



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

BIULETYN

Nr 59 (1807), 14 maja 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

USA wobec reformy WTO – zatrzymać Chiny

Marek Wąsiński

Stany Zjednoczone domagają się zmian w funkcjonowaniu Światowej Organizacji Handlu: ograniczenia uprawnień organu apelacyjnego i uniemożliwienia, głównie Chinom, wykorzystywania statusu państwa rozwijającego się. W tym celu podejmują [jednostronne działania protekcyjnistyczne](#) i zmierzają do zablokowania systemu rozstrzygania sporów WTO. W odniesieniu do arbitrażu mogą dążyć do cofnięcia światowego handlu do epoki przed powstaniem WTO, zaś w pozostałych dziedzinach chcą ustanowić kryteria uznawania państwa za rozwijające się.

W 2017 r. USA zajmowały drugie miejsce (po UE) pod względem udziału w światowym handlu towarami i usługami (14,5%). Są największym importerem towarów na świecie (16,7% udziału) i trzecim eksporterem (11,2%). Uwzględniając usługi, odnotowują przy tym najwyższy deficyt handlowy, który w 2017 r. wyniósł 490 mld euro (patrz: tabela). USA mają najniższe średnie stawki celne wśród największych gospodarek (3,4%), zawarły też 14 regionalnych umów o wolnym handlu. Mimo to gospodarka USA jest najmniej uzależniona od wymiany międzynarodowej spośród gospodarek rozwiniętych – handel odpowiada za 27% amerykańskiego PKB (średnia dla OECD to 57%).

Znaczenie WTO dla Stanów Zjednoczonych. WTO jest dla USA ważnym rozwinięciem Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT), ze względu na szersze członkostwo i zakres działania obejmujący też m.in. ochronę własności intelektualnej. Ogromne konsekwencje dla USA miało wstąpienie Chin do WTO w 2001 r. W wyniku jednostronnego otwarcia rynku amerykańskiego przy zachowaniu ograniczeń w dostępie do rynku chińskiego oraz niższych kosztów produkcji handel dwustronny nie rozwijał się w zrównoważony sposób. Deficyt USA w handlu z Chinami wzrósł z 83 mld dol. w 2001 r. do 420 mld dol. w 2017 r. Spadek cen dóbr konsumpcyjnych na amerykańskim rynku wiązał się ze zmniejszeniem zatrudnienia w przemyśle. Te zmiany stały się głównym argumentem nowej polityki handlowej Donalda Trumpa, dążącej do ograniczenia deficytu poprzez [protekcjonizm](#) oraz [groźby](#), m.in. wyjścia z WTO.

Stany Zjednoczone korzystają najczęściej z systemu rozstrzygania sporów w ramach WTO (*dispute settlement system* – DSS), sprzeciwiając się przede wszystkim nielegalnym subsydiom i barierom regulacyjnym. Rozpoczęły postępowanie 123 razy, częściej były pozywane – 153-krotnie. Wygrały 86% wszczętych spraw (nie wliczając ugód) i 25% tych, w których się broniły (średnia dla członków WTO to odpowiednio 84% i 35%). Większość sporów trafiła do organu apelacyjnego (Appellate Body – AB). Pomimo to USA zgłaszają obiekcje co do DSS od początku istnienia WTO, a administracja Baracka Obamy blokowała wybór niektórych sędziów do AB. Obecna administracja od 2017 r. blokuje wszystkie nominacje nowych sędziów AB. Jeśli nie zmieni postępowania, [w grudniu 2019 r. AB zostanie sparaliżowany](#), gdyż liczba sędziów będzie niższa niż trzech.

Zastrzeżenia i postulaty USA. Amerykańska krytyka dotyczy zbyt szerokiego zakresu orzekania AB, wykraczającego poza weryfikację potencjalnych błędów panelu arbitrażowego i tworzącego nowe interpretacje i reguły – nawet w sprawach, w których USA nie są stroną. USA obawiają się, że z tego powodu będą narażone na pozwy w przyszłości. Ponadto nie godzą się na rolę AB jako sądu najwyższej

instancji reinterpretującego porozumienia ustanawiające WTO oraz inne akty zawarte na forum organizacji wbrew państwom członkowskim. Taka sytuacja miała miejsce m.in. w ważnej dla USA sprawie obliczania ceł antydumpingowych (tzw. zerowania). USA uważają, że AB nie musi rozstrzygać wszystkich kwestii, zwłaszcza gdy tekst porozumień WTO jest niejasny.

W tym świetle GATT, które poprzedzało WTO, było dla USA korzystniejsze, gdyż rozstrzygnięcie sporów zależało od zgody obu stron. Jeśli pozwany nie akceptował zwołania panelu arbitrażowego, nie wszczynano procedury. Obie strony mogły również zablokować publikację końcowego raportu. WTO stworzyła system znacznie efektywniejszy, ponieważ strony nie mają prawa blokować procedury arbitrażowej, a jedynie odwołać się do AB. To spowodowało, że pozwy przeciw USA, często wykorzystującym m.in. cła antydumpingowe, stanowiły aż 1/3 wszystkich spraw od utworzenia WTO.

Kolejną kwestią budzącą sprzeciw USA jest wykorzystywanie statusu kraju rozwijającego się przez te państwa, które z uwagi na wskaźniki rozwoju gospodarczego mogłyby funkcjonować na zasadach ustalonych dla państw rozwiniętych. W komunikacie opublikowanym w styczniu 2019 r. USA uznają ten problem za uniemożliwiający negocjacje, gdyż państwa rozwijające się mogą de facto nie stosować się do przyjętych reguł. Argumentują, że od utworzenia WTO doszło do znaczącego postępu społecznego, gospodarczego i technologicznego w wielu państwach (przede wszystkim w Chinach), a także do redukcji ubóstwa. W związku z tym w lutym 2019 r. USA przedstawiły propozycję ustanowienia kryteriów państwa rozwiniętego. Chciałyby, aby z [systemu preferencji](#) (*special and differential treatment – SDT*) nie mogły korzystać państwa spełniające jeden z warunków: a) członkowie lub oficjalni kandydaci do OECD; b) członkowie G20; c) państwa o wysokich dochodach wg Banku Światowego; d) państwa o udziale w światowym handlu towarowym nie mniejszym niż 0,5%. Ponadto inne państwa mogłyby nie kwalifikować się do SDT w ramach negocjacji sektorowych. Propozycja ta została oprotestowana m.in. przez Chiny i Indie, które oskarżają USA o tworzenie podziałów w bloku państw rozwijających się.

Stanom Zjednoczonym zależy na przestrzeganiu obowiązujących zasad, m.in. wymogu notyfikacji wprowadzanych zmian, np. w cłach i barierach pozataryfowych. By wzmocnić przejrzystość polityki handlowej, USA, UE i 10 innych członków WTO zaproponowały 29 marca 2019 r. dokonywanie kontrnotyfikacji rozwiązań przyjętych przez pozostałe kraje oraz wyznaczenie rocznego okresu notyfikacji (obecnie jej brak musi zostać stwierdzony przez panel). Ponadto zasugerowały wprowadzenie sankcji wobec państw niespełniających obowiązku notyfikacyjnego, obejmujących m.in. zakaz nominacji ich obywateli do przewodniczenia organom WTO czy opłatę karną na rzecz mechanizmu wsparcia notyfikacji. Państwa rozwijające się mogłyby jednak liczyć na techniczną pomoc Sekretariatu WTO.

Administracja USA popiera też tzw. elastyczny multilateralizm, czyli sektorową liberalizację wśród zainteresowanych członków. W ramach negocjacji dotyczących e-handlu USA domagają się m.in. wolnego przepływu danych (w tym zakazania: restrykcji w przesyle, obowiązków archiwizacji danych na lokalnych serwerach, blokowania internetu czy ograniczenia dostępu do tzw. chmur danych) oraz niedyskryminacji produktów cyfrowych. Stanowisko to jest spójne z [postanowieniami TPP](#) (choć Stany się z niego wycofały), stąd sojusznikiem USA będzie m.in. Japonia.

Wnioski i perspektywy. Administracja USA traktuje WTO jako kolejne [pole rywalizacji z Chinami](#). Postulowana reforma ma przede wszystkim zabezpieczyć państwa rozwinięte przed nieuczciwą konkurencją i powstrzymać pogłębianie się nierównowagi w handlu z największym eksporterem towarów, którym stała się ChRL. Potencjalna blokada arbitrażu w grudniu 2019 r., jednostronne restrykcje handlowe i postulaty reformy WTO wspierają zarazem amerykańsko-chińskie negocjacje dwustronne. Choć 10 maja br. USA zwiększyły presję celną na Chiny, negocjacje między nimi mogą uwzględnić uzgodnienia dotyczące WTO, a zawarcie porozumienia może złagodzić część amerykańskich postulatów.

Przy korzystnych rozstrzygnięciach DSS – jak w przypadku arbitrażu w kwestii subsydiowania przez UE Airbus – obecna administracja postępuje zgodnie z regułami WTO. Jednak wypowiedzi amerykańskiego przedstawiciela ds. handlu, Roberta Lighthizera, i bierność w rozmowach o systemie rozstrzygnięcia sporów wskazują na to, że USA mogą nie wycofać się z blokady AB. Celem może być nie tyle wprowadzenie zmian do obecnego systemu, ile próba cofnięcia go do epoki GATT, gdy państwa mogły blokować przyjęcie raportu. Do takiej sytuacji może doprowadzić paraliż AB, ponieważ apelacja od rozstrzygnięcia panelu zablokuje dalszą procedurę w DSS. Taki system byłby korzystniejszy dla największych państw, w tym USA, które potrafią chronić swoje interesy bez względu na WTO. Oznaczałoby to jednak przekreślenie głównego sukcesu organizacji – funkcjonującego systemu rozstrzygnięcia sporów zapobiegającego eskalacji sporów handlowych. Wydaje się także, że blokada arbitrażu jest korzystniejsza dla USA niż wyjście z organizacji, ponieważ nie będą musiały obawiać się negatywnych rozstrzygnięć w ramach DSS, pozostając objęte klauzulą największego uprzywilejowania przez innych członków WTO i mogąc uczestniczyć w negocjacjach na forum WTO wypracowywujących standardy (m.in. w zakresie e-handlu).

Tabela: Dane dotyczące znaczenia handlu oraz WTO dla Stanów Zjednoczonych w 2017 r.

	eksport	import
handel towarowy	1368,2 mld euro	2073,7 mld euro
handel usługowy	691,2 mld euro	476,3 mld euro
łącznie handel towarów i usług	4609,4 mld euro	
bilans handlowy	-490,7 mld euro	
udział w światowym handlu towarowym	14%	
udział w światowym handlu usługowym	16,4%	
udział w handlu światowym	14,5%	
udział handlu w PKB	26,9%	
liczba umów o wolnym handlu	14	
liczba spraw w DSS – pozywający	123	
liczba spraw w DSS – pozwany	153	
liczba spraw w DSS – strona trzecia	148	
średnia stawka celna	3,4%	
średnia stawka celna (MFN)	3,4%	
średnia stawka celna (ważona wolumenem handlu)	2,4%	

Źródło: *DG Trade Statistical guide*, WTO.