

Kamila Fatyga

(absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie)

ORCID: 0000-0001-8333-5241

Istota Generalnego Systemu Preferencji (GSP) oraz jego praktyczne stosowanie

Generalized System of Preferences (GSP) and its practical application

ABSTRACT

The text deals with the subject of the Generalized System of Preferences, operating on the basis of the decision of the GATT Council of June 25, 1971, focusing on the characteristics of the systems used by developed and developing countries in relation to the least developed countries. The issue has been described comprehensively, including the history of the system implementation and its essence. In addition, the author has attempted to assess the effectiveness of the system as it stands and consider whether GSP and other unilateral tariff preferences actually contribute to promoting exports from beneficiary countries. The topic raises hardly explored issues in the field of current international economic law.

Keywords: Generalized System of Preferences, GSP, developing countries, developed countries, tariff preferences

Wstęp

Ogólny system preferencji (GSP) został zapoczątkowany przez UNCTAD na konferencji inauguracyjnej w 1964 roku. Sens istnienia GSP opierał się na trzech założeniach:

- kraje rozwijające się miały zwiększyć eksport do krajów rozwiniętych;
- kraje rozwijające się miały eksportować towary o wyższej wartości dodanej;

- GSP zmniejszyłyby zależność od pomocy zagranicznej¹.

W reakcji na postrzeganą nieustępliwość krajów rozwiniętych w kierunku liberalizacji handlu tekstyliami, odzieżą, obuwiem i rolnictwem² kraje rozwijające się stosowały dwutorowe podejście na poziomie międzynarodowym. W ramach GATT kraje rozwijające się należały na specjalne traktowanie w związku z taryfami, subsydiami i kontyngentami importowymi. Ścieżka prowadzona przez nie poza GATT została zapoczątkowana w latach 60. XX wieku pod auspicjami UNCTAD.

Przy wsparciu Stanów Zjednoczonych i innych krajów rozwiniętych podczas drugiej, czteroletniej konferencji UNCTAD w 1968 r. koncepcja GSP została formalnie przyjęta. Uczestnicy UNCTAD II przyjęli tak zwaną „rezolucję 21 (II)”, dokument uznający „jednomyślne porozumienie na rzecz wczesnego ustanowienia wzajemnie akceptowalnego systemu ogólnych, niereferencyjnych i niedyskryminacyjnych preferencji, które byłyby korzystne dla krajów rozwijających się”³. Rezolucja 21 ustanowiła również Specjalny Komitet ds. Preferencji, w celu opracowania szczegółów proponowanego systemu. W 1970 r. Specjalny Komitet przyjął następujące decyzje:

- wszystkie kraje rozwijające się powinny od początku uczestniczyć w programie jako beneficjenci, a status beneficjenta powinno określać się zgodnie z zasadą samodzielnego wyboru;
- dozwolone są *a priori* ograniczenia ilości towarów, które mogą być importowane za pośrednictwem GSP;
- preferencje taryfowe będą tymczasowe, niewiążące i pod warunkiem uzyskania niezbędnego waivera GATT⁴.

Wyniki obrad zostały w październiku 1970 roku przedstawione Radzie Handlu i Rozwoju UNCTAD. Zgodnie z uzgodnionymi wnioskami, niektóre rozwinięte państwa należące do GATT wystąpiły do Rady o zezwolenie na wydanie odpowiedniego waivera. Wezwanie do

¹ K.C.Kennedy: *Generalized System Of Preferences After Four Decades: Conditionality and The Shrinking Margin. Of Preference*, Michigan state international law review, 2012 s. 536

² *Ibidem*.

³ Report of the United Nations Conference on Trade and Development on Its Second Session, U.N. TDBOR, 2d Sess., Annex 1, Agenda Item 11, at 38, U.N. Doc. TD/97/Annexes (1968), reprinted in Panel Report, European Communities — Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/R (Dec. 1, 2003).

⁴ Agreed Conclusions of the Special Comm. on Preferences, U.N. TDBOR, 4th Sess., 267th mtg., Annex 1, paras. I.9, II.1, III.1-4, IV.1, & IX.2, U.N. Doc. TD/B/330 (1970), reprinted in 10 I.L.M. 1083, 1084 (1971).

ustanowienia wzajemnie akceptowalnego systemu ogólnych, niereferencyjnych i niedyskryminacyjnych preferencji zostało ostatecznie zrealizowane trzy lata później w 1971 r. w Powszechnym Systemie Preferencji (waiverze GSP). Decyzja w sprawie GSP z dnia 25 czerwca 1971 stanowiła zniesienie ma 10 lat obowiązku stosowania KNU wynikającego z art. I: 1 GATT w odniesieniu do preferencyjnych stawek celnych stosowanych przez kraje rozwinięte do importowanych z krajów rozwijających się⁵.

Każdy kraj przyznający preferencje mógł w dowolnym momencie zakończyć swój program GSP. Od 1971 roku, w którym Powszechny System Preferencji został po raz pierwszy zatwierdzony pod auspicjami GATT - GSP stał się stałym elementem polityki handlowej krajów rozwiniętych⁶.

Istota GSP

Ogólny system preferencji został opisany jako niejednorodny zestaw mechanizmów krajowych posiadających wspólne cechy podstawowe. Ze względu na różnice w strukturach gospodarczych i stawkach taryfowych państw rozwiniętych, a także na istnienie niejednorodnych gałęzi przemysłu krajowego- od samego początku niemożliwe było stworzenie jednego zharmonizowanego systemu identycznych koncesji taryfowych. W związku z tym GSP stał się zbiorem indywidualnych programów krajowych opartych na wspólnych celach i zasadach- z myślą o zapewnieniu krajom rozwijającym się równoważnych możliwości rozwoju⁷. Każdy kraj udzielający preferencji nakłada na kraje rozwijające się będące beneficjentami (zgodnie z indywidualnymi ustaleniami każdego państwa udzielającego) zwolnienia z ceł (w postaci obniżenia taryf lub bezcłowego dostępu) na większość wytwarzanych produktów i niektóre „niewrażliwe” produkty rolne. Zakres tych produktów i preferencyjne traktowanie mogą znacznie różnić się w stosunku do różnych państw udzielających ulgi⁸. Podczas gdy większość systemów GSP dopuszcza całkowite zwolnienie

⁵ K.C.Kennedy: *op.cit.* s. 536.

⁶ Dziesięcioletni waiver GSP został przedłużony bezterminowo decyzją Rundy Tokijskiej 18 listopada 1979 r. na podstawie wprowadzonej wtedy Enabling Clause (Decyzja GATT z 28 listopada 1979 - L/4903). Pozwoliła ona na przedłużenie stosowania przez państwa rozwinięte ulg w stosunku do państw rozwijających się, jednocześnie nie zobowiązując ich do tego. Co za tym idzie Enabling Clause stała się podstawą prawnomiędzynarodową dla każdego indywidualnego (wprowadzanego przez dane państwo) GSP.

⁷ K.C.Kennedy: *op.cit.* s. 539-540.

⁸ Note Report by the Secretariat: Trade Policy Review for the European Communities, 35 n.93, WT/TPR/S/177/Rev.1 (May 15, 2007).

z ceł zakwalifikowanych produktów, niektóre państwa zapewniają jedynie obniżki taryf (dotyczy to na przykład Australii, Japonii i UE)⁹.

W 1971 r. sześciu pierwotnych członków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wdrożyło pierwszy na świecie program GSP na podstawie waivera GATT z 1971 r. W latach siedemdziesiątych XX wieku w ich ślady poszło kilka spośród krajów członkowskich OECD - Australia, Kanada, Węgry, Japonia, Nowa Zelandia, Norwegia, Szwajcaria i Stany Zjednoczone¹⁰. Tym co łączy te różne systemy krajowe w szerokim zakresie są pierwotne zasady GSP zapewniające, że kraje rozwijające się są prawdziwymi beneficjentami ich programów. Ponadto niektóre państwa udzielające ulg nie ustanawiają żadnych formalnych warunków, które powinny spełnić państwa rozwijające się w celu zakwalifikowania się jako kraj-beneficjent. Nie ustanawiają także żadnych formalnych warunków utrzymania statusu beneficjenta¹¹.

Wraz z pojawieniem się idei powstania GSP, zakładano że państwa rozwijające się przyznające preferencje zapewnią korzyści wszystkim krajom rozwijającym się, nie dyskryminując żadnego z nich. Dyskryminacja wynikająca z wprowadzenia różnych preferencji taryfowych została jednak niejako wbudowana w programy GSP¹². Przykładem może być choćby to, że lista beneficjentów programu może znacząco różnić się w zależności od kraju zapewniającego ulgę.

Na pierwszej Konwencji Lomé w 1976 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza rozszerzyła ustanowione przez GSP ulgi na grupę 70 rozwijających się państw głównie w Afryce, na Karaibach i na Pacyfiku (państwa AKP), z których zdecydowaną większością były Europejskie kolonie¹³.

W 1984 r. Stany Zjednoczone, wprowadziły Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA), zapewniając tym samym preferencyjne traktowanie taryfowe na korzyść dwudziestu krajów na Karaibach i w Ameryce Środkowej (oferując beneficjentom CBERA preferencje taryfowe na około 1700 produktów więcej niż w przypadku amerykańskiego programu GSP¹⁴).

⁹ UNCTAD, Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of Australia 5 (June 2000); Report by the Secretariat, Trade Policy Review for Japan, WT/TPR/S/175/Rev.1, at 25-26 (2007).

¹⁰ *Vide*: UNCTAD, Agreement on the Global System of Trade Preferences Among Developing Countries (April 12, 1988).

¹¹ K.C.Kennedy: *op.cit.* s. 539-540.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

Sekretariat UNCTAD zgłosił na chwilę obecną¹⁵ trzynaście¹⁶ krajowych systemów GSP. W danym państwie przyznającym preferencje lista produktów zakwalifikowanych do GSP może znacząco różnić się od tych zatwierdzonych w innych państwach i z czasem ulec zmianie. Innymi słowy, państwa rozwinięte nie ujednolicają wzajemnie swoich programów¹⁷.

Stosowanie GSP przez państwa rozwinięte

Mimo istnienia wielu zróżnicowanych systemów GSP najbardziej znaczącymi na arenie międzynarodowej wciąż pozostają systemy USA i UE. Chociaż programy GSP w USA i UE różnią się pod względem preferencji stawek celnych, kwalifikacji produktów i beneficjentów ulg, to oba posiadają taki sam zestaw warunków wstępnych, które kraje rozwijające się muszą spełnić, aby zostać beneficjentami programu. Zarówno amerykański, jak i unijny program preferencji handlowych ustanawia również szereg warunków, które należy spełnić, aby ten status zachować.

Od 1971 roku, w którym Powszechny System Preferencji został po raz pierwszy zatwierdzony pod auspicjami GATT - GSP stał się stałym elementem polityki handlowej krajów rozwiniętych. W raporcie z 2008 r. Kongresowa Służba Badawcza USA oceniła mało optymistycznie, iż: „badania naukowe...prowadzą do sprzecznych wniosków dotyczących wpływu programu GSP na przepływy handlu międzynarodowego”. W zależności od zastosowanej metodologii i poczynionych założeń w badaniach oszacowano, że wpływ na handel produktami kwalifikującymi się do GSP, określany jest w zakresie od nieistotnego do zwiększonego o ponad 60%. W badaniu unijnych programów preferencji handlowych z 2006 r. oszacowano, że unijny program GSP „nie zwiększa znacząco eksportu” dla krajów-beneficjentów. W większości badań obliczono mniejszy niż 20% wzrost eksportu produktów zakwalifikowanych do GSP¹⁸.” W raporcie z 2006 roku Kongresowa Służba Badawcza odnotowała badania z lat 70. i 80. XX wieku, w których stwierdzono, że GSP wywarł stymulujący wpływ na eksport krajów rozwijających się. W tym samym raporcie zaobserwowano jednak, że korzyści wynikające z GSP są ograniczone przez kilka funkcji

¹⁵ Z historycznego punktu widzenia systemów tych było znacznie więcej. Polska posiadała swój własny system GSP do 2004 roku, kiedy to przystąpiła do UE, co więcej do tego roku Polska była również beneficjentem GSP USA.

¹⁶ Obszary celne przyznające preferencje GSP to: Australia, Białoruś, Kanada, Unia Europejska, Islandia, Japonia, Kazachstan, Nowa Zelandia, Norwegia, Rosja, Szwajcaria, Turcja i Stany Zjednoczone Ameryki - unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/About-GSP.aspx (dostęp 02.07.2019).

¹⁷ K. C. Kennedy: *op.cit.* s. 522-524.

¹⁸ M Persson, F. Wilhelmsson, *Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries* 16 Dep't of Economics Working Papers, Paper No. 2006: 4, 2006.

programu amerykańskiego¹⁹. Dla przykładu w 2005 r. mniej niż 10 procent amerykańskiego importu z krajów będących beneficjentami GSP skorzystało z pełnego zwolnienia z ceł na podstawie programu. Znaczna ilość produktów, zakwalifikowanych do GSP, została wykluczona, w większości z powodu przekroczenia limitu zapotrzebowania na konkretny produkt, albo nie spełnienia reguły pochodzenia GSP²⁰.

Czynnikiem nie polepszającym sytuacji jest to, że w danym państwie przyznającym preferencje lista produktów zakwalifikowanych do GSP może z czasem ulec zmianie. W związku z tym nie wszystkie państwa udzielające ulgi uznają te same produkty za kwalifikujące się do GSP. Innymi słowy, państwa rozwinięte nie ujednolicają wzajemnie swoich programów²¹.

W rzeczywistości zarówno specjalne, jak i zróżnicowane traktowanie w odniesieniu do preferencji taryfowych stało się wielowarstwowe i wieloaspektowe. Przykładowo kraje rozwijające się otrzymują zróżnicowane ulgi, w ramach różnych systemów preferencji handlowych, co oznacza, korzystniejsze traktowanie taryfowe niektórych państw rozwijających się w odniesieniu do innych państw należących do tej samej grupy²².

W stosunku do polityki handlowej i rozwojowej dla krajów rozwijających się, zarówno amerykańskie, jak i unijne programy GSP są obarczone ograniczeniami i warunkami, które mają zarówno zniechęcać, jak i wynagradzać pewne zachowania. Większość warunków ma na celu zniechęcenie krajów rozwijających się do stosowania pewnych praktyk, które mogą doprowadzić do ich niezakwalifikowania się do GSP. Inne warunki mają na celu zachęcenie państw do przyjęcia i skutecznego wdrożenia dodatkowych obowiązków prawnych w zamian za rozszerzoną kwalifikowalność GSP dla produktów, które w innym przypadku nie kwalifikowałyby się do preferencyjnego traktowania celnego²³.

Zgodnie ze sprawozdaniem Organu Apelacyjnego WTO z 2004 r. w EC – Conditions of Granting Tariff Preferences²⁴, 13 państw rozwiniętych udzielających ulg może zgodnie z prawem nałożyć warunki na kraje beneficjentów, w celu ich kwalifikacji do świadczeń GSP wykraczających poza te ogólnie przyznawane beneficjentom kwalifikującym się do programu, przy założeniu, że warunki te mają związek z potrzebami handlowymi, finansowymi

¹⁹ K.C. Kennedy: *op.cit.* s. 522-524, *vide*: W. H. Cooper, Cong. Research Service, 97-389, Generalized System Of Preferences 4 (2006).

²⁰ *Ibidem* s. 522-524.

²¹ *Ibidem* s.523-524.

²² *Ibidem* s. 524.

²³ *Ibidem*, A. Mason: *The Degeneralization of the Generalized System of Preferences (GSP): Questioning the Legitimacy of the U.S. GSP*, 2004, s. 524-525.

²⁴ WTO Appellate Body Report: *Conditions of Granting Tariff Preferences*. 7 April 2004 WT/DS246/AB/R.

i rozwojowymi państw rozwijających się²⁵. Raport panelu EC – Tariff Preferences omawia ograniczenia *a priori*, które państwa rozwinięte mogą dopuszczalnie ustanowić w ramach swoich programów GSP. Powołuje się przy tym na ograniczenia kwalifikowalności produktu i środki mające na celu ochronę producentów krajowych przed szkodliwym dla rynku wewnętrznego importem wynikającym z GSP. Innymi tego typu ograniczeniami mogą być: progi importowe i to, czy brany pod uwagę kraj w rzeczywistości jest „rozwijającym się”²⁶. Organ Apelacyjny ograniczył się do wydania orzeczenia w sprawie zgodności GSP z czymś, co można nazwać „warunkowością pozytywną”²⁷. Oznacza to, że w zamian za spełnienie dodatkowych warunków beneficjent, poza korzyściami ogólnie dostępnymi dla innych krajów kwalifikujących się, otrzymuje również dodatkowe korzyści. Założenie, że warunki mogą potencjalnie być skutecznym narzędziem powodującym pozytywne zmiany poprzez wpływ na politykę kraju beneficjenta, nie zostało przyjęte jako *a priori* ważne. Jednak powiązanie korzyści z kwestiami pozahandlowymi, takimi jak normy środowiskowe²⁸ i normy pracy²⁹, a także prawa własności intelektualnej i walka z handlem narkotykami, ograniczają je w ramach programu i wprowadzają elementy dyskryminacji i wzajemności do systemu GSP³⁰. Legalność warunkowości w programach GSP, to, czy takie warunki faktycznie sprzyjają rozwojowi, i czy mają one związek z handlem i rozwojem, było przedmiotem dyskusji³¹. Ponadto krytycy zarzucają GSP, że warunki krajów przyznających ulgi naruszają zasady moralne, sprawiedliwości i równości³². Argumentowano, że krajowe systemy GSP są produktem „wzajemnie akceptowalnego porozumienia” między krajami przyznającymi preferencje

²⁵ *Ibidem* s. 526;

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ L. Bartels: *The WTO Enabling Clause and Positive Conditionality in the European Community's GSP Program* (2003).

²⁸ P. Czubik, *Promowanie ochrony środowiska za pomocą mechanizmu GSP Wspólnot Europejskich* Ochrona środowiska – Przegląd 2004 nr 3, s. 21-34. Por. także P. Czubik, *Odrzucony mit czy nowy eksperyment? Ochrona środowiska w nowym mechanizmie GSP Wspólnot Europejskich* [w:] B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka [red.] „Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej”, Katowice 2009, s. 154-165.

²⁹ Zob. P. Czubik, *Regulacje prawne handlu zagranicznego a przestrzeganie standardów prawa pracy – zarys podstawowych problemów prawnomiędzynarodowych*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” rok 2003/2004, s. 373-385. Por. P. Czubik, *Nowy mechanizm Zgeneralizowanego Systemu Preferencji (GSP) Wspólnot Europejskich – jego oddziaływanie na politykę przestrzegania praw człowieka w krajach rozwijających się – postęp czy regres?* [w:] K. Lankosz, P. Czubik [red.] „Prawa człowieka w polityce zagranicznej państw”, Bielsko-Biała 2007, s. 84-93.

³⁰ K.C.Kennedy: *op.cit.*, s. 530.

³¹ K.C.Kennedy: *op.cit.*, s. 530 w związku z American Enterprise Institute for Public Policy Research, *Renewal of the Generalized System of Preferences* (1984).

³² F. Candau, S. Jean: *What Are European Union Trade Preferences Worth for Sub-Saharan African and Other Developing Countries in Trade Preference Erosion*, CEPII no. 2005-19 December (2005).

i krajami rozwijającymi się (systemy GSP mają charakter jednostronny, czyli z definicji nie mogą być wzajemne). Jednakże Organ Apelacyjny w EC – Tariff Preferences zinterpretował Enabling Clause jako dopuszczającą dyskryminację między krajami będącymi beneficjentami GSP, pod warunkiem, że dyskryminacja ta traktuje w taki sam sposób, w podobnych sytuacjach inne państwa również będące beneficjentami³³. Podsumowując, według Organu Apelacyjnego, nie wszystkie kraje rozwijające się muszą być beneficjentami tych samych preferencji.

W raporcie OECD z 1983 r. dotyczącym pierwszych dziesięciu lat GSP, program postrzegano jako odgrywający istotną rolę w otwieraniu rynków państw rozwiniętych i rozszerzaniu handlu z krajami rozwijającymi się³⁴. Inne mniej optymistyczne oceny głosiły, że korzyści z GSP nie zostały równomiernie rozdzielone między kraje rozwijające się będące beneficjentami. W badaniu z 1986 r. oszacowano, że aż 44 procent z łącznych korzyści z GSP trafiło jedynie do trzech krajów: Hongkongu, Tajwanu i Korei (każdy otrzymał trzykrotnie więcej korzyści od następnego największego beneficjenta, Brazylii)³⁵. Cały program GSP został gruntownie przeanalizowany w ramach Rundy Urugwajskiej. Chociaż nie zrezygnowano z niego, kraje rozwinięte wywierały większą presję na wiele wcześniej rozwijających się, a później uprzemysłowionych już krajów, aby przyjęły więcej zobowiązań w ramach WTO. Zjawisko w znacznym stopniu nierównej dystrybucji korzyści GSP wciąż utrzymuje się, między innymi, w ramach amerykańskiego i europejskiego programu:

- w ramach unijnego programu około 60 procent korzyści przypada na pięć krajów;
- w Stanach Zjednoczonych pięciu największych beneficjentów pobiera prawie 75 procent wszystkich udzielanych ulg;
- w Japonii pięć państw będących głównymi beneficjentami programu pobiera prawie 90 procent wszystkich ulg wydawanych przez państwo³⁶.

Przy czym Chiny są największym beneficjentem GSP w UE, Japonii i Kanadzie (nie zostały one wyznaczone jako beneficjenci w ramach amerykańskiego GSP).

W ramach japońskich i amerykańskich programów dla krajów najsłabiej rozwiniętych, dziesięciu największych beneficjentów - z puli czterdziestu ośmiu potencjalnych beneficjentów - stanowi sto procent, a w UE ta sama liczba stanowi ponad dziewięćdziesiąt procent państw

³³ K.C.Kennedy: *op.cit.* s. 530.

³⁴ V. C. Jones, Congress Research Service, *Generalized System Of Preferences: Background and renewal debate* 2-3 (2008).

³⁵ K.C.Kennedy: *op.cit.* s. 531.

³⁶ *Ibidem* s. 531-532.

pobierających ulgi³⁷.

Przyjęto dwie metody rozwiązania problemu nierównomiernego podziału korzyści z GSP: całkowite wyłączenie kraju beneficjenta z programu GSP lub usunięcie produktu z GSP, gdy kraj beneficjent osiągnie określony poziom globalnej konkurencyjności w tym produkcie.

Wszystkie programy GSP, niezależnie od tego, którego państwa dotyczą mogą zostać wycofane. Powszechnie przyjęto, że po tym, jak poszczególne preferencje pomogą państwom rozwijającym się „zapobiegać strukturalnej nierównowadze w handlu lub ją skorygować”, będą stopniowo zanikać. Jest to koncepcja ukończenia programu (ang. graduation), która oznacza dokładnie, że państwa rozwijające się po osiągnięciu pewnego, zadowalającego poziomu rozwoju gospodarczego zostaną uznane za wystarczająco rozwinięte i nie będą dłużej korzystać z GSP³⁸. Państwa mogą indywidualnie ustalać zasady wyłączenia z programu. Przykładowo w Kanadzie nie ma formalnego kryterium dotyczącego wyłączenia, porównywalnego z kryterium Stanów Zjednoczonych lub UE, zgodnie z którym państwa przestają być beneficjentami programu, gdy zostaną sklasyfikowane przez Bank Światowy jako osiągające „wysokie dochody” (w przypadku UE muszą utrzymać się jako państwa osiągające wysoki dochód przez trzy kolejne lata)³⁹.

Oprócz powyższego wycofania z powodu osiągnięcia określonego poziomu rozwoju, GSP może zostać również czasowo wycofane lub zawieszone dla danego państwa z powodu poważnych i systematycznych naruszeń podstawowych konwencji dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych oraz z innych, ważnych powodów. Jako przesłanki tego typu wyłączenia wymienia się następujące:

- poważne i systematyczne naruszanie zasad ustanowionych w międzynarodowych konwencjach;
- wywóz przez beneficjenta towarów wykonanych przez więźniów;
- poważne braki w systemie kontroli celnej wywozu lub tranzytu narkotyków (nielegalnych substancji lub ich prekursorów) lub nieprzestrzeganie międzynarodowych konwencji dotyczących zwalczania terroryzmu i prania pieniędzy;
- poważne i stosowane systematycznie nieuczciwe praktyki handlowe (w tym takie, które wpływają na dostawy surowców), mające niekorzystny wpływ na przemysł

³⁷ *Ibidem* s.532.

³⁸ *Ibidem* s. 542-543.

³⁹ *Ibidem* s. 543.

państwa udzielającego preferencji i w stosunku do których kraj korzystający nie podjął wymaganych działań;

- w stosunku do Unii Europejskiej: poważne i systematyczne naruszanie celów przyjętych przez regionalne organizacje ds. rybołówstwa lub jakichkolwiek porozumień międzynarodowych, w których powyższe państwa są stroną, dotyczących ochrony zasobów rybnych i gospodarowania tymi zasobami⁴⁰.

Stosowanie GSP przez państwa rozwijające się w stosunku do państw najslabiej rozwiniętych

Kilka krajów rozwijających posiada własne niezależne programy GSP. Przykładem może być Turcja, która w ramach umowy o unii celnej z 1996 r. z UE, w 2002 r. ustanowiła system GSP, który wzorowany jest na unijnym. Na mocy tej umowy Turcja była zobowiązana „stopniowo dostosowywać się do preferencyjnego systemu celnego wspólnoty”⁴¹. Prawie wszystkie aspekty programu: podstawowe zasady, kryteria kwalifikowalności i procedury wyłączenia z programu - są identyczne z unijnym GSP. Obecnie Turcja przyznaje preferencje GSP 38 krajom i terytoriom (w tym Chinom, Brazylii i Filipinom), które spełniły warunki niezbędne do skorzystania z tureckiego programu.

Pod koniec 2006 r. Brazylia stała się jednym z pierwszych państw rozwijających się, które ogłosiło, że wdroży inicjatywę „duty-free quota-free” (DFQF), która pojawiła się podczas spotkania Konferencji Ministerialnej WTO w Hongkongu w 2005 roku⁴². Deklaracja WTO z Hongkongu głosi, że „opierając się na zobowiązaniu zawartym w Deklaracji Ministerialnej z Doha, członkowie z krajów rozwiniętych i z krajów rozwijających się oświadczając, że mogą to uczynić, zgadzają się wprowadzić bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp do rynku dla produktów pochodzących z krajów najslabiej rozwiniętych, jak przewidziano w załączniku F do niniejszego dokumentu”. W grudniu 2009 r. Brazylia ogłosiła, że uzna za bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp do produktów z krajów najslabiej rozwiniętych obejmujących 80% wszystkich linii taryfowych do połowy 2010 roku. Dostęp ten będzie zwiększany o 5% rocznie, aby objąć do 2014 roku wszystkie linie taryfowe⁴³.

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r.

⁴¹ Zob. UNCTAD, Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of Turkey 1 (2007), dostępny na stronie: www.unctad.org/en/docs/itcdtsbmisc74_en.pdf (dostęp 05.07.2019).

⁴² WTO, Ministerial Declaration of 18 December 2005, (Dec. 22, 2005).

⁴³ Zob. Biuletyn UNCTAD GSP 4 2009, dostępny na stronie www.unctad.org/en/docs/ditcmisc20092_en.pdf (dostęp 05.07.2019).

W 2008 r. Premier Indii Manmohan Singh ogłosił, że Indie wdrażają program bezcłowej preferencji taryfowej (Duty Free Tariff Preference- DFTP) dla krajów najsłabiej rozwiniętych. Inicjatywa zapewnia preferencyjny dostęp do rynku dla wszystkich krajów najsłabiej rozwiniętych, obejmując tym samym 94% indyjskich linii taryfowych. Eliminacja taryf będzie postępować stopniowo i będzie wdrażana przez okres pięciu lat poprzez pięć równych 20 procentowych obniżek taryf rocznie w stosunku do obecnie stosowanych stawek. W przypadku kolejnych 9 procent wszystkich linii taryfowych Indie zapewnią preferencyjne obniżki taryf dla krajów najsłabiej rozwiniętych poprzez określony margines preferencji dla stosowanych stawek⁴⁴.

25 marca 2010 r. Chiny zapewniły preferencyjne traktowanie taryfowe na wybrane produkty z wybranych krajów najsłabiej rozwiniętych⁴⁵. Inne kraje rozwijające się, w tym Argentyna, Chile, Egipt, Indonezja, Maroko, Mauritius i Tajlandia, także ustanowiły własne programy wzajemnej preferencji taryfowej dla najsłabiej rozwiniętych państw.

Podsumowanie

Pomimo długowieczności GSP oraz jego potencjalnego znaczenia dla państw rozwijających się, wielu badaczy wciąż twierdzi, że brakuje istotnych, empirycznych dowodów na jego skuteczność. Uważają oni, że w rzeczywistości obecnie nie wiemy nawet, czy założenia GSP osiągają swój najbardziej podstawowy cel, jakim jest promowanie eksportu z państw rozwijających się. Niektórzy autorzy twierdzą, że GSP ma duży i pozytywny wpływ na łączny eksport beneficjentów (np. Gil-Pareja i inni w 2014r.)⁴⁶. Inni wskazują, że ma duży, ale negatywny wpływ (np. Herz i Wagner w 2011r.)⁴⁷. Jeszcze inni natomiast wskazują na niejednoznaczne efekty (np. Liu w 2009r.)⁴⁸. Jest to niepokojące, ponieważ jeśli mamy nadzieję ocenić skuteczność GSP w promowaniu wzrostu gospodarczego państw rozwijających się, musimy poznać jego jednoznaczny wpływ na ich eksport. Otrzymanie takiej oceny jest szczególnie naglące, biorąc pod uwagę przykładowo fakt, że USA zastrza obecnie egzekwowanie kryteriów kwalifikowalności beneficjentów otrzymujących preferencyjne traktowanie wynikające z systemu, co może docelowo doprowadzić do utraty preferencyjnego

⁴⁴ Zob. Government of India, Department of Commerce, Duty Free Tariff Preference Scheme (2008).

⁴⁵ Zob. Biuletyn UNCTAD GSP 2-3 2008, dostępny na stronie www.unctad.org/en/docs/ditcmisc20083_en.pdf.

⁴⁶ S. Gil-Pareja, S.R.Llorca-Vivero, J.A.Martínez-Serrano: *Do nonreciprocal preferential trade agreements increase beneficiaries' exports?*, Journal of Development Economics 107 2014, s. 291-304.

⁴⁷ B.Herz, M.Wagner: *The dark side of the Generalized System of Preferences*, Review of International Economics 19(4) 2011, s. 763-775.

⁴⁸ X.Liu: *GATT/WTO promotes trade strongly: Sample selection and model specification*, Review of International Economics 17(3) 2009, s. 429-446.

dostępu do rynku amerykańskiego kilku państw rozwijających się.

Badacze wskazują na istnienie trzech powodów determinujących niejednoznaczności w literaturze akademickiej dotyczącej GSP. Po pierwsze, wskazują na to, że niektóre podejścia metodologiczne nie były odpowiednie do analizy istoty GSP. Po drugie, dane wykorzystane w niektórych badaniach były niekompletne, a czasem nawet błędne. Po trzecie, w wielu analizach przeoczono niejednorodność skutków systemów GSP⁴⁹. W artykule Ornelasa i Ritela z 2018 przeprowadzono prostą, ale teoretycznie spójną analizę GSP przy użyciu względnie kompletnego, dobrze udokumentowanego zestawu danych o międzynarodowych umowach handlowych opracowanych przez Scotta Baiera i Jeffreya Bergstranda⁵⁰. Pokazano, że rzeczywiście niewiele można stwierdzić na temat średniej skuteczności preferencji taryfowych. Kiedy jednak bierze się pod uwagę niejednorodność pod względem poziomu rozwoju państwa i jego członkostwa w WTO, obraz staje się znacznie wyraźniejszy. Zaznaczono w szczególności, że jednostronne preferencje taryfowe mogą mieć silny pozytywny wpływ na eksport państw najsłabiej rozwiniętych. Dzieje się tak jednak tylko wtedy, gdy kraj będący beneficjentem jest członkiem WTO. I odwrotnie, rozwijające się gospodarki, otrzymujące jednostronne preferencje, mogą zwiększyć eksport tylko wtedy, gdy nie są członkami WTO⁵¹. Kluczowe jest zatem, że to, czy GSP i inne jednostronne programy preferencji taryfowych są skuteczne w promowaniu eksportu z państwa-beneficjenta, zależy od włączenia tego kraju do wielostronnego systemu handlowego. Ponadto charakter tych relacji jest różny w zależności od poziomu rozwoju państwa. Wyniki zawarte w omawianym artykule pokazują, że jednostronny preferencyjny dostęp do rynku może pomóc bardzo biednym państwom w eksporcie na rynki rozwiniętych gospodarek, ale warunkiem tego jest uczestnictwo w wielostronnym systemie handlu.

Uznano także, że w przypadku państw, które nie są scharakteryzowane jako najmniej rozwinięte jednostronne preferencje taryfowe poprawiają sprzedaż zagraniczną, jeśli kraj nie ma bezpiecznego dostępu do rynków rozwiniętych gospodarek dzięki (ogólnie niskim) taryfom wielostronnym. Gdy go otrzyma - po przystąpieniu do WTO - dodatkowy dostęp do rynku uzyskany dzięki GSP staje się mało istotny. Z drugiej strony w państwach najsłabiej rozwiniętych GSP uzupełnia zyski z dostępu do rynku, które państwa osiągają dzięki

⁴⁹ E.Ornelas, M.Ritel: *The not-so-generalized effects of the Generalized System of Preferences*, CEPR Discussion Paper 13208 2018.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

uczestnictwu w WTO⁵². Bardzo słabe gospodarki mogą nie mieć możliwości relokacji zasobów w celu skorzystania z preferencji taryfowych na rynkach państw rozwiniętych. Autorzy artykułu wskazują, na to, że przystąpienie do WTO wymaga pewnego stopnia reform gospodarczych, które skłaniają niestabilne gospodarki do wydajniejszego wykorzystywania swoich zasobów, przez co członkostwo w WTO zapewnia krajom najsłabiej rozwiniętym środki do skorzystania z jednostronnych preferencji. Odwrotny wynik dla państw najsłabiej rozwiniętych faktycznie może wiązać się z szeroko pojętymi różnicami w „jakości instytucjonalnej”, które są związane z członkostwem w WTO. Ponadto, jak podkreśla Ornelas, dokładne zrozumienie, w jaki sposób GSP wpływa na eksport z różnych grup państw, stanowi ważny, ale dopiero pierwszy krok w kierunku dokładnej oceny celowości systemu dla gospodarki światowej lub samych państw rozwijających się⁵³.

ABSTRAKT

W tekście omówiono tematykę powszechnego systemu preferencji, funkcjonującego na podstawie decyzji Rady Układu Ogólnego z dnia 25 czerwca 1971 roku. Skupiono się na charakterystyce systemów stosowanych przez państwa rozwinięte oraz rozwijające się w stosunku do państw najsłabiej rozwiniętych. Tytułowe zagadnienie zostało opisane kompleksowo, przedstawiono historię wdrażania systemu oraz jego istotę. Ponadto podjęto próbę oceny skuteczności systemu w jego obecnym kształcie oraz rozważono czy GSP i inne jednostronne programy preferencji taryfowych faktycznie wpływają na promowanie eksportu z państw-beneficjentów. Temat porusza mało znane zagadnienia z zakresu współczesnego międzynarodowego prawa gospodarczego.

Słowa kluczowe: powszechny system preferencji, GSP, państwa rozwijające się, państwa rozwinięte, preferencje stawek celnych

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

Bibliografia

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r.

American Enterprise Institute for Public Policy Research, *Renewal of the Generalized System of Preferences* (1984).

L. Bartels: *The WTO Enabling Clause and Positive Conditionality in the European Community's GSP Program* (2003)

F. Candau, S. Jean: *What Are European Union Trade Preferences Worth for Sub-Saharan African and Other Developing Countries in Trade Preference Erosion*, CEPII no. 2005-19 December (2005).

W. H. Cooper, Cong. Research Service, 97-389, Generalized System Of Preferences 4 (2006).

P. Czubik, *Odrzucony mit czy nowy eksperyment? Ochrona środowiska w nowym mechanizmie GSP Wspólnot Europejskich* [w:] B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.) „Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej”, Katowice 2009

P. Czubik, *Promowanie ochrony środowiska za pomocą mechanizmu GSP Wspólnot Europejskich* Ochrona środowiska – Przegląd 2004 nr 3.

S.Gil-Pareja, S.R.Llorca-Vivero, J.A.Martínez-Serrano: *Do nonreciprocal preferential trade agreements increase beneficiaries' exports?*, Journal of Development Economics 107 2014, s. 291-304.

B.Herz, M.Wagner: *The dark side of the Generalized System of Preferences*, Review of International Economics 19(4) 2011

V. C. Jones, Congress Research Service, *Generalized System Of Preferences: Background and renewal debate* 2-3 (2008).

K.C.Kennedy: *Generalized System Of Preferences After Four Decades: Conditionality and The Shrinking Margin. Of Preference*, Michigan state international law review, 2012

X.Liu: *GATT/WTO promotes trade strongly: Sample selection and model specification*, Review of International Economics 17(3) 2009

A. Mason: *The Degeneralization of the Generalized System of Preferences (GSP): Questioning the Legitimacy of the U.S. GSP*, 2004

E.Ornelas, M.Ritel: *The not-so-generalized effects of the Generalized System of Preferences*, CEPR Discussion Paper 13208 2018

M. Persson, F. Wilhelmsson, *Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing*

Countries 16 Dep't of Economics Working Papers, Paper No. 2006: 4, 2006.

Government of India, Department of Commerce, Duty Free Tariff Preference Scheme (2008)
UN, Agreed Conclusions of the Special Comm. on Preferences, U.N. TDBOR, 4th Sess.,
267th mtg., Annex 1, paras. I.9, II.1, III.1-4, IV.1, & IX.2, U.N. Doc. TD/B/330 (1970),
reprinted in 10 I.L.M. 1083, 1084 (1971).

UN, Report of the United Nations Conference on Trade and Development on Its Second
Session, U.N. TDBOR, 2d Sess., Annex 1, Agenda Item 11, at 38, U.N. Doc. TD/97/Annexes
(1968), reprinted in Panel Report, European Communities — Conditions for the Granting of
Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/R (Dec. 1, 2003).

UNCTAD, Agreement on the Global System of Trade Preferences Among Developing
Countries (April 12, 1988).

UNCTAD, Biuletyn UNCTAD GSP 2-3 2008, dostępny na stronie
www.unctad.org/en/docs/ditcmisc20083_en.pdf.

UNCTAD, Biuletyn UNCTAD GSP 4 2009, dostępny na stronie
www.unctad.org/en/docs/ditcmisc20092_en.pdf (dostęp 05.07.2019)

UNCTAD, Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of Turkey 1 (2007),
dostępny na stronie: www.unctad.org/en/docs/itcdtsbmisc74_en.pdf (dostęp 05.07.2019).

UNCTAD, Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of Australia 5 (June
2000); Report by the Secretariat, Trade Policy Review for Japan, WT/TPR/S/175/Rev.1, at 25-
26 (2007).

WTO Appellate Body Report: *Conditions of Granting Tariff Preferences*. 7 April 2004
WT/DS246/AB/R.

WTO, Ministerial Declaration of 18 December 2005, (Dec. 22, 2005).

WTO, Note Report by the Secretariat: Trade Policy Review for the European Communities, 35
n.93, WT/TPR/S/177/Rev.1 (May 15, 2007).

unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/About-GSP.aspx (dostęp 02.07.2019).