

Elżbieta Majchrowska

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID 0000-0001-5980-2903

**PERSPEKTYWY DZIAŁALNOŚCI
ŚWIATOWEJ ORGANIZACJI HANDLU
W OBLICZU NOWYCH TENDENCJI W HANDLU ŚWIATOWYM -
EFEKTY XI KONFERENCJI MINISTERIALNEJ WTO**

Wprowadzenie

Od 2016 r. Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO) liczy już 164¹ członków, reprezentujących ponad 98% handlu światowego. Na jej forum, od 2001 r., trwa runda wielostronnych negocjacji handlowych, której rozpoczęcie uzgodniono na Konferencji Ministerialnej (Ministerial Conference, MC) w katarskim Doha. Jest to dziewiąta runda negocjacyjna, biorąc pod uwagę cały system GATT/WTO, natomiast pierwsza na forum Organizacji. Została ona nazwana Rundą Rozwoju², ze względu na duży nacisk położony na poprawę sytuacji państw najbiedniejszych.

Jednak negocjacje toczące się w ramach tej rundy nie nadążają za dynamicznymi zmianami zachodzącymi w systemie gospodarki i handlu globalnego, co przekłada się na trwający już od ponad dekady impas negocjacyjny

¹ 29 lipca 2016 r. do WTO przystąpił Afganistan.

² Określa się ją też jako Rundę z Doha oraz Agendę Rozwoju z Doha (Doha Development Agenda, DDA).

na forum WTO. Szans na jego przełamanie upatruje się w Konferencjach Ministerialnych państw członkowskich WTO, które zbierają się zasadniczo co dwa lata. Nadzieje takie pokładano też w XI KM, która odbyła się w grudniu 2017 r. w Buenos Aires, szczególnie dlatego, że cztery lata wcześniej wszystkim członkom WTO udało się podpisać pierwszą umowę dotyczącą ułatwień w handlu. Ma ona dać odczuwalne korzyści uczestnikom systemu wielostronnego i być potwierdzeniem spełnienia oczekiwań społeczności międzynarodowej odnoszących się do skutecznie realizowanego procesu liberalizacji handlu światowego. Jednak fiasko uzgodnień XI KM, a właściwie ich brak, utwierdziło w przekonaniu o istnieniu kryzysu na forum wielostronnym. Nasuwa to pytanie o dalsze losy organizacji, pełniącej rolę nadrzędnego forum negocjacyjnego w handlu światowym, zwłaszcza w kontekście proliferacji regionalnych porozumień handlowych (Regional Trade Agreements, RTAs), co również przyczynia się do osłabiania jej pozycji. Pojawia się zatem dylemat dotyczący roli, jaką WTO odgrywa i będzie odgrywać w przyszłości, szczególnie w kontekście wniesionego przez nią wkładu w rozwój gospodarki światowej i walki z protekcyjnizmem, co w obliczu bieżącej sytuacji w handlu globalnym (m.in. amerykańskiego protekcyjnizmu i niebezpieczeństwa wybuchu wojny handlowej) może być kwestią o znaczeniu priorytetowym.

Celem artykułu jest zaprezentowanie oraz próba oceny procesu negocjacyjnego w ramach Rundy z Doha, ze szczególnym uwzględnieniem ostatniej XI KM, a także określenia perspektyw funkcjonowania WTO w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym. Dorobek naukowy dotyczący liberalizacji handlu w ramach Rundy Rozwoju prezentuje się zdecydowanie lepiej w literaturze zagranicznej, co koresponduje z ograniczoną liczbą opracowań naukowych z tego zakresu na gruncie polskim i przemawia tym samym za zasadnością prowadzonych badań. Z uwagi na rozległość oraz złożoność tematyki autorka skupiła się na wybranych aspektach analizowanego problemu. Rozważania przedstawione w opracowaniu zostały przeprowadzone głównie w oparciu o metodę analizy źródeł – oficjalnych dokumentów organizacji międzynarodowych, w szczególności Światowej Organizacji Handlu, komunikatów prasowych oraz artykułów naukowych. Wykorzystano również elementy metody porównawczej.

Impas negocjacyjny na forum WTO jako problem wielowymiarowy

Celem Światowej Organizacji Handlu jest liberalizacja obrotów handlowych oraz tworzenie harmonijnego, międzynarodowego systemu handlowego. Działania te mają przyczyniać się do budowania dobrobytu oraz stabilizacji gospodarczej krajów z różnych regionów świata, o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, co odpowiada również założeniom Agendy Rozwoju z Doha.

Od momentu powstania w 1995 r. WTO pełniła bardzo istotną rolę w kształtowaniu wielostronnego systemu handlowego³. Zastępując Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) objęła swoim zakresem znacznie szerszy obszar tematyczny, co korespondowało ze zmianami zachodzącymi na rynku światowym. Jej powołanie nie wiązało się więc wyłącznie z przejściem dotychczasowego dorobku GATT i eskalacją jego działalności – było to rozpoczęcie nowego etapu w historii wielostronnego systemu handlowego. Szybko jednak okazało się, że budowa i umacnianie tego systemu to zadania wymagające, szczególnie w kontekście skutków światowego kryzysu gospodarczego 2007/2008+ czy narastającej wielobiegowości gospodarki światowej, związanej m.in. z rosnącą rolą tzw. rynków wschodzących. Nie bez znaczenia pozostają tutaj również kwestie zmian zachodzących w gospodarce światowej, m.in. proliferacja RTAs, która dotyczy obecnie już wszystkich członków WTO oraz nasilające się tendencje protekcyjnistyczne, szczególnie w amerykańskiej polityce handlowej.

Po siedemnastu latach negocjacji, które mijają w 2018 r., członkom Organizacji nie udało się zakończyć Rundy Rozwoju. Problem kryzysu w rozmowach jest złożony i dotyczy wielu kwestii. Z jednej strony, za główny punkt rozbieżności stanowisk należy niewątpliwie uznać warunki liberalizacji dostępu do rynku towarów rolnych i zobowiązania do redukcji wielkości wsparcia finansowego rolnictwa przez kraje rozwinięte. Centralną pozycję w negocjacjach zajmuje zatem trudna tematyka rolna – wraz z kwestią subsydiów, jako przedmiotu podziału interesów i licznych kontrowersji. Z drugiej strony kraje bogate oczekują szerszego dostępu do rynków krajów najbiedniejszych dla swoich usług, głównie bankowych i telekomunikacyjnych. Ponadto pojawia się kwestia towarów nierolnych (Non-Agricultural Market Access, NAMA), gdzie paragraf 16 Deklaracji Ministerialnej z Doha szeroko precyzuje założenia w postaci „ograniczenia lub odpowiedniego zniesienia stawek celnych, w tym ograniczenia lub zniesienia kominów taryfowych, wysokich stawek celnych oraz eskalacji taryfowej, jak również barier pozataryfowych w szczególności na produkty atrakcyjne eksportowo dla krajów rozwijających się [...]”, jednak w sposób uzgodniony w trakcie negocjacji „by modalities to be agreed”⁴.

Powszechnie uważa się, że wypracowanie konsensusu w ostatniej, trwającej od 2002 r. rundzie rokowań jest wyzwaniem nieporównywalnie trudniejszym od rund poprzednich. Powodem tego jest wzrost liczby członków Organizacji, którzy reprezentują odmienne interesy oraz rozszerzenie samego zakresu negocjacji. Pojawienie się nowych liderów, takich jak Chiny, Indie czy Brazylia,

³ Powstanie Światowej Organizacji Handlu było istotnym wydarzeniem na arenie międzynarodowej ostatnich dekad, a obok Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego WTO jest uznawana za trzeci filar gospodarki światowej.

⁴ *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, WTO, 14 November 2001, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm [dostęp: 5.06.2018].

osłabiło znaczenie dotychczasowych potęg handlowych – Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej, a zmiana układu sił w gospodarce światowej znalazła również swoje odzwierciedlenie w negocjacjach na forum WTO⁵. Wzrosło też istotnie zaangażowanie innych krajów rozwijających się w stosunku do sytuacji, która miała miejsce we wcześniejszych rundach. W rezultacie tych wydarzeń pojawiła się ogromna trudność w pogodzeniu defensywnych i ofensywnych interesów poszczególnych grup krajów. Zbyt wolny postęp w rokowaniach przypisywany jest także przyjętej formule negocjacji, czyli koncepcji jednego przedsięwzięcia, o czym mówi zasada jednolitego pakietu (*single undertaking*), oznaczająca, że „nic nie jest uzgodnione dopóki wszystko nie jest uzgodnione” (*nothing is agreed until everything is agreed*)⁶, co, jak się okazało, nie wpływa korzystnie na dokonywanie ustaleń. Skalę i sposób redukcji pozostawiono ponadto do ustalenia w trakcie negocjacji. Odróżnia to trwającą rundę od poprzednich, w których zaraz po ich rozpoczęciu uzgadniano skalę redukcji cel⁷. Ponadto, niektóre cele założone do osiągnięcia w Rundzie Rozwoju, osiągnięto już innymi sposobami. Przede wszystkim mowa tu o obniżeniu średniego poziomu protekcji celnej – wiele krajów (wspomniane już Chiny, Brazylia czy Indie) zredukowało cła jednostronnie (jednak głównie na towary przemysłowe) w ramach reform gospodarczych i procesów integracji regionalnej. Co więcej, w wyniku wielostronnych rokowań GATT/WTO, znaczna część handlu światowego podlega zerowym stawkom celnym.

Przedłużające się negocjacje w ramach trwającej Rundy Rozwoju już zapewniły jej miano najdłuższej rundy negocjacyjnej w ramach całego systemu GATT/WTO. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że niepowodzenie negocjacji w ramach Rundy Rozwoju już od dłuższego czasu powoduje, że na pierwszy plan wysuwają się umowy bilateralne lub regionalne, których uczestnicy oczekują dalszej liberalizacji handlu.

⁵ Przystępowanie do WTO tzw. *emerging markets* o istotnym znaczeniu dla gospodarki światowej (np. Chiny w 2001 r.) wpłynęło na zmianę układu sił również w rokowaniach na forum WTO.

⁶ The Doha Round, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm [dostęp: 15.06.2018].

⁷ Tak było np. w Rundzie Urugwajskiej, gdy ustalono na początku, że kraje rozwinięte zredukują swoje cła importowe średnio o 36%, a kraje rozwijające się – o 24% (dotyczyło to negocjacji rolnych). Uzgodniono również, że obniżki cel będą następowały w wyniku procesu „żądań i ofert” między poszczególnymi uczestnikami, a wyniki dwustronnych uzgodnień będą rozciągane na pozostałe strony, zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania. Podobnie w Rundzie Kennedy’ego – na wstępie ustalono obniżkę cel o jedną trzecią, proporcjonalnie w stosunku do poziomu wyjściowego dla wszystkich pozycji. Por. E. Majchrowska, *Perspektywy zakończenia Rundy Katarskiej w ramach WTO*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą: przykłady wyzwań i problemów w stosunkach międzynarodowych końca pierwszej dekady XXI wieku*, red. M. Lasoń, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 108.

Efekty Konferencji Ministerialnych WTO

WTO określa zasady współczesnego światowego handlu. Najwyższą władzą WTO są regularne Konferencje Ministerialne⁸ państw członkowskich, które mają odbywać się przynajmniej co dwa lata. Celem spotkań, podobnie jak rund negocjacyjnych, są rokowania w sprawach handlowych między poszczególnymi państwami członkowskimi. Podczas ich trwania oceniana jest również dotychczasowa działalność WTO, a także wskazywane są perspektywy dalszego działania Organizacji oraz cele do osiągnięcia w określonym czasie, głównie w zakresie redukcji ograniczeń w handlu.

Konferencja Ministerialna, która odbyła się w grudniu 2017 r. w Buenos Aires była już jedenastą z kolei. Przyglądając się efektom wcześniejszych spotkań trudno oprzeć się jednak wrażeniu, że konflikty interesów między państwami rozwiniętym a rozwijającymi się doprowadzały bardzo często do niepowodzeń negocjacyjnych, a nawet czasowego zawieszania obrad, co miało miejsce np. w Seattle czy Cancun. Tabela 1 prezentuje syntetyczny opis najważniejszych uzgodnień, które osiągnięto podczas tych spotkań.

Tabela 1. Przegląd Konferencji Ministerialnych na forum WTO

KM	Miejsce i rok	Najważniejsze uzgodnienia
I	Singapur, 1996 r.	Information Technology Agreement (ITA) – porozumienie w sprawie sprowadzenia do poziomu 0 stawek celnych na sprzęt i podzespoły techniki łączności; podjęcie tematu handlu i konkurencji oraz przejrzystości w zakupach rządowych, czyli tzw. tematów singapurskich
II	Genewa, 1998 r.	pozytywna ocena działalności WTO; formalne uruchomienie procesu dyskusji i przygotowań na temat przyszłych rokowań, czyli tzw. Rundy Rozwoju
III	Seattle, listopad/grudzień 1999 r.	zawieszenie obrad, ujawnienie istniejących sprzeczności w świecie gospodarczym; nie powstał żaden formalny dokument uzgodniony przez państwa członkowskie, głównie z powodu braku porozumienia między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się
IV	Doha, listopad 2001 r.	podjęcie decyzji o rozpoczęciu Rundy z Doha*, której efektem ma być wzmocnienie krajów rozwijających się, ale również wprowadzenie ułatwień proceduralnych w obrocie towarowym z zagranicą, które powinny wiązać się ze zmniejszeniem formalności „na papierze” i szerszym zastosowaniem najnowszych systemów informatycznych
V	Cancun, 2003 r.	kolejne niepowodzenie przypisywane niechęci bogatych krajów do zaprzestania subsydiowania produkcji rolnej i eksportu
VI	Hongkong, 2005 r.	najważniejsze ustalenia dotyczyły głównie poziomu zakłócającego handel wsparcia wewnętrznego (czyli wsparcia cen rynkowych i bezpośrednich płatności na rzecz rolników) produkcji rolno-żywnościowej, poziomu ochrony celnej (dostępu do rynku) oraz redukcji subsydiów eksportowych (nie dotrzymano założonych terminów ich likwidacji)

⁸ Między sesjami funkcje KM sprawowane są przez Radę Generalną, która wykonuje również zadania Organu Przeglądu Polityki Handlowej i Organu Rozstrzygania Sporów. Jej z kolei podporządkowane są trzy kolejne Rady (ds. Handlu Towarami, Handlu Usługami oraz Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej). Organom tym podległe są organy robocze, czyli komitety i grupy robocze. Zadaniem Konferencji Ministerialnej jest również mianowanie Dyrektora Generalnego, który zajmuje się kierowaniem Sekretariatem WTO.

KM	Miejsce i rok	Najważniejsze uzgodnienia
VII	Genewa, 2009 r.	bardzo krótki raport końcowy** podkreślał, że udział 153 członków pokazuje znaczenie jakie odgrywa WTO, zwłaszcza w związku ze światowym kryzysem gospodarczym; zaznaczono również, że WTO odegrała dużą rolę w łagodzeniu jego skutków; tematy, które zostały poruszone to kwestia LDC, m.in. w zakresie ich wolnego dostępu do rynków krajów rozwiniętych, sprawa bawełny i <i>LDC Waiver*** for Services</i> ; analizowano kwestie wzrastającej liczby porozumień bilateralnych oraz regionalnych w zakresie ich komplementarności z systemem WTO
VIII	Genewa, 2011 r.	przyjęto dokumenty dotyczące akcesji Rosji (oraz Czarnogóry i Samoa); skupiono się na krajach rozwijających się i najmniej rozwiniętych (m.in. poruszono kwestie odstępstw od zobowiązań dotyczących TRIPS oraz rynku usług, a także omawiano sprawy związane z przyspieszeniem ich akcesji do WTO); konferencja ta nie przyczyniła się w znacznym stopniu do finalizowania zapisów Rundy Rozwoju
IX	Bali, 2013 r.	przełomowa konferencja dla toczących się negocjacji; podpisano umowę handlową – <i>Bali Package</i> , która składa się z 10 porozumień dotyczących kluczowych spraw negocjacyjnych (TFA, rolnictwa, kwestii handlu bawełną oraz problemów krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych) i jest pierwszym globalnym układem sygnowanym przez wszystkich członków WTO; rozmowy nie przebiegały jednomyślnie i tak jak do tej pory, najtrudniejszym tematem negocjacyjnym okazała się być sprawa rolnictwa, a najbardziej sporna kwestia dotyczyła subsydiów rolnych
X	Nairobi, 2015 r.	przyjęto tzw. <i>Nairobi Package</i> , który obejmuje wybrane elementy związane z negocjacjami w ramach DDA; głównym elementem pakietu są postanowienia dotyczące konkurencji eksportowej w rolnictwie (kraje rozwinięte mają stopniowo wyeliminować – ostatnie do 2020 r. – wszystkie, zawarte w swoich obecnych listach koncesji subsydia eksportowe; w przypadku krajów rozwijających się eliminacja subsydiów eksportowych nastąpi do 2022 r.); ta sama decyzja narzuca dodatkowe ograniczenia w stosowaniu innych mechanizmów wsparcia eksportu rolnego – kredyty eksportowe, pomoc żywnościowa, funkcjonowanie przedsiębiorstw handlu państwowego i subsydia przewidziane dla krajów rozwijających się (m.in. do transportu i innych kosztów związanych z eksportem towarów), rozszerzenie zakresu ITA, nowe porozumienie w handlu bawełną, SSM dla krajów rozwijających się
XI	Buenos Aires, 2017 r.	zobowiązanie do przyjęcia porozumienia dot. subwencjonowania rybołówstwa do momentu rozpoczęcia XII KM w 2019 r.; podjęcie inicjatyw dotyczących handlu elektronicznego, ułatwień w zakresie inwestycji oraz eliminacji barier dla małych i średnich przedsiębiorstw

* Runda Rozwoju z Doha formalnie rozpoczęła się 31 stycznia 2002 r. i objęła negocjacje w ramach: rolnictwa; usług; dostępu do rynku produktów nierolnych; handlowych aspektów praw własności intelektualnej; związku między handlem a inwestycjami; związków pomiędzy handlem a polityką konkurencji; przejrzystości w zakupach rządowych; ułatwień w handlu; antydumpingu i subsydiów; regionalnych porozumień handlowych; uzgodnień w sprawie rozstrzygania sporów; związku pomiędzy handlem a środowiskiem; handlu elektronicznego; krajów o niewielkim potencjale gospodarczym; handlu, zadłużen i finansów; handlu i transferu technologii; współpracy technicznej; krajów najmniej rozwiniętych; specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się. Por. Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/1, *op. cit.*

** WTO, Seventh Ministerial Conference, *Chairman's Summary*, WT/MIN(09)/18, 2.12.2009, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/official_doc_e.htm [dostęp: 5.06.2018].

*** *Waiver* to indywidualny wyjątek od KNU – zwolnienie z obowiązków dotyczących postanowień WTO; jest określony czasowo i podlega uzasadnieniu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerial Conferences, WTO, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm [dostęp: 9.05.2018] oraz G. Mazur, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2017, s. 179.

Rozszerzenie listy zagadnień oraz postawienie w centrum problemów krajów rozwijających się, wymogło korektę dotyczącą sposobu prowadzenia negocjacji, które odbywają się w ramach tzw. grup negocjacyjnych⁹. Jednak, jak pokazuje tabela 1, działania te, łącznie z czasowym zawieszeniem negocjacji, nie przyczyniły się do zwiększonych ustępstw po stronie poszczególnych członków, co w efekcie nie prowadziło do praktycznie żadnych konkretnych ustaleń. Światowy kryzys ekonomiczny 2007/2008+ spowodował dodatkowo, że rokowania od 2008 r. kończyły się na deklaracjach o konieczności zakończenia Rundy, gdyż członkowie Organizacji byli skupieni na pokonywaniu trudności wywołanych kryzysem i sprawy negocjacji odsuwano na dalszy tor.

Impas negocjacyjny został częściowo przełamany dopiero na początku grudnia 2013 r., podczas IX Konferencji Ministerialnej WTO. Okazała się ona być istotną dla toczących się negocjacji, gdyż podpisano wówczas umowę handlową, określaną jako tzw. Pakiet z Bali (*Bali Package*). Składał się on z 10 porozumień dotyczących kluczowych spraw negocjacyjnych (ułatwień w handlu, rolnictwa, kwestii handlu bawełną oraz problemów krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych)¹⁰ i był pierwszym globalnym układem podpisanym przez wszystkich członków WTO. Należy jednak zaznaczyć, że rozmowy nie przebiegały jednomyślnie. Tak jak do tej pory, najtrudniejszym tematem negocjacyjnym okazała się być sprawa rolnictwa, a najbardziej sporna kwestia dotyczyła subsydiów rolnych¹¹.

Kluczowym elementem wspomnianego pakietu jest umowa o ułatwieniach w handlu (*Trade Facilitation Agreement, TFA*), która ma na celu usprawnienie i harmonizację międzynarodowych procedur handlowych, w tym uproszczenie wymogów dotyczących dokumentów, promowanie płatności elektronicznych i zwiększenie dostępu do publikacji na temat przepisów celnych. Zdaniem WTO, korzyści dla gospodarki światowej wynikające z podpisanego porozumienia wyniosą od 400 mld dol. do nawet 1 bln dol., co ma być spowodowane m.in. redukcją kosztów związanych z handlem o 10–15%. Wiąże się to ze zmniejszeniem

⁹ Warto zaznaczyć, że utworzone zostały liczne koalicje państw negocjujących w ramach trwającej rundy, w imieniu których wypowiada się koordynator grupy lub zespół negocjujący. Ma to na celu uproszczenie procesu negocjacyjnego. Obecnie można wyróżnić już prawie 30 takich grup, np. African group, G-90, RAMs (Recently Acceded Members), Cairns group, Cotton 11, G-33. Por. szerzej: *Groups in the WTO*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.pdf [dostęp: 10.06.2018].

¹⁰ *Bali Ministerial Declaration, Adopted on 7 December 2013*, WT/MIN(13)/DEC, [w:] Ministerial Conference Ninth Session, Bali, 3–6 December 2013, Ministerial Declaration and Decisions, WTO, 11.12.2013, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/bali_texts_combined_e.pdf [dostęp: 29.06.2018].

¹¹ Przykładem może być stanowisko Indii, które odrzucały zapisy dotyczące krajów rozwijających się, związane z subwencjami państwowymi na rezerwy żywnościowe, które mają być dozwolone jedynie w czteroletnim okresie przejściowym. Por.: *Days 3, 4 and 5: Round-the-Clock Consultations Produce 'Bali Package'*, 5–7 December 2013, Ninth WTO Ministerial Conference, https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/mc9sum_07dec13_e.htm [dostęp: 5.06.2018].

czasu trwania procedur eksportowo-importowych (średnio o prawie 2 dni) oraz ilości wymaganych dokumentów. Przyjęte zmiany mają wpłynąć na zwiększenie światowych obrotów handlowych oraz wzrost światowego PKB¹². Umowa nabiera szczególnego znaczenia w związku ze zmianami zachodzącymi w handlu światowym i potrzebą redukcji kosztów handlowych, które mimo istotnych obniżek związanych z rozwojem transportu, postępowaniem w zakresie technologii informacyjnej czy redukcją barier handlowych w wielu krajach są ciągle stosunkowo wysokie¹³.

Należy podkreślić, że zapisy dotyczące ułatwień w handlu są uwzględniane w wielu negocjowanych obecnie RTAs¹⁴ – ponad 90% notyfikowanych RTAs zawiera takie zapisy, jednak są one węższe w porównaniu do TFA (nie uwzględniają m.in. takich obszarów, jak specjalne i zróżnicowane traktowanie czy pomoc techniczna)¹⁵.

Dyrektor Generalny WTO wielokrotnie podkreślał, że zawarte porozumienie było pierwszym takim sukcesem w historii WTO, a zatwierdzenie Pakietu z Bali pozwoliło na przywrócenie Organizacji prawa do miana międzynarodowej. Podpisana umowa miała być również odpowiedzią na nasilający się, od czasu rozpoczęcia światowego kryzysu gospodarczego, protekcyjizm¹⁶, a wdrożenie Pakietu z Bali miało stać się kluczowym dla potwierdzenia wiarygodności wielostronnego systemu handlowego w ramach WTO. Wejście w życie TFA wymagało ratyfikowania przez 2/3 członków WTO. Proces ten zakończył się 22 lutego 2017 r.¹⁷

Uzgodnienia X KM z grudnia 2015 r., doprowadziły do przyjęcia tzw. Pakietu z Nairobi (*Nairobi Package*). Chociaż zakładano odniesienie się do szerszego zakresu zagadnień (m.in. NAMA oraz handlu usługami) pakiet ten zawierał sześć decyzji dotyczących rolnictwa, handlu bawełną oraz kwestii odnoszących się do LDCs. Kluczowe wydają się być zagadnienia odnośnie eliminacji subsy-

¹² Szacuje się dodanie nawet 2,7 pp. do wzrostu handlu światowego i 0,5 pp. do wzrostu światowego PKB rocznie do 2030 r. *Ibidem; The World Trade Organization, Doha Delivers*, „The Economist”, 9.12.2013.

¹³ Przykładowo, w krajach rozwijających się, koszty te są porównywalne z nałożeniem cła *ad valorem* na poziomie 219%. Por.: E. Majchrowska, *20 Years of WTO – Effects of Its Activity and Perspectives of Its Functioning in the Context of Proliferation of Regional Agreements in the World Trade*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3: *Gospodarka światowa: między integracją a bezpieczeństwem międzynarodowym*, red. M. Czermińska, s. 53–77.

¹⁴ Por.: *Assessing the Trans-Pacific Partnership*, Vol. 2: *Innovations in Trading Rules*, Peterson Institute for International Economics, eds. J.J. Schott, C. Cimino-Isaacs, March 2016, s. 67–68.

¹⁵ *World Trade Report 2015. Speeding up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*, WTO, 2015, s. 39.

¹⁶ Por.: Roberto Azevêdo, *World Back in WTO*, Ministerial Conferences, Statements from the closing session, WTO 2013.

¹⁷ Trade Facilitation, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm [dostęp: 29.06.2018].

diów eksportowych dla produktów rolnych, niezwłocznie (*immediately*) w przypadku państw rozwiniętych oraz do 2018 r. jeśli chodzi o państwa rozwijające się. Przewidziano jednak liczne wyjątki wpływające na przedłużenie wymienionych okresów¹⁸. W odniesieniu do handlu bawełną przyjęto również zapisy dotyczące wyeliminowania subsydiów eksportowych w ciągu 2 lat (najpóźniej do 1 stycznia 2018 r.). W zakresie liberalizacji handlu rolnego członkowie zobowiązali się do dalszych negocjacji odnośnie przyjęcia tzw. specjalnego mechanizmu obronnego (SSM), dającego krajom rozwijającym się możliwość podniesienia ceł w sytuacji wzrostu przywozu bądź obniżki cen. Warto podkreślić, że temat ten pojawiał się już podczas wcześniejszych KM i stanowił źródło licznych sporów między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Rozbieżności dotyczyły kwestii technicznych i wiązały się z koniecznością określenia np. wysokości pułapu importu bazowego¹⁹.

Również podczas X KM 53 członków WTO²⁰ podpisało porozumienie ITA-2, zakładające zniesienie stawek celnych na dodatkowe 201 produktów IT o wartości obrotów przekraczających 1,3 bln dol. rocznie. Umowa ta, będąca rozszerzeniem Porozumienia ITA z 1996 r., obejmuje swoim zakresem ponad 95% światowych obrotów handlowych tego sektora i niespełna 10% handlu globalnego²¹.

Rezultaty IX i X KM pokazały zatem, że skłonność krajów do pewnych ustępstw może istotnie przyczynić się do osiągnięcia porozumienia. Nie było tego jednak widać podczas kolejnego spotkania ministrów handlu państw członkowskich WTO w grudniu 2017 r. w Buenos Aires. Fiasko XI KM pokazało, że kryzys w Organizacji przełamany został tylko na chwilę, a 164 członków WTO nie osiągnęło kompromisu właściwie w żadnej z omawianych kwestii. Spotkanie ponownie stanowiło demonstrację braku porozumienia między państwami, napięć oraz skromnych możliwości w podejmowaniu decyzji. Należy jednak podkreślić, że w związku ze wzrostem protekcjonizmu w amerykańskiej polityce handlowej i wiążącymi się z tym napięciami w skali globalnej (ryzyko wybuchu wojny handlowej na linii USA–Chiny i ewentualnej transmisji jej skutków na inne gospodarki),

¹⁸ Wyjątkiem są np. produkty mleczne, wieprzowina oraz produkty przetworzone w państwach rozwiniętych, które będą mogły otrzymywać wsparcie do 2020 r. W przypadku krajów rozwijających się okres ten wydłużono o kolejne trzy lata, a dla krajów LDCs o siedem – do 2030 r.

¹⁹ *Nairobi Ministerial Declaration* Adopted on 19 December 2015, WT/MIN(15)/DEC, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm [dostęp: 30.06.2018] oraz G. Mazur, *op. cit.*, s. 179.

²⁰ Są to zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się, m.in. Australia, Chiny, Indie, Kanada, Korea Płd., UE, USA.

²¹ Podpisanie porozumienia było możliwe dzięki zaakceptowaniu listy produktów już w połowie 2015 r. Zgodnie z jego zapisami cła na produkty z tej grupy zostaną usunięte etapami do połowy 2019 r. Por.: *WTO Members Conclude Landmark \$1.3 Trillion IT Trade Deal*, WTO, 16.12.2015, https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/ita_16dec15_e.htm oraz *Ministerial Declaration on the Expansion of Trade in Information Technology Products*, WT/MIN(15)/25, WTO, Nairobi, 16.12.2015.

oczekiwania w związku z tym spotkaniem były dość umiarkowane. Determinacja Dyrektora Generalnego, Roberto Azevedo, w połączeniu z jego pochodzeniem²² dawała jednak pewne nadzieje na przynajmniej częściowe powodzenie skutecznych rokowań.

Do kluczowych zagadnień podjętych podczas spotkania należało ograniczenie subsydiów w rolnictwie i rybołówstwie²³. Uchwalona decyzja dotycząca subwencjonowania rybołówstwa związana jest jednak tylko ze zobowiązaniem do przyjęcia porozumienia do momentu rozpoczęcia XII KM w 2019 r.²⁴ Istotnym osiągnięciem KM, mimo braku konsensusu wszystkich członków, było podjęcie inicjatyw dotyczących handlu elektronicznego²⁵ (71 członków mających 77% udziałów w handlu światowym w tym zakresie), ułatwień w zakresie inwestycji (odpowiednio 70 członków i 66% wszystkich przyjmowanych ZIB) oraz eliminacji barier dla małych i średnich przedsiębiorstw (87 członków, 78% globalnego eksportu). Aby umożliwić postęp w rozmowach dotyczących tych zagadnień, zdecydowano o podjęciu negocjacji w takich właśnie grupach członków (*joint statements*)²⁶ z możliwością otwartego uczestnictwa dla wszystkich członków WTO. Spotkania rozpoczynające prace tych grup zaplanowano na 2018 r.

Konferencja została oceniona ogólnie jako nieprzynosząca żadnych konkretnych uzgodnień w sprawie współpracy wielostronnej i została podsumowana przez Dyrektora Generalnego WTO, R. Azevedo, jako „rozczarowanie”. Podkreślił on jednocześnie, że „trwają prace i usłyszeliśmy zobowiązanie ich kontynuowania”, co rodzić może pewnego rodzaju optymizm. Dyrektor przyznał, że „nie było żadnego postępu” w kwestiach handlu rolnego, czyli jednego z kluczowych tematów obrad konferencji. WTO zaproponowała 20 projektów dotyczących redukcji subsydiów rolnych oraz innych środków niezgodnych z zasadami wolnego handlu. Nie udało się jednak uzyskać w stosunku do żadnej z nich zgodnego stanowiska.

²² Od 2008 r. przedstawiciel Brazylii przy Światowej Organizacji Handlu; w 2013 r. zastąpił Pascala Lamy na stanowisku Dyrektora Generalnego WTO.

²³ Po raz pierwszy członkowie odwołali się do 14. celu zrównoważonego rozwoju ONZ („Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony”), zobowiązali się do osiągnięcia i spełnienia tego zobowiązania do momentu rozpoczęcia kolejnej, XII Konferencji Ministerialnej. *Goal 14: Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas and Marine Resources*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans> [dostęp: 30.06.2018].

²⁴ Pierwsze spotkanie w tej sprawie odbyło się w maju 2018 r. Por.: *Fisheries Subsidies. Ministerial Decision of 13 December 2017*, WT/MIN(17)/64, WT/L/1031, WTO, 18.12.2017.

²⁵ Szczególnie istotna jest tutaj kwestia e-commerce, który podlegając istotnemu rozwojowi, jest przedmiotem porozumień między członkami RTAs, a na forum WTO – mimo rozmów – konkretne uregulowania nie są przyjmowane.

²⁶ *Joint Statement on Electronic Commerce*, WT/MIN(17)/60, WTO, 13 December 2017; *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/MIN(17)/59, WTO, 13 December 2017; *Joint Ministerial Statement Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme for MSMEs*, WT/MIN(17)/58, WTO, 13 December 2017; *New Initiatives on Electronic Commerce, Investment Facilitation and MSMEs*, World Trade Organization, 13 December 2017, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm [dostęp: 25.06.2018].

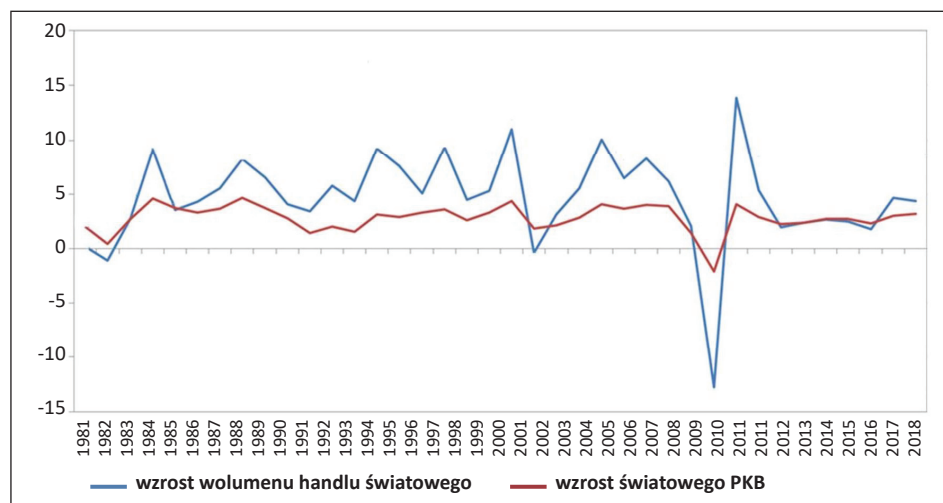
Z kolei Cecilia Malmström, unijna komisarz ds. handlu, w odrębnym wystąpieniu stwierdziła, że: „Smutna rzeczywistość jest taka, że nie potrafiliśmy się nawet porozumieć w sprawie zaprzestania subsydiowania nielegalnych połowów”²⁷.

WTO w obliczu nowych tendencji w handlu światowym – proliferacja RTAs oraz wzrost tendencji protekcjonistycznych

Mimo optymistycznych prognoz dotyczących wzrostu w handlu światowym w najbliższych latach, pojawia się obecnie wiele problemów, z którymi musi zmierzyć się WTO. Do najważniejszych z nich należą skala proliferacji RTAs oraz nasilające się tendencje protekcjonistyczne, szczególnie w amerykańskiej polityce handlowej.

Według najnowszych danych WTO wzrost w handlu światowym prognozowany jest na 2018 r. na poziomie 4,4% oraz nieco niżej w 2019 r. (4,0%), w stosunku do roku poprzedniego (największy wzrost w ciągu ostatnich 6 lat zanotowano w 2017 r. na poziomie 4,7%). Są to jednak nadal wartości poniżej długookresowej średniej, ale zdecydowanie powyżej średniej „pokryzysowej”, oscylującej w granicach 3,0%²⁸.

Wykres 1. Dynamika światowych obrotów handlowych i PKB (1981–2018)



Źródło: *Strong Trade Growth in 2018 Rests on Policy Choices*, WTO, 12.04.2018, https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr820_e.htm [dostęp: 30.06.2018].

²⁷ Speeches – DG Roberto Azevêdo, MC11 Closing Ceremony, WTO, 13 December 2017, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra209_e.htm [dostęp: 20.06.2018]; *Fiasko trzech dni obrad WTO*, wnp.pl, 14.12.2017, http://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/fiasko-trzech-dni-obrad-wto,313167_1_0_0.html [dostęp: 15.06.2018].

²⁸ Press/820 Press Release, *Strong Trade Growth in 2018 Rests on Policy Choices*, WTO, 12.04.2018, https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr820_e.htm [dostęp: 30.06.2018].

Jednak mimo tych dość pozytywnych danych należy mieć na uwadze, że sytuacja dotycząca impasu na forum WTO pokazuje, że negocjacje wielostronne nie nadążają za zmianami zachodzącymi w gospodarce światowej, a trudny do zażegnania kryzys i brak konkretnych efektów podejmowanych działań skłania wiele państw do rozpoczynania alternatywnych zabiegów i zabezpieczania swoich interesów w inny sposób. Znalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia między członkami WTO okazało się być zadaniem wykraczającym poza ich możliwości, a w konsekwencji część państw skupiła się na zawieraniu handlowych umów dwu- lub kilkustronnych. Głównie z tego powodu, szczególnie od przełomu wieków, obserwujemy istotne namnożenie się regionalnych inicjatyw handlowych. Nastąpiła więc ewidentna „dekompozycja” handlu globalnego, znajdująca wyraz szczególnie w jego regionalizacji. W ramach tworzących się nowych bloków handlowych ma miejsce często szersza i bardziej kompleksowa liberalizacja handlu niż ta, która odbywa się na forum WTO²⁹.

Rozczarowanie postępowaniem w negocjacjach wielostronnych na forum WTO jest zatem jednym z powodów proliferacji RTAs wśród jej członków. Zwykły trend w tym zakresie można było zaobserwować w ostatnich dwóch dekadach, a najwięcej porozumień o wolnym handlu powstało w regionie Azji i Pacyfiku i zyskało miano tzw. efektu *noodle bowl*, który odnosi się do sieci powiązanych ze sobą porozumień handlowych, które przeplatając się, czynią globalny system handlowy coraz bardziej skomplikowanym³⁰.

Jak już wspomniano, zgodnie z danymi WTO wszyscy członkowie Organizacji (wyjątkiem do 2016 r. była Mongolia³¹) należą do co najmniej jednego porozumienia handlowego. Trend ten zdecydowanie ma tendencję narastającą, szczególnie z powodu wielu RTAs aktualnie podlegających negocjacjom (por. wykres 2). Potwierdza to fakt, że w lutym 2018 r. WTO odnotowała łącznie aż 673 notyfikacje dotyczące RTAs (licząc towary, usługi oraz przystąpienia oddzielnie), z czego prawie 290 weszło w życie i obowiązuje (459 licząc oddzielnie towary, usługi oraz przystępowanie do istniejących porozumień).

Należy też podkreślić, że 90% wszystkich RTAs stanowią strefy wolnego handlu (Free Trade Agreements, FTAs) oraz umowy o charakterze częściowych preferencji, co oznacza, że tylko niektóre towary (lub sektory) są objęte preferencjami (*partial scope agreements*). Pozostałe 10% przypada zasadniczo na unie celne³².

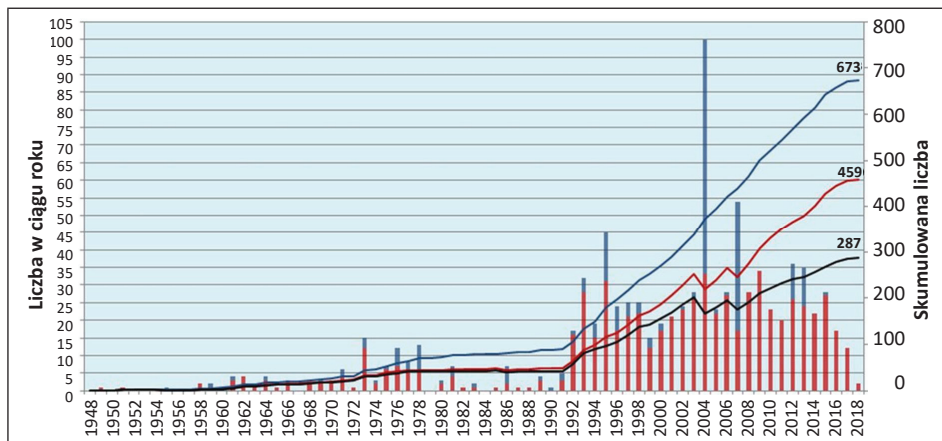
²⁹ Mówi się tutaj o tzw. aspektach WTO+ i WTO-x.

³⁰ Dotyczy to istotnego zróżnicowania reguł pochodzenia towarów (*rules of origin*, ROO). Por.: Asia Regional Integration Center, <https://aric.adb.org> [dostęp: 17.06.2018].

³¹ Umowa między Japonią a Mongolią weszła w życie w czerwcu 2016 r.

³² W literaturze można spotkać się z zamiennym określeniem tego typu porozumień: regionalnych, preferencyjnych lub stref wolnego handlu (RTAs – Regional Trade Agreements, PTAs – Preferential Trade Arrangements, FTAs – Free Trade Agreements). Tymczasem WTO dokładnie precyzuje ten podział wskazując, że porozumienia preferencyjne dotyczą preferencji jednostronnych. Natomiast porozumienia regionalne definiowane są jako wzajemne porozumienia handlowe

Wykres 2. Rozwój regionalnych porozumień handlowych na świecie w okresie 1948–2018



Źródło: Regional Trade Agreements Information System, WTO, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [dostęp: 30.06.2018].

Należy podkreślić, że w związku z istotnym zwiększaniem się ilości zawieranych RTAs, członkowie WTO podjęli rozmowy na temat wzmocnienia przejrzystości tych umów³³, co jest następstwem zapisów Deklaracji Ministerialnej z Nairobi³⁴, dotyczących konieczności analizy całościowego wpływu RTAs na wielostronny system handlowy oraz związków z regułami WTO³⁵. Kwestie te były jednak akcentowane już znacznie wcześniej – w 2009 r. w Genewie analizowano problem wzrastającej liczby porozumień bilateralnych oraz regionalnych w zakresie ich komplementarności z systemem WTO.

Warto odnieść się również do aktualnych poczynań USA i UE, gdyż to te gospodarki nadawały kształt działaniom Organizacji w tzw. starym systemie, a obecnie prezentują one zupełnie odmienne stanowiska w systemie handlu światowego, które można krótko scharakteryzować jako „amerykański protekcjonizm vs. unijna otwartość”.

między co najmniej dwoma partnerami, w postaci stref wolnego handlu lub unii celnych. Por.: Regional Trade Agreements and Preferential Trade Arrangements, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_pta_e.htm [dostęp: 15.06.2016].

³³ Chodzi głównie o konieczność notyfikowania umów w WTO (zidentyfikowano 72 przypadki nienotyfikowanych RTAs wśród członków WTO).

³⁴ Pkt 28 Deklaracji, zob: *Nairobi Ministerial Declaration...*, *op. cit.*

³⁵ Na posiedzeniu Komitetu (Committee on Regional Trade Agreements, CRTA) w kwietniu 2018 r. dokonano przeglądu pięciu umów, w tym umowy między Japonią a Mongolią, a w czerwcu analizą objęto kolejne 4 umowy, w tym CEFTA. *WTO Members Discuss Ways of Improving the Transparency of Regional Trade Agreements*, WTO, 9–10.04.2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/rta_09apr18_e.htm; *WTO Members Review Four Regional Trade Agreements*, WTO, 19–20.06.2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/rta_19jun18_e.htm [dostęp: 30.06.2018].

Protekcjonizm w USA staje się coraz bardziej zauważalnym elementem polityki, a prezydent Donald Trump przedstawia siebie jako jego zwolennika. Oprócz wycofania się z Porozumienia Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership, TPP)³⁶ krótko po objęciu urzędu, prezydent USA podjął też działania w zakresie renegotjacji NAFTA, którą nazwał najgorszą umową, jaką kiedykolwiek podpisały Stany Zjednoczone. W kwietniu 2017 roku D. Trump podpisał rozporządzenie wykonawcze – *Buy American and Hire American*, a dwa miesiące później ogłosił wycofanie USA z paryskiego porozumienia klimatycznego z 2015 r. Korea Południowa również została wezwana do renegotjacji umowy o wolnym handlu z USA. Z początkiem 2018 r. Stany Zjednoczone nałożyły cła na import niektórych towarów z Chin i Korei Południowej³⁷. Z kolei decyzja z końca maja 2018 r. o nałożeniu ceł na import stali i aluminium z Kanady, Meksyku oraz UE spotkała się z falą krytycznych reakcji na całym świecie³⁸. Prezydent D. Trump, preferujący porozumienia bilateralne, nie jest też zwolennikiem WTO. W swoich wystąpieniach nazywał Organizację katastrofą i nie wyklucza wycofania z niej Stanów Zjednoczonych³⁹.

Tymczasem łatwo zauważyć, że inne kraje nie popierają amerykańskiego protekcjonizmu. Wyraz temu dają w swoich wypowiedziach światowi przywódcy, wyrażając zaniepokojenie przyjętym kierunkiem amerykańskiej polityki⁴⁰. Potwierdzeniem tego faktu jest też wspomniany już, ogólny wzrost negocjowanych i zawieranych RTAs na świecie zarówno tych o charakterze dwu-, jak i kilkustron-

³⁶ TPP zostało przekształcone w Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) i podpisane w marcu 2018 r. przez pozostałych 11 krajów.

³⁷ Korea wniosła skargę i złożyła wniosek o konsultacje z USA w sprawie ceł ochronnych nałożonych na niektóre towary (m.in. baterie słoneczne, moduły fotowoltaiczne z krzemu krystalicznego), gdyż uważa, że środki te są sprzeczne z postanowieniami m.in. Porozumienia o środkach ochronnych WTO oraz GATT 1994, Korea Initiates WTO Dispute Complaints Sgainst US Safeguard Duties on Washers, Solar Cells, WTO, 16.05.2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ds545_546rfc_16may18_e.htm [dostęp: 29.05.2018].

³⁸ W czerwcu 2018 r. UE, Kanada oraz Norwegia złożyły wniosek o przeprowadzenie konsultacji w tej sprawie przeciwko USA. Złożenie wniosku o przeprowadzenie konsultacji oznacza formalne wszczęcie sporu w rozumieniu procedury WTO. Por.: *EU, Canada Initiate WTO Dispute Complaints Against US Steel, Aluminium Duties*, WTO, 6.06.2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ds548_550rfc_06jun18_e.htm [dostęp: 8.06.2018] oraz *The Trump Administration Imposes Tariffs on America's Closest Allies*, „The Economist”, 1.06.2018.

³⁹ USA dają pierwszeństwo porozumieniom dwustronnym, co ze względu na ich pozycję w handlu światowym umożliwia osiągnięcie korzystniejszych rezultatów negocjacji w porównaniu z porozumieniem wielostronnym. USA krytykuje również Organizację za niską skuteczność w radzeniu sobie z nieuczciwymi praktykami handlowymi, zaburzającymi konkurencję głównie ze strony Chin. Por.: D. Wnukowski, Światowa Organizacja Handlu: kryzys negocjacyjny i szanse jego przezwyciężenia, „Biuletyn PISM” 2018, nr 27 (1600); E. Majchrowska, *Promoting Free Trade in Asia-Pacific – CPTPP as an Answer to Trump's Protectionism* (w druku).

⁴⁰ *The G7 Minus One: Trump Packs Wrecking Ball for Canada Summit*, „The Guardian”, 7.06.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/07/the-g7-minus-one-trump-packs-wrecking-ball-for-canada-summit> [dostęp: 30.06.2018]; *Donald Trump's Demolition Theory of Foreign Policy Won't Work*, „The Economist”, 7.06.2018.

nym. W kontekście omawianych problemów jako przykład może posłużyć umowa o wolnym handlu między UE a Japonią (EU-Japan Economic Partnership Agreement, EPA), które ostatecznie zakończyły negocjowanie porozumienia w grudniu 2017 r.⁴¹ dając sygnał, że odrzucają amerykański protekcjonizm. Decyzja ta jest również sygnałem wystąpienia w obronie otwartego handlu opartego na globalnych regułach. Japonia jest drugim największym partnerem handlowym UE w Azji – razem gospodarki te reprezentują ponad 25% światowego PKB, co powoduje, że będzie to porozumienie o kluczowym znaczeniu zarówno dla jego stron, jak i gospodarki światowej. Warto też podkreślić, że rokowania w sprawie umowy nabrały istotnego tempa wraz z pierwszymi decyzjami administracji D. Trumpa w zakresie amerykańskiej polityki handlowej. Po wspomnianym wycofaniu USA z porozumienia TPP, Japonia, jako strona tego partnerstwa, zaczęła bardziej doceniać możliwości pogłębienia współpracy z krajami UE.

Na marginesie należy też dodać, że zawieszono zostały negocjacje Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) pomiędzy UE a USA, a Unia coraz bardziej dostrzega potencjał rynku azjatyckiego („unijny zwrot w stronę Azji”), czego wyraz daje poprzez negocjowane i zawierane umowy z krajami tego regionu, np. Koreą Południową, Singapurem, Wietnamem czy Japonią⁴².

Jak już wspomniano, UE podejmuje aktywne działania na forum regionalnym, jednak jednocześnie podkreśla znaczenie systemu wielostronnego, w tym powierzenie WTO głównej roli w opracowywaniu i egzekwowaniu przepisów we wszystkich obszarach handlu międzynarodowego. W nowej strategii unijnej pt. „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej” podkreślono, że „system wielostronny musi pozostać fundamentem unijnej polityki handlowej [...], a UE powinna dołożyć wszelkich starań, by przywrócić centralną rolę WTO jako forum negocjacji handlowych”. W strategii tej sporo miejsca poświęcono na odniesienie się do problemu konieczności ożywienia wielostronnego systemu handlowego oraz postępów w negocjacjach na forum Organizacji, co potwierdza unijne zaangażowanie w tych kwestiach. Podkreśla się zatem, że pozytywne zakończenie Agendy Rozwoju z Doha jest kluczowe w sytuacji, kiedy WTO dąży do odzyskania pozycji lidera liberalizacji handlu światowego. Główne zalecenia zawarte w strategii odnoszą się do trzech zasadniczych kwestii: oprócz powierzenia WTO głównej roli odnośnie tworzenia i wymogu stosowania reguł w handlu globalnym, podkreśla się konieczność dążenia do osiągnięcia rezultatów poprzez zastosowanie „bardziej metodycznego podejścia”, które mogłoby okazać się skuteczniejsze niż stosowana zasada jednolitego pakietu i pomóc w przełamaniu impasu negocjacyjnego przez

⁴¹ EPA została podpisana w lipcu 2018 r., a jej wejście w życie planowane jest na pierwszy kwartał 2019 r.

⁴² Nie bez znaczenia w kontekście „unijnej otwartości” pozostaje również zawarta umowa z Kanadą (CETA), czy bliskie perspektywy negocjacji umów z Australią oraz Nową Zelandią.

osiągnięcie postępów w konkretnym obszarze⁴³. Ponadto skutecznym podejściem mogłoby również okazać się umożliwienie prowadzenia bardziej zaawansowanych rokowań w sprawie wybranego zagadnienia przez podgrupę członków, z możliwością dołączenia pozostałych, zainteresowanych stron w okresie późniejszym, co byłoby istotnym ułatwieniem i umożliwiłoby uwzględnienie porozumień negocjowanych także poza forum WTO⁴⁴.

Należy jednak pamiętać, że UE podpisała wiele porozumień o wolnym handlu (np. z Koreą Południową, Kanadą), jest w trakcie negocjacji takich umów (np. z krajami ASEAN) lub zapowiada rozpoczęcie dwustronnych rozmów o wolnym handlu z wieloma krajami (Australią, Nową Zelandią), co jest potwierdzeniem pewnej koegzystencji pozornie sprzecznych systemów: multilateralizmu i regionalizmu. We wspomnianej strategii podkreśla się zatem konieczność zawierania porozumień dwustronnych oraz regionalnych, tak aby wspomagać WTO w przywróceniu jej roli nadrzędnego forum negocjacyjnego w handlu światowym. Biorąc pod uwagę ten fakt, umowy regionalne mogłyby posłużyć jako „poligon doświadczalny liberalizacji światowego handlu” przy założeniu otwartej możliwości dołączania innych członków w przyszłości⁴⁵.

Pozostaje więc pytanie, jak w światowym *noodle bowl* odnajdą się obecnie protekcyjnie nastawione, sprzeciwiające się systemowi wielostronnemu USA. Faktem jest, że są one mniej zależne od handlu międzynarodowego w porównaniu do największych światowych eksporterów, jednak w dłuższej perspektywie trudno spodziewać się wynikających korzyści z tych działań zarówno dla gospodarki amerykańskiej, jak i światowej, w tym handlu światowego i WTO⁴⁶.

Wyzwania dla WTO – rola Organizacji w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym

Słabnące znaczenie WTO z jednej strony jest konsekwencją przeciągających się rokowań wielostronnych w ramach Rundy Rozwoju z Doha, ale także istotnego zaangażowania się wielu kluczowych członków Organizacji w negocjacje porozumień regionalnych. Z drugiej strony należy pamiętać, że proliferacja RTAs jest także wynikiem braku postępów w trwającej rundzie, co tworzy „zamknięte koło”, z którego trudno znaleźć wyjście.

⁴³ Powodzeniu IX KM sprzyjało właśnie zajmowanie się każdym problemem osobno.

⁴⁴ *Trade for All – Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*, European Union, 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [dostęp: 5.06.2018].

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Zdaniem unijnej komisarz ds. handlu, USA „strzela sobie w kolano” wycofując się, poprzez podejmowane działania, z globalnego przywództwa w handlu. Ph. Blenkinsop, N. Barkin, *America Last? EU Says Trump is Losing on Trade*, Reuters, 15.01.2018, <https://www.reuters.com/article/us-eu-trade/america-last-eu-says-trump-is-losing-on-trade-idUSKBN1F425S> [dostęp: 10.06.2018].

Członkowie Organizacji nie mogą porozumieć się także odnośnie przyszłości Rundy z Doha. Część z nich nie dostrzega celowości dalszego jej kontynuowania w związku z tym, że Agenda z Doha nie uwzględnia stale zachodzących zmian w systemie handlu światowego. Niektóre państwa optują jednak za kontynuowaniem negocjacji w ramach DDA (do tej grup należą m.in. Chiny oraz inne tzw. *emerging markets*). Pojawiają się zatem głosy zarówno za dalszym prowadzeniem rokowań, jak i za ogłoszeniem zakończenia Rundy z Doha i rozpoczęciem nowego etapu w działalności Organizacji. Podziały te, będące konsekwencją zmienionego układu sił w handlu światowym oraz rosnącego znaczenia krajów rozwijających się, naruszają jednak wizerunek WTO jako nadrzędnego forum regulującego handel światowy.

Mimo braku całościowego porozumienia i tym samym sukcesu XI KM w Buenos Aires, pozytywne osiągnięcia będące wynikiem dwóch poprzednich konferencji (zwłaszcza ratyfikowanie umowy TFA, której wejście w życie w lutym 2017 r. przyczyniło się do dalszej ewolucji zasad WTO oraz porozumienie dotyczące istotnego ograniczenia zakłócających handel środków wspierania eksportu produktów rolnych – szczególnie istotne dla krajów najslabiej rozwiniętych, co odnosi się do przyjętego celu Rundy Rozwoju) są potwierdzeniem zaangażowania członków Organizacji w negocjacje wielostronne na forum WTO i tym samym fundamentem umożliwiającym kontynuowanie rokowań, co z pewnością stanowi wsparcie dla wielostronnego systemu handlowego⁴⁷.

Konieczne staje się zatem podanie rzeczywistej przyczyny impasu negocjacyjnego, gdyż wydaje się, że przeszkody nie stanowią tak naprawdę kwestie o charakterze technicznym czy merytorycznym, ale brak determinacji i motywacji wśród członków do szukania porozumienia, co zostało podkreślone również w unijnej strategii: „(...) Istotna zmiana względnej siły gospodarczej głównych partnerów handlowych nie została jeszcze w pełni odzwierciedlona w systemie WTO. W rezultacie istnieje rosnąca dysproporcja między wkładem dużych krajów o gospodarkach wschodzących do wielostronnego systemu handlowego a korzyściami, jakie z niego osiągają. Tendencja ta była widoczna już w chwili rozpoczęcia negocjacji w sprawie dauhańskiej agendy rozwoju, jednak od tego czasu stała się jeszcze bardziej zauważalna i taki trend utrzyma się w przyszłości”⁴⁸.

Czy jednak wymienione problemy oznaczają rzeczywistą sytuację bez wyjścia na forum WTO? Wydaje się, że doświadczamy obecnie zmiany roli, jaką Organizacja będzie odgrywać w gospodarce światowej. Może okazać się bowiem, że WTO będzie koncentrowała się na usuwaniu ograniczeń o charakterze taryfowym – które mimo istotnych dotychczasowych redukcji⁴⁹, w niektórych sektorach

⁴⁷ *The European Union and the World Trade Organisation*, European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/161/the-european-union-and-the-world-trade-organisation> [dostęp: 30.06.2018].

⁴⁸ *Trade for All...*, *op. cit.*

⁴⁹ Średni stopień ochrony celnej obniżył się o 15% w ciągu 20 lat funkcjonowania WTO. Por.: E. Majchrowska, *20 Years of WTO...*, *op. cit.*, s. 55.

nadal istnieją – a niekoniecznie na kreowaniu zasad handlu międzynarodowego. Jak podkreśla Richard Baldwin, „w miarę wzrostu złożoności międzynarodowego handlu w XXI wieku, wzrasta również zapotrzebowanie na bardziej złożone reguły handlu międzynarodowego”⁵⁰.

Jeśli chodzi zatem o wyzwania dla WTO, konieczne jest zaakcentowanie kilku kwestii. Po pierwsze niepowodzenie ostatniej Konferencji Ministerialnej jest następstwem długookresowego impasu, z którym WTO mierzy się już od wielu lat, a istotę tego problemu można sprowadzić do wspomnianych różnic w stanowiskach między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Problem ten ulega ponadto ciągłemu nasileniu ze względu na zmieniający się układ sił w gospodarce światowej, przekładający się również na negocjacje w ramach DDA. Po drugie – wielokrotnie podkreślane namnażanie się regionalnych inicjatyw handlowych, powoduje przeniesienie zainteresowania wielu krajów właśnie w tę stronę i mniejsze skupienie uwagi na porozumieniu wielostronnym, co w efekcie prowadzi do marginalizacji WTO. Wspomniane już pełnienie przez Organizację funkcji „poligonu doświadczalnego” powinno stanowić uzupełnienie systemu wielostronnego, ale nie jego substytucję⁵¹.

Wyzwaniem dla WTO są także obecnie amerykańskie działania, polegające na sprzeciwianiu się porozumieniom wielo- i kilkustronnym⁵², co znalazło swoje potwierdzenie m.in. w wycofaniu się USA z TPP, czy braku akceptacji dla końcowego stanowiska z XI KM, w którym pojawił się zapis o istotnej roli, jaką WTO odgrywa dla wzrostu gospodarczego i rozwoju⁵³. Ponadto, D. Trump nie wskazał nowych sędziów do organu rozstrzygania sporów, co może istotnie ograniczać działania WTO w tym zakresie⁵⁴.

Na koniec należy pamiętać o braku determinacji wśród członków Organizacji, która jest konieczna dla uzyskania porozumienia. Potwierdzeniem tego może

⁵⁰ R. Baldwin, *21st Century Regionalism: Filling The Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules*, WTO Staff Working Paper, Genewa, 2011.

⁵¹ WTO News: Speeches — DG Roberto Azevêdo, *Help WTO keep up the Bali momentum, Azevêdo asks parliamentarians*, WTO, 12.02.2014, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra7_e.htm [dostęp: 20.06.2018].

⁵² Wielostronnym forum liberalizacji handlu międzynarodowego jest multilateralny system handlowy w ramach WTO (obecnie 164 członków), natomiast porozumienia kilkustronne (plurilateralne) nie obejmują swoim zasięgiem tak szerokiego grona uczestników, a wiążą tylko niektórych z nich.

⁵³ „[...] the important role played by the WTO in promoting economic growth, employment and development”. *Eleventh Ministerial Conference. Closing Statement by The Chairperson*, WT/MIN(17)/67, WTO, 20 December 2017, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm [dostęp: 25.06.2018].

⁵⁴ Por.: R. Mathieson, *U.S. Block of WTO Appeals Body Compromises System, Director Says*, Bloomberg, 8.11.2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-08/u-s-block-of-wto-appeals-body-compromises-system-azevedo-says> [dostęp: 20.06.2018]; L. Gruszczyński, *Trump i WTO: spór o nowych członków Appellate Body*, „Przegląd Prawa Międzynarodowego”, 9.10.2017; D. Wnukowski, *op. cit.*

być zaangażowanie i prowadzenie indywidualnych negocjacji z członkami Organizacji przez Dyrektora Generalnego podczas IX KM na Bali, które przyczyniło się istotnie do podpisania pakietu porozumień.

Podsumowanie

Gospodarka światowa potrzebuje silnej Organizacji, która będzie wspierała kraje, szczególnie w sytuacji zagrożenia protekcjonizmem⁵⁵. Konieczne jest zatem najprawdopodobniej nastawienie na tzw. metodę małych kroków i odłożenie spektakularnych porozumień na inny okres, co może być kluczem do zakończenia negocjacji⁵⁶. Być może skutecznym sposobem na pokonanie impasu mogłoby okazać się prowadzenie bardziej zaawansowanych rokowań w sprawie wybranego zagadnienia przez podgrupę członków, z możliwością dołączenia pozostałych zainteresowanych stron w okresie późniejszym. Należałoby zatem rozważyć, czy – w związku z sukcesem porozumienia ITA-2 – nie nadszedł czas na powrót do idei „różnych prędkości” (*multi-speed* WTO). W tym kontekście istotne wydają się być negocjacje kilkustronne, umożliwiające grupie krajów podjęcie zobowiązań w określonych obszarach. Tego typu umowy, zawierane w węższym gronie członków WTO, mogą okazać się sukcesem. Należy pamiętać, że WTO nie jest na pewno systemem uniwersalnym (*one-size-fits-all system*). W rzeczywistości dla 164 krajów o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, które reprezentują rozmaite potrzeby, zdolności i interesy *multi-speed* WTO potrzebne jest bardziej niż kiedykolwiek. Istnieje zatem wybór między umożliwieniem członkom współpracy w różnych kwestiach i w różnym tempie wewnątrz spójnego, całościowego systemu – z wykorzystaniem wspólnych przepisów, mechanizmów przejrzystości i procedur rozstrzygania sporów – lub poza nim, w ramach konkurencyjnych bloków regionalnych⁵⁷. Do rozważenia pozostaje zatem, czy, w oparciu o sukces negocjacyjny ITA-2, nadszedł czas na prowadzenie negocjacji w ramach tzw. Klubów KNU (MFN Clubs), czyli umów negocjowanych przez szczególnie zainteresowaną grupę członków WTO, ale stosowanych w sposób niedyskryminujący żadnego z członków Organizacji (w oparciu o KNU)⁵⁸.

⁵⁵ Przykładowo, system monitorowania handlu odegrał istotną rolę podczas i po światowym kryzysie ekonomicznym 2007/2008+ poprzez zwiększenie przejrzystości w stosowanych przez członków WTO środkach polityki handlowej (Trade Policy Review Mechanism).

⁵⁶ E. Majchrowska, *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin. Implikacje dla gospodarki światowej*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014, s. 231.

⁵⁷ Por.: *Advancing The Multilateral Trading System*, World Trade Organization, Discussion Paper for the G20, 2015, http://G20.Org.Tr/Wp-Content/Uploads/2015/11/7.G20-Discussion-Paper_Advancing-The-MTS.Pdf [dostęp: 15.06.2018]; B.M. Hoekman, P.C. Mavroidis, *WTO 'à la carte' or 'menu du jour'? Assessing the Case for More Plurilateral Agreements*, „The European Journal of International Law” 2015, Vol. 26, No. 2, s. 319–343.

⁵⁸ „Feasibility of clubs of countries agreeing to new enforceable policy disciplines that bind only signatories but are applied on a non-discriminatory basis to all WTO members”. Por.:

Alternatywą mogą zatem okazać się rokowania ograniczone do pewnych sektorów. W tym kontekście utworzenie podczas ostatniej XI KM grup roboczych, zajmujących się rokowaniami konkretnych i ważnych aspektów, może być odebrane jako korzystny rezultat spotkania ministrów w Buenos Aires. Daje to pewne możliwości w zakresie ewentualnego wypracowania reguł międzynarodowych, ze względu na uczestnictwo w tych porozumieniach wielu członków o istotnym udziale w danym obszarze handlu⁵⁹.

Można spotkać się jednak z opiniami, że WTO nie spełniła oczekiwań społeczności międzynarodowej, a proces liberalizacji handlu nie sprostął bieżącej sytuacji na rynku światowym. Bez wątplenia ostatnie lata nie były najlepszym okresem funkcjonowania WTO, a jej pozycja jest dziś zdecydowanie słabsza niż przed dekadą. Mimo to wydaje się, że sukcesywne tworzenie otwartego światowego systemu handlowego, opartego na wspólnych zasadach, które swoim członkostwem potwierdzają już 164 państwa, jest jednak dużym sukcesem. Nie można zatem umniejszać wkładu, jaki został wniesiony przez Organizację w rozwój gospodarki światowej. Należy pamiętać, że ostateczna porażka Rundy Rozwoju skutkowałaby paraliżem negocjacyjnym i przekształceniem WTO w forum wymiany poglądów i składania deklaracji, o niewielkim rzeczywistym znaczeniu dla liberalizacji handlu⁶⁰.

Pozytywnym aspektem wysyłającym sygnał, że WTO pozostaje istotnym forum kształtującym zasady handlu międzynarodowego w XXI wieku jest z pewnością przyjęte podczas IX KM i ratyfikowane w lutym 2017 r. porozumienie TFA. Konkretnie, odczuwalne przez członków korzyści z wdrożenia i stosowania tej umowy mogą pomóc w przywróceniu znaczenia Organizacji. Pomyślnie efekty wdrożenia m.in. TFA⁶¹, kładą istotne podwaliny pod wsparcie wielostronnego systemu handlowego i powrót do skutecznych negocjacji w ramach Rundy Rozwoju. Te pozytywne osiągnięcia, choć nie tak daleko idące jak pierwotne założenia wspomnianej rundy, stanowią istotną możliwość wzmocnienia i ożywienia systemu, który z pewnością nie jest doskonały, ale jedyny w swoim rodzaju i niezbędny dla sprawnego funkcjonowania handlu światowego.

B.M. Hoekman, P.C. Mavroidis, *MFN Clubs and Scheduling Additional Commitments in the GATT: Learning from the GATS*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme 211, 2016.

⁵⁹ D. Wnukowski, *op. cit.*

⁶⁰ W. Dugiel, *Zmiany w światowym systemie handlu. Perspektywa dla Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2009, s. 40.

⁶¹ Ważną rolę odgrywa również porozumienie dotyczące istotnego ograniczenia zakłócających handel środków wspierania eksportu produktów rolnych.

Perspectives of WTO Activity in the Light of New Trends in World Trade – Effects of XI WTO Ministerial Conference

Since 2016 the World Trade Organization (WTO) consists of 164 members representing over 98% of the world trade. Under its aegis, the multilateral trade-negotiation round has been in progress since its commencement at the Ministerial Conference in the Qatari city of Doha, in 2001. It has been the ninth negotiation round, taking into account the entire GATT/WTO system, and the first within the organization. This round is referred to as the Development Round owing to the great emphasis put on the improvement of the situation of the poorest countries. However, the ongoing Doha Round negotiations cannot keep abreast of dynamic changes occurring in the economic system and global trade, which translates into the WTO negotiation impasse lasting over a decade. The Ministerial Conferences of WTO member states, held every two years, are seen as a chance for breaking the deadlock. Such hope was also entertained in the case of the XI MC, which took place in Buenos Aires, in 2017, particularly since four years earlier all WTO members managed to sign the first trade facilitation agreement, which is expected to bring tangible benefits to participants of the multilateral system as well as confirm meeting expectations of the international community with regard to the effectiveness of implementation of the process of world trade liberalization. However, due to the arrangements failure or, rather, lack thereof, XI MC reaffirmed the general conviction of the crisis of multilateral talks. This raises the question of the future of the organization and its role as the overarching negotiation forum for the world trade, particularly in the context of proliferation of RTAs, which also undermines its position. Therefore, we are confronted with the dilemma of the present and future role of the WTO, specifically in the context of the WTO's contribution in the development of the world economy and its fight against protectionism, which, in the face of the current situation in the global trade (American protectionism and a threat of the outbreak of a trade war, among others) may become an issue of paramount importance

Key words: Ministerial Conference, multilateral trade system, RTA, world trade, WTO

Perspektywy działalności Światowej Organizacji Handlu w obliczu nowych tendencji w handlu światowym – efekty XI Konferencji Ministerialnej WTO

Od 2016 r. Światowa Organizacja Handlu (WTO) liczy już 164 członków, reprezentujących ponad 98% handlu światowego. Na jej forum, od 2001 r., trwa runda wielostronnych negocjacji handlowych, której rozpoczęcie uzgodniono na Konferencji Ministerialnej w katarskim Doha. Jest to dziewiąta runda negocjacyjna, biorąc pod uwagę cały system GATT/WTO, natomiast pierwsza na forum Organizacji. Została ona nazwana Rundą Rozwoju, ze względu na duży nacisk położony na poprawę sytuacji państw najbardziej ubogich. Jednak negocjacje toczące się w ramach Rundy z Doha nie nadążają za dynamicznymi zmianami zachodzącymi w systemie gospodarki i handlu globalnego, co przekłada się na trwający już od ponad dekady impas negocjacyjny na forum WTO. Szans na jego przełamanie upatruje się w Konferencjach Ministerialnych państw członkowskich WTO, które zbierają się co dwa lata. Nadzieje takie pokładano też w XI KM, która odbyła się w grudniu 2017 r. w Buenos Aires, szczególnie dlatego, że 4 lata wcześniej wszystkim członkom WTO udało się podpisać pierwszą umowę dotyczącą ułatwień w handlu, która ma dać odczuwalne korzyści uczestnikom systemu wielostronnego i być potwierdzeniem spełnienia oczekiwań społeczności międzynarodowej o skutecznie realizowanym procesie liberalizacji handlu światowego. Jednak fiasko uzgodnień XI KM, a właściwie ich braku, utwierdziło w przekonaniu o kryzysie na forum wielostronnym. Nasuwa to pytanie o dalsze losy Organizacji pełniącej rolę nadrzędnego forum negocjacyjnego w handlu światowym, zwłaszcza w kontekście

proliferaacji RTAs, co również przyczynia się do osłabiania jej pozycji. Pojawia się zatem dylemat dotyczący roli, jaką WTO odgrywa i odgrywać będzie w przyszłości, szczególnie w kontekście wniesionego przez WTO wkładu w rozwój gospodarki światowej i walki z protekcjonizmem, co w obliczu bieżącej sytuacji w handlu globalnym (m.in. amerykańskiego protekcjonizmu i niebezpieczeństwa wybuchu wojny handlowej) może być kwestią o znaczeniu priorytetowym.

Słowa kluczowe: handel światowy, Konferencja Ministerialna, RTA, wielostronny system handlowy, WTO