



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 27 (1600), 14 lutego 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyner ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Światowa Organizacja Handlu: kryzys negocjacyjny i szanse jego przezwyciężenia

Damian Wnukowski

Fiasko XI Konferencji Ministerialnej odbywającej się w dniach 10–13 grudnia 2017 r. w Buenos Aires potwierdziło, że Światowa Organizacja Handlu (WTO) przeżywa kryzys. Przedstawiciele 164 członków organizacji nie doszli do porozumienia w żadnej z omawianych kwestii, w tym uregulowania subsydiów dla rolnictwa i rybołówstwa czy reguł handlu elektronicznego. Część uczestników zapowiedziała jednak stworzenie grup roboczych w wybranych kwestiach, w tym e-commerce. Mają one wypracować rozwiązania, które mogłyby następnie zostać przyjęte przez innych członków. Zwiększa to szanse na odblokowanie funkcjonowania WTO w konkretnych obszarach.

Celem konferencji ministerialnych, najważniejszego organu WTO, jest podejmowanie decyzji zmierzających do liberalizacji światowego handlu. Od 2006 r. trwa jednak zastój w negocjacjach nad kompleksowym porozumieniem handlowym w ramach Rundy z Dohy (zwanej również Rundą Rozwojową), zainicjowanej na czwartej konferencji ministerialnej WTO w stolicy Kataru w 2001 r. Pomimo to na ostatnich spotkaniach przedstawiciele członków WTO odnotowano pewne postępy. Podczas konferencji ministerialnej na Bali w 2013 r. zawarto porozumienie w sprawie ułatwień w handlu (w tym ograniczenia biurokracji), a w Nairobi w 2015 r. podjęto decyzje o ograniczeniu subwencji eksportowych na produkty rolne.

Ostatnie spotkanie odbyło się w grudniu 2017 r. w Buenos Aires w atmosferze narastających tendencji protekcyjnych, w tym polityki Stanów Zjednoczonych, kwestionujących zarówno wielostronne porozumienia o wolnym handlu, jak i działalność WTO. Reakcją m.in. UE, Japonii czy Chin jest kreowanie się na obrońców globalizacji i wolnego handlu (czego wyrazem było ogłoszenie przed konferencją zakończenia negocjacji w sprawie umowy handlowej między UE i Japonią)¹. Wobec rozbieżności stanowisk największych członków WTO, jak również między państwami rozwiniętymi a rynkami wschodzącymi i państwami rozwijającymi się, z konferencją wiązano niewielkie nadzieje.

Cele i efekty spotkania w Buenos Aires. Konferencja w Argentynie miała pokazać, na ile możliwe są postępy w rozmowach o liberalizacji handlu w kontekście zmieniającego się otoczenia międzynarodowego, w tym postawy rządu USA. Głównym zagadnieniem było zmniejszenie subsydiów dla rolnictwa (np. skupu przez państwa produktów rolnych) i rybołówstwa, w tym nielegalnego (odwołano się przy tym po raz pierwszy do 14. celu zrównoważonego rozwoju ONZ, dotyczącego m.in. zasobów morskich). Dużo miejsca poświęcono również wprowadzeniu regulacji w zakresie handlu elektronicznego, obejmujących np. ochronę konsumentów. W tych sprawach nie doszło jednak do porozumienia wszystkich członków. Powodem był m.in. sprzeciw państw rozwijających się i rynków wschodzących, np. Indii, dla których kwestia subsydiów jest ważna

¹ Więcej: M. Wąsiński, D. Wnukowski, *Unia Europejska wobec tendencji w handlu światowym*, „Biuletyn PISM”, nr 16 (1589), 30 stycznia 2018 r.

w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Ponadto kraje rozwijające się postulowały, aby przed wdrożeniem regulacji dotyczących np. e-commerce zrealizowano w pierwszej kolejności postulaty z agendy rozwojowej zapowiedzianej w ramach Rundy z Dohy, w tym zmniejszenia barier ze strony krajów rozwiniętych (stanowisko to poparty m.in. Chiny, Indie czy RPA). Widoczny był także sprzeciw USA wobec działań na forum WTO. Stany Zjednoczone zablokowały przyjęcie końcowego stanowiska z konferencji, m.in. z uwagi na brak zgody na zawarcie w nim sformułowania o centralnej pozycji światowego systemu handlu i jego znaczenia dla rozwoju. Podkopuje to dalsze rozmowy w ramach Rundy z Dohy.

Na konferencji zapowiedziano jednak uruchomienie procesów negocjacyjnych w mniejszych grupach państw, aby umożliwić postęp w rozmowach pomimo oporu części członków WTO. Powstały nieformalne grupy robocze w trzech sferach: e-commerce (71 członków odpowiadających za 77% handlu w tym obszarze, w tym UE i USA), ułatwień dla inwestorów (70 członków, na których przypada 66% wszystkich przyjmowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w tym UE i Chiny) oraz likwidacji barier dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (87 członków odpowiadających za 78% światowego eksportu, w tym UE, Chiny i Japonia). W przeszłości podobne działania prowadziły do wymiernych rezultatów. Przykładem może być Information Technology Agreement z 1996 r., w wyniku którego początkowo 29 państw obniżyło cła na produkty IT. Obecnie do porozumienia należą 82 państwa odpowiadające za 97% handlu w tej branży. Co istotne, w grupach zainicjowanych w Buenos Aires są zarówno państwa rozwinięte, jak i rynki wschodzące oraz państwa najmniej rozwinięte, co ukazuje gotowość krajów będących na różnych poziomach rozwoju do współpracy w określonych obszarach. Spotkania inicjujące prace grup zaplanowano na 2018 r.

Wyzwania stojące przed WTO. Fiasko konferencji w Buenos Aires jest efektem bolączek, jakie nękają WTO od wielu lat. Sednem problemu są rozbieżności w podejściu do handlu u państw rozwiniętych, a także rynków wschodzących i krajów rozwijających się. Państwa rozwinięte (w tym UE i USA) wciąż ograniczają dostęp do swoich rynków, m.in. poprzez bariery techniczne wobec produktów rolnych, stanowiących istotną część eksportu krajów rozwijających się. Z kolei rynki wschodzące (w tym Indie i Chiny) czy państwa najslabiej rozwinięte realizują politykę wsparcia rodzimych producentów (np. poprzez subsydia czy ograniczenia pozataryfowe dla zagranicznych podmiotów), aby chronić lokalny rynek i realizować cele rozwojowe i społeczne (np. bezpieczeństwo żywnościowe, ochronę tzw. przemysłów raczkujących). Dalsze rozmowy dotyczące wielostronnego porozumienia w ramach Rundy z Dohy będzie utrudniał również wzrost liczby dwustronnych i regionalnych umów handlowych, które dyskryminują partnerów spoza obszarów objętych liberalizacją.

Coraz poważniejszym wyzwaniem dla WTO jest również podejście administracji USA do handlu. Jest ona przeciwna porozumieniom wielostronnym, w tym negocjacom w ramach WTO (prezydent Trump sugerował nawet możliwość opuszczenia organizacji przez USA). Stany Zjednoczone preferują relacje bilateralne, w których mają większą siłę nacisku i możliwość osiągnięcia korzystniejszych rozwiązań handlowych. Krytykują także niską skuteczność WTO w radzeniu sobie z nieuczciwymi praktykami handlowymi zaburzającymi konkurencję, głównie ze strony Chin. Oznaką niechęci USA do organizacji jest blokowanie przez nie nominacji sędziów do organu arbitrażowego WTO. Może to sparaliżować jedną z jej podstawowych funkcji, jaką jest rozstrzyganie sporów handlowych. Jednocześnie można zauważyć, że USA pragmatycznie posługują się forum WTO, gdy jest to dla nich korzystne. Dotyczy to np. sprzeciwu wobec przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej (podobne stanowisko zajmuje UE), aby uniemożliwić łagodniejsze traktowanie chińskich produktów np. w postępowaniach antydumpingowych.

Wnioski. WTO znajduje się w kryzysie wynikającym nie tylko z rozbieżności celów poszczególnych członków, ale również z obserwowanych tendencji protekcyjnych oraz krytyki ze strony USA, będących wciąż największą gospodarką świata i potęgą handlową. Organizacja pełni jednak istotną funkcję jako forum rozmów na tematy związane z rozwojem światowego handlu oraz element systemu polubownego rozwiązywania sporów.

Sposobem wyjścia z impasu może być ograniczenie ambicji WTO i skupienie działalności na wybranych obszarach, w których szersze porozumienie pomiędzy członkami jest możliwe. W tym kontekście za pozytywny efekt spotkania w Buenos Aires można uznać utworzenie grup roboczych w wybranych sprawach istotnych dla handlu międzynarodowego. Liczne uczestnictwo w nich państw mających znaczny udział w handlu w danym obszarze daje szansę na wypracowanie międzynarodowych reguł. Udział w wybranych grupach może być też korzystny dla wzrostu gospodarczego i stabilności krajów rozwijających się, gdyż umożliwiłyby im dostosowanie polityki handlowej do realizowanych strategii rozwojowych (np. selektywnego otwierania rynku).

UE, będąca członkiem wszystkich trzech grup roboczych zainicjowanych w Buenos Aires, powinna aktywnie wspierać prace tych gremiów, promować własne regulacje i zachęcać do zaangażowania pozostałych członków WTO w rozmowy. Mogłoby to przełożyć się na lepsze warunki działania przedsiębiorstw z państw członkowskich UE. Ponadto USA, podważając działalność WTO, osłabiają tym samym własną, silną dotychczas pozycję w organizacji, co stwarza szansę na zwiększenie wpływów w niej innych członków, w tym UE.