



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 58 (1806), 13 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

Reforma Światowej Organizacji Handlu – wyzwania i perspektywy*

Damian Wnukowski

Wobec zmian w globalnej gospodarce członkowie Światowej Organizacji Handlu (WTO) są zgodni, że potrzebuje ona reformy. Głównymi tematami debaty są: procedura arbitrażowa, status państwa rozwijającego się i gospodarki rynkowej oraz sposób negocjacji umów wielostronnych. Różnice w stanowiskach członków organizacji sprawiają, że szanse na osiągnięcie kompleksowego porozumienia są ograniczone. Możliwy jest jednak postęp w wybranych obszarach, np. częstszego negocjowania umów przez mniejszą liczbę członków.

Światowy system handlowy znalazł się w kryzysie m.in. w związku z krytyką nierównego podziału zysków czy nienadążaniem za zmianami w gospodarce, w tym technologicznymi. WTO, jako jedyna globalna organizacja zajmująca się kształtowaniem zasad wymiany międzynarodowej i rozwiązywaniem sporów handlowych (w 2017 r. 164 członków organizacji odpowiadało za ponad 98% światowego handlu towarami), stanowi centralny punkt tego systemu. Po 24 latach funkcjonowania jej ocena jest niejednoznaczna. Choć dorobek w zakresie liberalizacji handlu można uznać za skromny, osiągnięto pewne sukcesy, np. ograniczono bariery administracyjne, a poprzez przyjmowanie nowych członków (przede wszystkim Chin w 2001 r.) korzyści z wolnego handlu mogły stać się udziałem coraz większej części ludności świata. Dotkliwe dla WTO były niepowodzenia negocjacji w ramach wciąż oficjalnie trwającej Rundy z Dohy mającej zmniejszyć bariery w handlu m.in. produktami rolnymi i usługami. Wraz ze zmianami w światowej gospodarce (m.in. wzrostem znaczenia rynków wschodzących) sprawiło to, że coraz większa grupa członków dostrzega potrzebę reformy WTO.

Deбата nad reformą. Rozmowy o zmianach w WTO nabrały dynamiki w wyniku działań administracji Donalda Trumpa. Ostro krytykuje ona tę organizację, uznając ją za nieefektywną i działającą na niekorzyść USA (nie wyklucza nawet jej opuszczenia przez Stany Zjednoczone). USA stosują środki protekcjonistyczne z pominięciem WTO, np. w 2018 r. wprowadziły [cła na stal i aluminium](#), którymi zostały dotknięte m.in. UE czy Indie. Głównym celem ataków USA są jednak Chiny, oskarżane o nieuczciwe praktyki handlowe. Chcąc wymusić zmiany, administracja Trumpa eskaluje napięcia z ChRL m.in. poprzez [nakładanie kolejnych cef](#) (ostatnio na początku maja br. podwyższono cła nałożone we wrześniu 2018 r.). W odpowiedzi na działania USA ich partnerzy handlowi wprowadzają cła odwetowe i składają skargi w WTO. W tym kontekście sprawne działanie organizacji, zwłaszcza jej systemu arbitrażowego, ma kluczowe znaczenie dla stabilności systemu handlu światowego.

Dlatego też przedstawiane są propozycje zmian w WTO, do czego służą np. trójstronne spotkania przedstawicieli UE, USA i Japonii zainaugurowane w 2017 r., grupa robocza UE–Chiny utworzona w 2018 r. czy nieformalne spotkanie 13 członków organizacji w Ottawie w październiku 2018 r. (bez udziału USA i Chin). Kwestia reformy WTO została poruszona również [na szczycie G20 w Buenos Aires w 2018 r.](#) W łonie organizacji uwidoczniły się różnice co do jej reformy, szczególnie między państwami rozwiniętymi a rynkami wschodzącymi.

* Jest to pierwszy z serii pięciu „Biuletynów PISM” poświęconych reformie WTO.

Procedura arbitrażowa. System rozwiązywania sporów (*dispute settlement system* – DSS), który pozwala na uniknięcie wojen handlowych, uznawany jest za jeden z głównych atutów WTO. Od 1995 r. członkowie złożyli ponad 500 skarg na łamanie zasad organizacji i wydano ponad 350 orzeczeń (członkowie mogą być też stroną trzecią w postępowaniu rozpoczętym przez inne państwo, gdy mają w tym „znaczący interes”). Od decyzji panelu ekspertów można odwołać się do stałego organu apelacyjnego (Appellate Body – AP). Znalazł się on w ogniu krytyki administracji Trumpa, która zarzuca mu m.in. przekraczanie przez sędziów uprawnień i przewlekłość w rozpatrywaniu spraw.

Aby wyrzucić presję na dokonanie zmian, USA blokują nominacje nowych członków AB. Od października 2018 r. z pełnego składu siedmiu sędziów zasiada w nim tylko trzech (jest to minimalna liczba potrzebna do jego funkcjonowania). Może to rzutować negatywnie na efektywność pracy organu i tempo rozpatrywanych spraw. Ponadto w grudniu 2019 r. kończy się kadencja dwóch kolejnych sędziów, co w przypadku braku nowych nominacji sparaliżuje działalność AB, a przez to całego mechanizmu arbitrażowego. Umożliwi to rozstrzyganie sporów dwustronnie z pominięciem WTO, co może skutkować zaburzeniami w relacjach handlowych i marginalizacją organizacji.

W listopadzie 2018 r. 12 członków WTO (m.in. UE, Chiny i Indie) przedstawiło propozycję rozwiązania kryzysu wokół AB, w tym ograniczenia zakresu interpretacji przez sędziów zaskarżonych przepisów czy corocznego omawiania działania organu przez członków WTO. W osobnej propozycji z grudnia 2018 r. Chiny, UE i Indie proponują także inne zmiany, w tym rozszerzenie składu trybunału z siedmiu do dziewięciu członków i przedłużenie ich kadencji z czterech do sześciu lat.

Status państwa rozwijającego się i gospodarki rynkowej. Jednym z kluczowych tematów rozmów jest podział państw w WTO na rozwinięte i rozwijające się, które mogą liczyć na preferencyjne traktowanie (*special and differential treatment* – SDT), np. dłuższe okresy wdrożenia przepisów. Każdy członek WTO sam określa, do której grupy należy (państwa rozwijające się stanowią ok. 2/3 członków). Decyzja ta musi zostać zaakceptowana przez innych członków. Wobec zmian układu sił w światowej gospodarce postuluje się reformę SDT. We wspólnym oświadczeniu z września 2018 r. UE, USA i Japonia wezwały państwa gospodarczo rozwinięte, które utrzymują status „rozwijających się”, do przyjęcia nowych zobowiązań (dotyczy to głównie Chin).

Inną kontrowersyjną kwestią jest rola państwa w gospodarce. Ingerencja rządu może skutkować np. wzrostem konkurencyjności rodzimych producentów względem zagranicznych firm. Często w tym kontekście wspomina się o działalności przedsiębiorstw państwowych i udzielaniu subsydiów przez instytucje publiczne, np. w postaci tanich kredytów. USA podnoszą również kwestię ograniczonej transparentności udzielanego wsparcia i wprowadzanych przepisów prawnych. Istotnym elementem zaburzania uczciwej konkurencji jest też słaba ochrona własności intelektualnej czy przymusowy transfer technologii. O powyższe działania oskarżane są przede wszystkim Chiny, przez co zarówno UE, jak i USA odmówiły uznania ich za [gospodarkę rynkową](#).

Negocjacje umów wielostronnych. W ramach WTO umowy liberalizujące handel międzynarodowy wymagają zgody wszystkich członków, co utrudniało postępy negocjacji w Rundzie z Dohy. Jedyną umową zaakceptowaną przez wszystkich członków WTO jest Porozumienie o ułatwieniach w handlu z 2013 r. (część tzw. pakietu z Bali), ograniczające procedury biurokratyczne i techniczne. Weszło ono w życie w lutym 2017 r.

W tej sytuacji coraz częściej pojawiają się propozycje przenoszenia ciężaru pracy do mniej licznych grup roboczych. [Po konferencji ministerialnej \(najwyższym organie decyzyjnym WTO\) w Buenos Aires w grudniu 2017 r. postanowiono o utworzeniu trzech tego rodzaju grup \(ds. inwestycji, MŚP i e-handlu\).](#) Jest jednak za wcześnie na ocenę skuteczności tego podejścia w obecnych realiach, gdyż negocjacje są na wczesnym etapie, np. dopiero w styczniu 2019 r. na Światowym Forum Ekonomicznym w Davos 76 członków WTO zadeklarowało rozpoczęcie rozmów nt. zasad e-handlu.

Wnioski i perspektywy. W obliczu rozbieżnych stanowisk członków WTO, dotyczących zwłaszcza statusu państwa rozwijającego się i kształtu arbitrażu, szanse na osiągnięcie kompleksowej reformy są ograniczone. Możliwe jest częściowe porozumienie, np. zgoda na częstsze zawieranie umów przez ograniczoną liczbę państw (tzw. elastyczny multilateralizm). Z udzielonych przez nie koncesji mogliby korzystać inni członkowie WTO zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania i dołączyć do umów na zasadzie dobrowolności. Dostosowałoby to działalność organizacji do potrzeb poszczególnych członków, choć skala liberalizacji handlu byłaby ograniczona.

Z uwagi na znaczenie w handlu światowym główną rolę w rozmowach o reformie WTO będą odgrywały UE (reprezentująca także Polskę), USA, Chiny (łącznie odpowiadają za ponad 40% handlu towarami i niemal 50% usługami), a także wschodzące potęgi gospodarcze, w tym Indie. Postępy w debacie zostaną poddane dyskusji na szczycie G20 w Osace w czerwcu 2019 r., zaś wypracowane rozwiązania mogłyby zostać zaakceptowane na konferencji ministerialnej WTO w stolicy Kazachstanu Nursułtanie w czerwcu 2020 r. Z uwagi na groźbę paraliżu systemu arbitrażowego pod koniec 2019 r. możliwe jest wcześniejsze porozumienie. W przypadku braku konsensusu nie można wykluczyć radykalnych działań, np. realizacji groźby USA o opuszczeniu WTO.