami, czy będzie największym (zawartym do tej pory) preferencyjnym porozumieniem w zakresie usług? Czy TiSA może osłabić wysiłki podejmowane w WTO na poziomie multilateralnym i podważyć centralną rolę WTO w światowym systemie handlu? Pytania te są nawet bardziej zasadne w odniesieniu do TiSA niż do innych preferencyjnych porozumień handlowych z uwagi na bezprecedensową liczbę uczestników tej inicjatywy¹⁹ oraz fakt, że jest to pierwsze plurilateralne porozumienie (formalnie poza WTO) dotyczące wyłącznie handlu usługami.

¹⁸ „Nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie zostanie uzgodnione”, tzn. brak porozumienia w jednej sprawie wyklucza wdrażanie porozumienia w sprawach uzgodnionych.

¹⁹ Całkowita liczba uczestników negocjacji w sprawie TiSA (50 – licząc osobno każdy kraj UE) stanowi blisko jedną trzecią wszystkich członków WTO (164).

Pierwszą możliwością jest włączenie – w formie protokołu – wypracowanych w ramach TiSA zobowiązań liberalizacyjnych poszczególnych stron do ich list szczegółowych zobowiązań podjętych w ramach GATS²⁰. To podejście miałyby prawdziwie multilateralny charakter w tym sensie, że mimo iż negocjacje byłyby prowadzone tylko przez pewną część państw, to – na podstawie klauzuli największego uprzywilejowania – przyjęte ułatwienia w dostępie do rynków zostałyby rozciągnięte na wszystkich członków WTO. Takie rozwiązanie sprzyjałoby jednak wystąpieniu zjawiska tzw. jeźdźców na gapę (*free riders*), czyli państw, które mimo iż nie uczestniczyły w rokowaniach TiSA, skorzystałyby z ułatwionego dostępu do rynków, nie oferując w zamian podobnych koncesji [Godsoe 2014]. Dlatego realizacja tej idei wymaga zgromadzenia dostatecznie dużej liczby państw członkowskich WTO generujących znaczącą część obrotów usługowych, gotowych podjąć zobowiązania wychodzące poza te przyjęte w ramach GATS (koncepcja „masy krytycznej”²¹). Teoretycznie istnieje możliwość zwiększenia zakresu podmiotowego TiSA poprzez wzrost liczby uczestników rokowań oraz przystąpienie do układu po jego zawarciu przez pozostałych członków WTO²². Gdyby udało się doprowadzić do przyjęcia TiSA przez wszystkich członków WTO, nowa umowa mogłaby zastąpić wynegocjowany w ramach Rundy Urugwajskiej Układ ogólny w sprawie handlu usługami. Niezależnie od tego główną korzyścią takiego działania byłoby to, że nowe zobowiązania, poprzez ich inkorporację do list koncesyjnych zainteresowanych państw, stałyby się częścią GATS, a tym samym systemu prawnego WTO.

Inną opcją jest jednostronne ulepszenie istniejących zobowiązań szczegółowych w ramach indywidualnej procedury certyfikacji²³, zgodnie z którą kraje członkowskie WTO będą zatwierdzać indywidualne prośby o wprowadzenie poprawek do istniejących zobowiązań. Po otrzymaniu zezwolenia nowe zobowiązania zostaną włączone do wykazu zainteresowanego państwa i poprzez klauzulę największego uprzywilejowania przyniosą korzyści wszystkim innym krajom członkowskim. W przeciwieństwie do poprzedniego podejścia to rozwiązanie nie gwarantuje osiągnięcia „masy krytycznej” państw członkowskich WTO; kraje realizujące tę opcję nie wiedzą, czy pozostali partnerzy handlowi zrobią to samo ani czy nowe zobowiązania zostaną zaaprobowane przez wszystkie strony organizacji. Niemniej jednak to podejście może stanowić uzupełnienie pierwszego, pozwalając na włączenie kolejnych państw członkowskich WTO do „masy krytycznej”.

²⁰ Podejście to zostało wykorzystane we wdrażaniu zobowiązań będących rezultatem dodatkowych negocjacji w sprawie usług finansowych (w latach 1995 i 1997), w sprawie przemieszczania się osób fizycznych (1995 r.) i w sprawie usług telekomunikacyjnych (1997 r.).

²¹ Koncepcja „masy krytycznej” odnosi się do negocjacji prowadzonych przez pewną liczbę stron, która mimo że nie obejmuje wszystkich członków, to reprezentuje bardzo wysoki odsetek handlu międzynarodowego danym towarem lub usługą, i zgadza się co do słuszności podejmowania określonych działań pod auspicjami WTO [Sauve 2013].

²² Promotorem takiego rozwiązania jest UE [European Commission 2013].

²³ W ten sposób około dwudziestu państw członkowskich WTO wprowadziło zmiany do swoich zobowiązań.

Możliwe jest również inkorporowanie TiSA do systemu WTO jako fakultatywnego porozumienia plurilateralnego, dopuszczającego możliwość przystąpienia nowych sygnatariuszy. Wówczas TiSA miałyby taki sam status jak funkcjonujące w ramach WTO Porozumienie w sprawie zamówień rządowych i Porozumienie w sprawie handlu samolotami cywilnymi. Porozumienie plurilateralne jest wiążące tylko dla tych członków WTO, którzy je zaakceptowali. Innymi słowy prawa i obowiązki wynikające z przepisów i zobowiązań zawartych w plurilateralnym porozumieniu handlowym nie są przenoszone na inne państwa członkowskie na mocy klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Zgodnie z artykułem X Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu z 15 kwietnia 1994 r. Konferencja Ministerialna może w drodze konsensusu zdecydować o włączeniu takiego porozumienia do załącznika 4, co czyni je integralną częścią systemu prawnego WTO, pozwalając jego sygnatariuszom na korzystanie z systemu rozstrzygania sporów WTO w celu wyegzekwowania zobowiązań wynikających z porozumienia. To podejście zapewnia niższy stopień multilateralizacji, ponieważ zobowiązania nie podlegają klauzuli najwyższego uprzywilejowania, a inkorporacja porozumienia do ram WTO będzie wymagała zgodnego stanowiska krajów spoza TiSA.

Jeśli intencją grupy tzw. RGFS jest wynegocjowanie umowy, z której korzyści nie zostaną rozszerzone na pozostałe kraje członkowskie WTO, to inną opcją jest zawarcie porozumienia o integracji gospodarczej na podstawie artykułu V GATS²⁴. Zezwala on na zawarcie porozumienia liberalizującego handel usługami pod warunkiem, że takie porozumienie: 1) ma znaczący zakres sektorowy, 2) przewiduje wyeliminowanie dyskryminacji między stronami poprzez usunięcie istniejących środków dyskryminacji albo zakaz wprowadzania nowych lub bardziej dyskryminujących środków. Co więcej porozumienie takie nie powinno podwyższać ogólnego poziomu barier dla handlu usługami wobec któregokolwiek członka znajdującego się poza porozumieniem [Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych... 1998]. Nie ulega wątpliwości, że preferencyjne porozumienia funkcjonujące na podstawie artykułu V GATS nie stanowią części systemu WTO i w konsekwencji ich strony nie mogą korzystać z systemu rozstrzygania sporów tej organizacji.

5. Zakończenie

Rozpoczęcie negocjacji w sprawie TiSA poważnie zagroziło szansom na zawarcie ponadsektorowej wzajemnie korzystnej umowy kończącej wieloletnie rokowania Rundy Doha. Odkąd kraje rozwinięte prowadzą negocjacje usługowe poza WTO, są mniej skłonne do pójścia na ustępstwa w kwestiach rolnictwa. Tym samym mniejsze szanse na podjęcie przez kraje rozwinięte zobowiązań liberalizacyjnych w obszarze rolnictwa zniechęcają duże wschodzące kraje spoza TiSA do przyjęcia zobowiązań usługowych. Ostatecznie zasada „wszystko albo nic”, która przez zbalansowanie

²⁴ Zwolennikiem takiego rozwiązania są Stany Zjednoczone.

ustępstw między sektorami miała zagwarantować wzajemnie korzystny wynik, osłabiła zainteresowanie stron osiągnięciem swoich interesów w ramach WTO i doprowadziła do impasu wielostronnych negocjacji pod auspicjami tej organizacji.

Rokowania w sprawie TiSA stanowią natomiast rzeczywistą szansę na uzyskanie dalszych postępów w procesie preferencyjnej liberalizacji rynków usługowych między koalicją krajów reprezentujących 70% globalnego handlu usługami. Mimo że udział ten jest niższy niż zasięg innych porozumień opartych na koncepcji masy krytycznej zawartych w ramach WTO²⁵, to TiSA jest jedynym tak istotnym projektem o znacznym potencjale pogłębienia liberalizacji międzynarodowego handlu usługami w warunkach kryzysu negocjacji WTO. Jeśli i gdy porozumienie zostanie zawarte, może ono całkowicie zmienić krajobraz preferencyjnych porozumień w zakresie usług, zwłaszcza ze względu na swoją hybrydową strukturę (system list pozytywnych w zakresie dostępu do rynku i list negatywnych w odniesieniu do traktowania narodowego), a także liczne horyzontalne i sektorowe reguły regulacyjne. TiSA w naturalny sposób zastąpi kilka porozumień z komponentem usługowym zawartych wcześniej przez strony układu. Przykładowo, Unia Europejska i Stany Zjednoczone w preferencyjny sposób uregulowały handel usługami z dziewięcioma krajami zaangażowanymi w negocjacje w sprawie TiSA. Liderem pod względem liczby umów zawartych z pozostałymi uczestnikami rokowań jest Chile, które zapewniło sobie ułatwienia w dostępie do rynków szesnastu stron TiSA [World Trade Organization 2016].

Z drugiej strony, analiza zmian w zakresie polityki usługowej, jakie zaszły od 2000 r., sugeruje, że istnieje możliwość podejmowania dalszych zobowiązań w ramach negocjacji prowadzonych pod auspicjami WTO oraz że GATS daje największą szansę na konsolidację autonomicznych działań liberalizacyjnych mających miejsce na całym świecie i przyjęcie zobowiązań, które najskuteczniej zapobiegą przyszłej erupcji protekcjonizmu [Sauve, Roy (eds.) 2016]. Mimo że uczestnicy negocjacji w sprawie TiSA odpowiadają za dwie trzecie światowego eksportu usług, to państwa spoza porozumienia (m.in. Indie, Brazylia, Republika Południowej Afryki, kraje ASEAN, Chiny) podjęły najwięcej reform w zakresie polityki usługowej, zarówno ułatwiających (75%), jak i ograniczających wymianę handlową (25%)²⁶. Wynika z tego, że członkowie preferencyjnych porozumień handlowych obejmujących usługi tylko częściowo mogą zrealizować swój (prawdopodobnie) najważniejszy cel, jakim jest konsolidacja liberalizacji i powstrzymanie przyszłego protekcjonizmu. Biorąc pod uwagę liczbę stron zaangażowanych w rokowania, należy stwierdzić,

²⁵ Dla porównania, w przypadku Porozumienia w sprawie technologii informatycznych oraz Porozumienia w sprawie podstawowych usług telekomunikacyjnych i usług finansowych wskaźnik pokrycia rynku przekraczał 90% [Sauve 2013].

²⁶ W obu grupach odsetek środków liberalizacyjnych przewyższał odsetek narzędzi o charakterze protekcjonistycznym.

że TiSA nie obejmie swoim zasięgiem dużej liczby reform liberalizacyjnych wdrożonych na całym świecie i nie powstrzyma wprowadzenia znacznej liczby środków ograniczających handel.

Literatura

- Council of the European Union, 2013, *Draft Directives for the negotiation of a Plurilateral Agreement on Trade in Services*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6891-2013-ADD-1-DCL-1/en/pdf> (24.08.2017).
- European Commission, 2013, *Negotiations for a Plurilateral Agreement on Trade in Services*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-107_en.htm (dostęp: 22.08.2017).
- European Commission, 2016a, *Services and investment in EU trade deals. Using 'positive' and 'negative' lists*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154427.pdf (dostęp: 24.08.2017).
- European Commission, 2016b, *TiSA EU second revised offer. Schedule of specific documents and list of MFN exceptions*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155096.pdf (dostęp: 13.09.2017).
- European Commission, 2017, *Trade SIA in support of negotiations on a plurilateral Trade in Services Agreement (TiSA). Final report*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155772.pdf (dostęp: 15.09.2017).
- Fefer R.F., 2017, *Trade in Services Agreement (TiSA) Negotiations: Overview and Issues for Congress*, Congressional Research Service, Washington.
- Godsoe H., 2014, *The Depth of the Trade in Services Agreement*, <http://digitalcommons.law.byu.edu/ilmr/vol10/iss1/2/> (dostęp: 13.09.2017).
- Marchetti J.M., Roy M., 2013, *The TiSA Initiative: An Overview of Market Access Issues*, World Trade Organization, Geneva.
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2012, *Joint Statement – Advancing Negotiations on Trade in Services*, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/agreements-under-negotiation/tisa/joint-statement-on-tisa/> (dostęp: 22.08.2017).
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 23 lutego 1998 r. w sprawie ogłoszenia załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), DzU, nr 34, poz. 195.
- Peng S., 2013, *Is the Trade in Services Agreement (TiSA) a Stepping Stone for the Next Version of GATS?*, Hong Kong Law Journal, vol. 43, s. 611-632.
- Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r., DzU 1995, nr 98 poz. 483.
- Sauve P., 2013, *A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the case for a Trade in Services Agreement (TiSA)*, NCCR Trade Regulation Working Paper, no. 29.
- Sauve P., Roy M. (eds.), 2016, *Research Handbook on Trade in Services*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.
- Stephenson S., Ragoussis A., Sotelo J., 2016, *Implications of the Trade in Services Agreement (TiSA) for developing countries*, German Development Institute Discussion Paper, no. 10.
- Vilup E., 2015, *The Trade in Services Agreement (TiSA): An end of negotiations in sight?*, European Parliament, Brussels.
- Wojtas M., 2016, *Negocjacje Rundy Doha – postępy w czasie Konferencji Ministerialnych w Bali i Nairobi*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 3, s. 275-284.
- World Trade Organization, 2008, *Services Signalling Conference. Report by the Chairman of the TNC*, 30 July 2008, WTO Document JOB (08)/93.

- World Trade Organization, 2011, *Eight Ministerial Conference. Chairman's Concluding Statement*, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min11_e/min11_closing_e.htm (dostęp: 22.08.2017).
- World Trade Organization, 2013, *Council for Trade in Services. Report of the meeting held on 20 June 2013*, <http://istia-services.org/wtdocs.htm> (dostęp: 12.09.2017).
- World Trade Organization, 2016, *Regional Trade Agreements Information System*, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (dostęp: 14.09.2017).
- Wróbel A., 2015, *Liberalizacja międzynarodowego handlu usługami w warunkach kryzysu negocjacji WTO*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 41, Szczecin, s. 53-65.