



Horyzonty Polityki
2017, Vol. 8, N° 22



WANDA DUGIEL

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Katedra Integracji Europejskiej im. Jeana Monneta
wdugie@sgh.waw.pl

DOI: 10.17399/HP.2017.082201

WTO po 10. Konferencji Ministerialnej w Nairobi – koniec liberalizacji wielostronnej?

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań z zakresu przeprowadzonej analizy na temat podstawowych problemów liberalizacji handlu międzynarodowego na forum WTO w kontekście przedłużającej się Rundy z Doha.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: W artykule zastosowano ilościową i jakościową analizę publikacji w języku polskim oraz w języku angielskim z zakresu norm w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowej WTO oraz regionalnych ugrupowań integracyjnych.

PROCES WYWODU: Analizę przedstawioną w artykule oparto w zasadniczej mierze na analizie jakościowej na temat skuteczności liberalizacji handlu międzynarodowego w WTO oraz poza WTO.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Dorobek w literaturze polskiej z zakresu liberalizacji handlu w ramach Rundy z Doha jest zdecydowanie mniejszy niż w literaturze zagranicznej. Wieloletnie wielostronne negocjacje handlowe w ramach Rundy z Doha nie podważyły zdolności WTO do stanowienia forum liberalizacji handlu międzynarodowego. Osłabienie wielostronnych negocjacji handlowych Rundy z Doha wynika z zaangażowania się Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w liberalizację na forum regionalnych ugrupowań integracyjnych takich jak Partnerstwo Transpacyficzne (Trans-Pacific Partnership – TPP) oraz Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie handlu i inwestycji (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP).

Sugerowane cytowanie: Dugiel, W. (2017). WTO po 10. Konferencji Ministerialnej w Nairobi – koniec liberalizacji wielostronnej?. *Horyzonty Polityki*, 8 (22), 11-30. DOI: 10.17399/HP.2017.082201.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Należy pogłębić analizę na temat integracji „w głąb” w regionalnych ugrupowaniach integracyjnych w celach porównawczych z regulacjami WTO.

SŁOWA KLUCZOWE:

Światowa Organizacja Handlu, liberalizacja handlu,
Konferencja Ministerialna, ONZ, rozwój gospodarczy

THE WTO MINISTERIAL CONFERENCE IN NAIROBI –
THE END OF MULTILATERAL LIBERALIZATION?¹

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: Aim of this article is to present the results of research on the analysis on basic problems of international trade liberalization in the WTO in the context of the protracted Doha Round.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: In this article uses quantitative and qualitative analysis of publications in Polish and in English in the field of standards in the functioning of international organizations WTO and regional integration groupings.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The analysis presented in the article is based substantially on qualitative analysis on the effectiveness of the liberalization of international trade in the WTO and outside the WTO.

RESEARCH RESULTS: Achievements in Polish literature in the field of trade liberalization in the framework of the Doha Round is much smaller than in the foreign literature. Many years of multilateral trade negotiations in the framework of the Doha Round did not undermine the ability of the WTO to enact forum liberalization of international trade. The weakening of the multilateral trade negotiations of the Doha Round due to the involvement of the United States and the European Union on the liberalization of online regional integration groupings such as the Trans-Pacific Partnership (Trans-Pacific Partnership – TPP) and the Transatlantic Partnership in the field of trade and investment (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP).

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: It should deepen their analysis on integration “into” regional integration groupings for comparison with the regulations of the WTO.

1 Artykuł powstał w ramach udziału autorki w konferencji organizowanej przez Katedrę Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w dniu 7 listopada 2016 r.

KEYWORDS:

World Trade Organization, trade liberalization, the Ministerial Conference, the United Nations, economic development

WSTĘP

Przed rozpoczęciem 10. Konferencji Ministerialnej WTO w Nairobi pod koniec 2015 r. w wielu państwach dominował pogląd o porażce wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Rozwojowej z Doha i potrzebie ukształtowania nowych ram programu liberalizacji handlu międzynarodowego w Światowej Organizacji Handlu.

Słabnące znaczenie WTO wynika z przedłużających się wielostronnych negocjacji handlowych Rundy z Doha w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego. Na Konferencji Ministerialnej w Nairobi państwa członkowskie WTO przyjęły ograniczony pakiet liberalizacji handlu. Tym samym nie udało się osiągnąć celu rozwojowego Rundy z Doha, przyjętego w 2001 r., podlegającego dyskusjom w kolejnych konferencjach ministerialnych w latach 2001-2015. Źródłem przedłużających się negocjacji Rundy z Doha jest konflikt interesów między członkami WTO (punkt 1 referatu). Przedłużające się negocjacje Rundy z Doha osłabiły pozycję WTO, ale na Konferencji Ministerialnej w Nairobi państwom udało się dokonać liberalizacji handlu rolnego, co stanowi niewątpliwy sukces WTO (punkt 3). Niechęć wielu państw do rezygnacji z założeń Rundy z Doha wiąże się z kontynuacją prac w tym zakresie w najbliższych latach (punkt 4).

Celem referatu jest przedstawienie możliwości przeprowadzenia liberalizacji handlu międzynarodowego na forum WTO w przyszłości.

1. KONFLIKT INTERESÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WTO

Liberalizacja handlu międzynarodowego w skali globalnej po II wojnie światowej odbywała się na forum wielostronnym GATT, a od 1995 r. pod egidą Światowej Organizacji Handlu (World Trade

Organisation). Działalność WTO oparto na idei wolnego handlu. Kolejne wielostronne negocjacje handlowe, począwszy od rozmów w Genewie w 1948 r., a skończywszy na Rundzie Rozwojowej z Doha, zainicjowanej w 2001 r., dotyczyły liberalizacji wymiany handlowej między coraz większą grupą państw. Obecnie trwające wielostronne negocjacje Rundy z Doha należą do najtrudniejszych w historii GATT/WTO ze względu na rozbudowaną tematykę oraz rosnącą liczbę państw członkowskich WTO. Runda z Doha miała przełomowy charakter z uwagi na włączenie do programu liberalizacji handlu międzynarodowego kwestii rozwoju gospodarczego państw rozwijających się. Przyjęcie programu liberalizacji handlu międzynarodowego umożliwiającego zwiększenie udziału państw rozwijających się w handlu światowym wiązało się z dużą odpowiedzialnością polityczną przywódców państw członkowskich WTO. Realizacja dotychczasowych międzynarodowych inicjatyw przyspieszenia rozwoju gospodarczego państw rozwijających się, takich jak Konsensus Waszyngtoński, Konsensus Postwaszyngtoński, Milenijne Cele Rozwoju, przyniosła pozytywne, ale ograniczone efekty zmniejszenia ubóstwa na świecie.

W praktyce realizacja założeń Deklaracji Ministerialnej z Doha w kwestii rozwoju okazała się niezwykle trudna, ponieważ państwa rozwinięte nie zamierzały otwierać swoich rynków, w szczególności na produkty rolne. Po piętnastu latach negocjacji, upływających w 2016 r., nie udało się państwom członkowskich WTO zakończyć Rundy z Doha, poza tym nie zrealizowano przyjętych w Doha założeń programu liberalizacji handlu międzynarodowego korzystnego dla państw rozwijających się, w szczególności w zakresie ułatwień w dostępie do rynku państw rozwiniętych dla państw rozwijających się. Nie powiodły się kolejne konferencje ministerialne z ważnymi dla relacji handel a rozwój kwestiami (w szczególności w Cancun w 2003 r., w Hongkongu w 2005 r., w Genewie w 2008 r.). Podczas konferencji ministerialnych, stanowiących najwyższą władzę WTO, wystąpił konflikt interesów na linii państw rozwiniętych i rozwijających się. Przede wszystkim państwa rozwinięte, w szczególności Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Japonia, przedstawiły program liberalizacji handlu międzynarodowego nieodpowiadający postulatom państw rozwijających się. Państwa rozwinięte zażądały głównie uregulowania kwestii handlu artykułami przemysłowymi, ochrony

własności intelektualnej, problemów ochrony inwestycji, wyrażając zgodę na niewielką liberalizację handlu rolnego, będącego przedmiotem zainteresowania państw rozwijających się.

Konflikt między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się pogłębiał się pomimo wstępnego zobowiązania państw rozwiniętych do eliminacji subsydiów eksportowych w handlu rolnym na Konferencji Ministerialnej w Hongkongu, jednocześnie sprzeciwiających się przyjęciu specjalnego mechanizmu zabezpieczającego dla państw rozwijających się (na Konferencji Ministerialnej w Genewie w 2008 r.) (Todaro i Smith, 2012).

Podziały w zakresie przyjęcia programu negocjacji osłabiają wizerunek WTO jako forum liberalizacji handlu międzynarodowego, a forum to stopniowo przeniosło się na szczebel regionalnych ugrupowań integracyjnych.

2. ROLA KONFERENCJI MINISTERIALNEJ W NAIROBI W WIELOSTRONNEJ LIBERALIZACJI HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO

Państwa członkowskie WTO w Nairobi, w czasie 10. Konferencji Ministerialnej w dniach 15-19 grudnia 2015 r., nie porozumiały się w kwestii przyszłości Rundy Rozwojowej z Doha. Przyjęto pakiet liberalizacji handlu międzynarodowego dotyczący jedynie niewielkiej liczby zagadnień tematycznych. Nie udało się przyjąć kierunku rozwoju WTO w przyszłości.

W czasie Konferencji Ministerialnej w Nairobi państwa członkowskie były podzielone w kwestii istotnej dla WTO, mianowicie kontynuacji wielostronnych negocjacji Rundy Rozwojowej z Doha. Część państw uznała, że niezbędny jest nowy mandat wielostronnych negocjacji handlowych (WTO, 2015a). Niektóre państwa rozwijające się, w tym zrzeszone w Grupie Afrykańskiej (43 państwa członkowskie WTO) oraz gospodarki wschodzące, w tym Chiny, Indie, RPA poparły Deklarację Ministerialną z Doha z 2001 r. i uznały, że należy kontynuować negocjacje Rundy Rozwojowej z Doha (Bridges, 2015a).

Tematyka wielostronnych negocjacji podczas Konferencji Ministerialnej w Nairobi odzwierciedlała istniejący konflikt między

państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się w sprawie programu liberalizacji handlu międzynarodowego.

Państwa rozwinięte postulowały o włączenie do negocjacji tematyki NAMA, ochrony własności intelektualnej. Kraje rozwijające się skupione w grupie G-33, w tym Chiny, Indonezja, Indie, zaproponowały natomiast ujęcie w programie liberalizacji handlu międzynarodowego kwestii rolnictwa, w szczególności ustanowienia specjalnego mechanizmu zabezpieczającego (SSM, Special Safeguard Mechanism), służącego ochronie rolników. Postulaty wprowadzenia SSM do programu liberalizacji handlu w Nairobi wywołały ogromny sprzeciw Stanów Zjednoczonych, Australii, Unii Europejskiej i Brazylii.

Przyjęty na Konferencji Ministerialnej w Nairobi pakiet zawiera uregulowania dotyczące handlu rolnego. Liberalizacja handlu rolnego jest trudnym zadaniem dla WTO ze względu na utrzymywanie protekcjonizmu przez państwa rozwinięte, jak również gospodarki rozwijające się i wschodzące (Süddeutsche Zeitung, 2015).

W Nairobi przyjęto decyzję o eliminacji subsydiów eksportowych, które państwa stosowały w polityce handlowej od wielu dekad (WTO, 2015b). Subsidia eksportowe były źródłem konfliktów między eksporterami z państw rozwiniętych a państwami rozwijającymi się, w szczególności wysoki poziom subsydiowania występował w UE (10 mld euro w 2000 r.). W okresie trwających negocjacji Rundy z Doha Unia Europejska zrezygnowała ze stosowania subsydiów eksportowych na większość produktów rolnych. Sukces postanowień o eliminacji subsydiów eksportowych nie oznacza ograniczenia protekcjonizmu w handlu rolnym państw rozwiniętych, ponieważ nadal utrzymuje się wysoki poziom wsparcia wewnętrznego w tych państwach. Kraje rozwijające się zobowiązały się do wycofania subsydiów eksportowych do końca 2018 r., natomiast kraje rozwinięte – tuż po zakończeniu Konferencji Ministerialnej w Nairobi, od 1 stycznia 2016 r. Przewidziane w decyzjach w Nairobi wyjątki eliminowania subsydiów eksportowych dotyczą eksportu cukru z UE, termin ten przedłużono do września 2017 r. (Howse i Hoekman, 2007). Natychmiastowe wycofanie subsydiów eksportowych dla państw rozwiniętych nie obejmuje produktów przetworzonych, mlecznych oraz mięsa wieprzowego, na które zakaz stosowania subsydiowania eksportu przedłużono do końca 2020 r. Postanowienia te przyjęto

w szczególności dzięki postulatом Szwajcarii i Kanady. Wyjątki od eliminacji subsydiów eksportowych zachowano dla państw rozwijających się, które będą mogły dofinansować koszty marketingu i transportu na eksport produktów rolnych do 2023 r. Ponadto kraje najslabiej rozwinięte uzyskały dodatkowy najdłuższy termin eliminacji subsydiów eksportowych do 2030 r. (Bridges, 2015b).

Na Konferencji Ministerialnej w Nairobi w zakresie liberalizacji handlu rolnego przyjęto również decyzję w sprawie specjalnego mechanizmu zabezpieczającego (Special Safeguard Mechanism – SSM) dla krajów rozwijających się (WTO, 2015c), rozwiązania umożliwiającego krajom rozwijającym się tymczasowe podniesienie cel na produkty rolne w przypadku rosnącego importu (powyżej określonego poziomu wolumenu importu) lub obniżenia cen na artykuły rolne (poniżej określonej ceny referencyjnej). Proces negocjowania SSM nie zakończył się jednak na Konferencji Ministerialnej w Nairobi. Państwa członkowskie WTO będą musiały wynegocjować mechanizm zabezpieczający na forum Rady Generalnej WTO.

Grupa G-33, składająca się z krajów rozwijających się, w tym Chiny, Indie i Indonezja, opowiedziała się zdecydowanie za przyjęciem specjalnego mechanizmu zabezpieczającego, który umożliwi krajom rozwijającym się podnieść taryfy celne czasowo w wyniku nagłego wzrostu importu i obniżenia poziomu cen (ceny na wiele artykułów rolnych uległy spadkowi na rynkach światowych: bawełny o 60%, pszenicy o 45%). Niektórzy główni eksporterzy, w tym Australia, Brazylia i USA, zakwestionowali mechanizm SSM, obawiając się ograniczania dostępu do rynku krajów rozwijających się (Bridges, 2015c). Problem uzgodnienia specjalnego mechanizmu zabezpieczającego pojawił się już wcześniej w Rundzie z Doha, na Konferencji Ministerialnej w Hongkongu w 2005 r. W Deklaracji Ministerialnej przyznano krajom rozwijającym się prawo do odwołania się do regulacji specjalnego mechanizmu zabezpieczającego na podstawie ilościowych i cenowych zmian importu. Potrzebę uzgodnienia SSM przyjęto w Deklaracji Ministerialnej Rundy Doha, państwa uznały specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się za ważną część regulacji WTO. Specjalny mechanizm zabezpieczający był źródłem niepowodzenia wielostronnych negocjacji handlowych WTO w 2008 r., różnic zdań w szczególności między Stanami Zjednoczonymi a Indiami. Problem przyjęcia specjalnego mechanizmu

zabezpieczającego wynika ze względów technicznych określenia różnicy cen oraz poziomu stawek celnych w imporcie.

W Nairobi nie określono precyzyjnie technicznych warunków stosowania specjalnego mechanizmu zabezpieczającego, a uzgodnienie kwestii technicznych może się okazać w przyszłości źródłem nieporozumień. Państwo może bowiem wprowadzić środek zabezpieczający interesy rolników, opierając się na zmianach poziomu cen, wykorzystując cenę referencyjną na podstawie średniego poziomu cen importowych z wcześniejszego okresu. Środek ochronny w przypadku wzrostu wolumenu importu może mieć zastosowanie w sytuacji przekroczenia bazowej wielkości importu w danym okresie (Hertel, Martin i Leister, 2010). Kraje rozwinięte zabiegały o ustanowienie wysokiego poziomu bazowego importu, zaś kraje rozwijające się wręcz przeciwnie, niskiego poziomu.

Trudności w realizacji postanowień o zastosowaniu specjalnego mechanizmu zabezpieczającego po Konferencji Ministerialnej w Nairobi mogą wynikać z tworzenia dużych ugrupowań integracyjnych i regulowania kwestii handlowych poza WTO.

Przełomowe decyzje zapadły w kwestii liberalizacji handlu rolnego w zakresie eliminacji subsydiów eksportowych na bawełnę. Problem subsydiowania eksportu bawełny był źródłem konfliktów między państwami w czasie negocjacji Rundy z Doha. Od produkcji bawełny uzależniony jest rozwój wielu krajów najsłabiej rozwiniętych w Afryce. Grupa C4 (Benin, Burkina Faso, Czad oraz Mali) wielokrotnie wskazywała na negatywne skutki stosowania przez kraje rozwinięte subsydiów eksportowych na bawełnę, które pozwalały praktycznie na eliminację krajów najsłabiej rozwiniętych z rynku światowego. Przyjęto postanowienie o eliminacji subsydiów eksportowych w handlu bawełną najpóźniej do 1 stycznia 2017 r. (WTO, 2015e).

Konferencja Ministerialna w Nairobi przyniosła pozytywne rezultaty dla krajów najsłabiej rozwiniętych (Less Developed Countries – LDCs), które uzyskały preferencyjne reguły pochodzenia w dostępie do rynku w ramach negocjowanych regionalnych umów integracyjnych z krajami rozwiniętymi.

Na Konferencji Ministerialnej w Nairobi postanowiono przyjąć zobowiązanie do przyznania bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do rynku dla eksportu bawełny krajów najsłabiej rozwiniętych

z dniem 1 stycznia 2016 r. Chiny zobowiązały się do zwiększenia dostępu do rynku dla tychże państw na podstawie preferencyjnych umów handlowych, zgodnie z postulatami Stanów Zjednoczonych.

Państwa członkowskie WTO skupione wokół grupy G90, składającej się z krajów AKP oraz krajów najślabiej rozwiniętych (LDC), podkreślają potrzebę zmian, a przede wszystkim utrzymania specjalnego i zróżnicowanego traktowania (SDT), które odgrywa ogromną rolę w rozwoju gospodarczym krajów rozwijających się z powodu erozji preferencji w dostępie do rynku krajów rozwiniętych. Utrzymanie SDT w regulacjach WTO wynika również z ogromnego uzależnienia krajów rozwijających się od importu towarów przemysłowych oraz żywności (Yueh, 2009). Ze strony krajów rozwiniętych pojawiły się wątpliwości na temat zdolności wykorzystania regulacji SDT przez kraje rozwijające się, dyskutowano problem ewentualnej zmiany beneficjentów SDT na wyłącznie kraje najślabiej rozwinięte. Grupa G90 jest zwolennikiem wznowienia negocjacji na temat SDT oraz objęcia tym rozwiązaniem wszystkich krajów rozwijających się, a nie tylko krajów LDC.

Sukcesem WTO jest przyjęcie regulacji w zakresie przepływu towarów technologii informacyjnych. Postanowienia dotyczące handlu towarami technologii informacyjnej odzwierciedlały realizację interesów krajów rozwiniętych w czasie obrad Konferencji Ministerialnej w Nairobi.

Porozumienie o technologii informacyjnej – ITA 2 stanowi umowę kilkustronną, którą wynegocjowano w dniu 16 grudnia 2015 r. w czasie Konferencji Ministerialnej w Nairobi (Jung i Hufbauer, 2015). Porozumienie kilkustronne ITA 2 podpisała niewielka grupa państw członkowskich WTO, zaledwie 24 kraje, w tym Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Chiny. Państwa te zdecydowały się na usunięcie ceł na artykuły technologii informatycznych i komunikacyjnych do 2024 r. Taryfy celne na część produktów ulegną usunięciu w ciągu trzech lat (89% z 201 pozycji). Towary objęte porozumieniem stanowią około 96% światowego handlu tymi towarami. Porozumienie ITA-2 oparto na klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU). Regulacje porozumienia weszły w życie z dniem 1 lipca 2016 r.

Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organisation, WTO) odgrywa ogromną rolę w stanowieniu zasad handlu międzynarodowego. WTO posiada słabe zdolności do rozwiązania problemu

dalszej wielostronnej liberalizacji handlu międzynarodowego (Donnan, 2015).

W Nairobi nastąpił podział państw na potwierdzające założenia Deklaracji Ministerialnej Rundy z Doha i na te uznające potrzebę sformułowania nowego programu liberalizacji handlu międzynarodowego (WTO, 2015d).

Konferencja Ministerialna w Nairobi nie potwierdziła jednoznacznie zakończenia Rundy Rozwojowej z Doha i określenia nowych kierunków rozwoju WTO. Istnieje głęboki podział między państwami na forum WTO. Chiny i Indie pragną kontynuacji Rundy z Doha, wspólne stanowisko o potrzebie kontynuacji Rundy z Doha nie funkcjonowało na Konferencji Ministerialnej. Nieuwzględnienie kwestii kontynuacji Rundy z Doha w przyszłości oznacza rezygnację z programu przyspieszonego rozwoju gospodarczego dzięki wymianie handlowej.

3. CZĘŚCIOWY SUKCES WTO

Przyjęcie postanowień o liberalizacji handlu międzynarodowego na Konferencji Ministerialnej w Nairobi jest częściowym sukcesem Światowej Organizacji Handlu. Po pierwsze, postanowienia te świadczą o nadal trwających wielostronnych negocjacjach Rundy z Doha, które oceniano jako niepowodzenie po istniejącym impasie rozmów po zakończeniu Konferencji Ministerialnej w Bali w 2013 r. W ponad dwudziestoletniej historii działalności WTO wielostronne negocjacje handlowe Rundy Rozwojowej z Doha pochłonęły większość czasu istnienia tej organizacji. Państwa członkowskie WTO nie potrafią znaleźć wspólnej płaszczyzny porozumienia w liberalizacji handlu międzynarodowego. WTO powoli przestaje być organizacją międzynarodową zajmującą się negocjacjami liberalizacji handlu międzynarodowego. W okresie 21 lat działalności WTO udało się jedynie przyjąć w 2013 r., na Konferencji Ministerialnej z Bali, porozumienie w sprawie ułatwień handlowych. Przedłużające się negocjacje Rundy z Doha oznaczają słabe postępy w procesie otwierania rynków, ale nie podważyły dobrodziejstwa regulacyjnego handlu międzynarodowego WTO.

WTO odgrywa rolę nie do przecenienia w handlu międzynarodowym. Działalność WTO oznacza dla państw oraz firm przejrzystość

dokonywania transakcji handlowych a także możliwość rozwiązania konfliktów handlowych dzięki systemowi rozstrzygnięcia sporów. Osłabienie wielostronnych negocjacji handlowych Rundy z Doha wynika z zaangażowania się Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w liberalizację na forum regionalnych ugrupowań integracyjnych, takich jak Partnerstwo Transpacyficzne (Trans-Pacific Partnership – TPP) z 12 państwami członkowskimi pod egidą Stanów Zjednoczonych oraz Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie handlu i inwestycji (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską. Chiny, które pozostały poza Transpacyficznym Partnerstwem, podpisały natomiast wiele umów dwustronnych i regionalnych handlowych z szesnastoma państwami, w tym ze znaczącymi partnerami z Azji, umowę dwustronną z Indiami i trójstronną z Japonią i Koreą Płd. Chiny biorą również udział w negocjacjach Wszechstronnego Regionalnego Partnerstwa Ekonomicznego (Regional Comprehensive Economic Partnership). Chiny w ramach RCEP podpisały umowę z członkami ASEN (Brunei, Birma, Kambodża, Indonezja, Laos, Malezja, Filipiny, Singapur, Tajlandia, Wietnam) oraz Australią, Indiami, Japonią, Koreą Płd. i Nową Zelandią. RCEP zawiera szereg tematów negocjacyjnych dotyczących przepływu towarów, osób, usług, inwestycji, konkurencji, ochrony własności intelektualnej i rozstrzygnięcia sporów (Żołądkiewicz, 2016). Zjawisko konkurującego regionalizmu występuje w Azji, Stany Zjednoczone próbują wzmocnić swoją pozycję handlową w tym regionie wobec Chin i utworzenia RCEP.

Tworzenie tak dużej liczby regionalnych umów integracyjnych prowadzi do zróżnicowanych reguł pochodzenia między różnymi dużymi blokami handlowymi – tzw. efekt spaghetti (*noodle bowl*) – oraz do dyskryminacji państw trzecich, w szczególności krajów rozwijających się.

Nowe ugrupowania integracyjne po pierwsze nie gwarantują stabilnych regulacji handlu międzynarodowego, tym bardziej, że obejmują niewielką grupę państw w porównaniu do WTO. Potwierdza to wypowiedź z listopada 2016 r. prezydenta elekta Donalda Trumpa o wycofaniu poparcia dla Transpacyficznego Partnerstwa oraz przerwaniu negocjacji w sprawie utworzenia Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską (Słojewska, 2016). Poza tym regulacje

w regionalnych umowach handlowych mogą ulec zmianie w wyniku presji dużych podmiotów na pozostałych członków umowy handlowej, w przeciwieństwie do długoterminowych (na czas nieokreślony) rozwiązań WTO.

Poza tym los tych porozumień nie jest przesądzony, powstały trudności wynegocjowania TTIP. Podpisanie umowy TTIP wzbudza ogromne kontrowersje w Stanach Zjednoczonych i w Unii Europejskiej z powodu szeregu kwestii dotyczących arbitrażu w sporach inwestycyjnych, handlu rolnego, przepływu usług. W Unii Europejskiej powstała inicjatywa na rzecz stref wolnych od TTIP (*TTIP – free zones european network*), tzw. *TTIP-free*, niezadowolonych z negocjacji w sprawie nowej umowy handlowej między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską (Evenett, 2016).

Niezwykle rozbudowany charakter pod względem tematyki liberalizacji handlu międzynarodowego zawiera Wszechstronne Regionalne Partnerstwo Ekonomiczne (RCEP), ale negocjacje jeszcze się nie zakończyły.

Działalność WTO oparto na zasadzie niedyskryminacji i jednym z podstawowych elementów tejże zasady klauzuli największego uprzywilejowania (KNU). W art. XIV GATT przewidziano wyjątki w zastosowaniu KNU w tworzonych ugrupowaniach integracyjnych. Coraz większa liczba regionalnych ugrupowań integracyjnych, powstających od połowy lat 90. XX w., prowadzi do znacznej liczby wyjątków od zastosowania KNU. Niewątpliwie rosnąca liczba regionalnych ugrupowań integracyjnych stanowi ogromne wyzwanie dla WTO, gdyż państwa stosują stawki preferencyjne obok stawek celnych na bazie KNU. Taryfy celne na bazie KNU należą do szerokiego zakresu narzędzi polityki handlowej, oprócz tariff celnych do uregulowania pozostają kwestie ceł antidumpingowych i pozostałych narzędzi pozataryfowych. Wymiana handlowa, która odbywa się poza preferencyjnymi umowami handlowymi, wyniosła niecałe 50% (włączając wymianę wewnątrz Unii Europejskiej) całości handlu międzynarodowego; z szacunków wynika, iż wymiana handlowa na podstawie tariff celnych KNU nie przekracza 70% (włączając handel wewnątrz UE) w ostatnich latach światowego handlu (Bagwell, Bown i Staiger, 2014).

WTO jest organizacją międzynarodową, która w przyszłości może stanowić forum dla liberalizacji handlu międzynarodowego. Porozumienie w sprawie ułatwień handlowych przyjęte przez WTO na

Konferencji Ministerialnej w Bali oraz liberalizacji handlu rolnego na Konferencji Ministerialnej w Nairobi potwierdza potencjał WTO do organizowania forum wielostronnych negocjacji.

Słabnące zainteresowanie liberalizacją handlu międzynarodowego związane jest z postrzeganiem przez państwa korzyści z przyjęcia doktryny wolnego handlu.

WTO, którą oparto na idei wolnego handlu, odzwierciedla realizację przez państwa koncepcji liberalnych rozwiązań w międzynarodowej wymianie towarów i usług. Runda Rozwojowa z Doha miała umożliwić krajom rozwijającym się szybszy rozwój gospodarczy dzięki liberalizacji. W drugiej dekadzie XXI w. wątpliwości wobec procesu otwierania rynków i korzyści z liberalizacji wzrosły na skutek rozważań teoretycznych, jak również badań empirycznych.

Korzyści z liberalizacji handlu będą pomniejszać koszty utraty dochodów budżetowych z ceł. Straty dla krajów rozwijających z ograniczenia wpływów budżetowych na skutek obniżenia ceł na artykuły przemysłowe (Non Agriculture Market Access – NAMA) mogą osiągnąć kwotę 63,4 mld USD, przewyższając czterokrotnie korzyści z liberalizacji handlu (Mobariz, 2015). Kraje znajdujące się w regionie Afryki Subsaharyjskiej i Bliskiego Wschodu oraz nowe państwo członkowskie WTO, które przystąpiło do organizacji na Konferencji Ministerialnej w Nairobi – Bangladesz, będą największymi przegranymi netto z liberalizacji na forum WTO.

WTO jest organizacją międzynarodową, która umożliwia intensyfikację handlu i redukcję ubóstwa. Działania WTO podejmowane wspólnie z Bankiem Światowym zakładają zmniejszenie populacji żyjącej w skrajnym ubóstwie o 3% do 2030 r. Koncepcję tę połączono z działaniami ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się ujętych w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju – 2030 (World Trade Organization, World Bank Group, 2015). Poza tym handel międzynarodowy nie doprowadził do ograniczenia różnic między najbogatszymi a najbiedniejszymi krajami (Oxfam, 2016).

Proces liberalizacji handlu międzynarodowego może utrudniać polityka przemysłowa i wzrost protekcjonizmu w gospodarkach wschodzących i w krajach rozwijających się. Działania tych państw poparte są rozważaniami teoretycznymi laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, J. Stigilitza.

Stiglitz uznaje, że protekcjonizm w formie polityki przemysłowej może niekiedy okazać się dla państw korzystniejszym rozwiązaniem w rozwoju gospodarczym, w szczególności dla krajów rozwijających się, niż wolny handel. Wiedza należy do najistotniejszych czynników decydujących o wzroście gospodarczym. Zastosowanie reguły *learning by doing* należy do najważniejszych elementów strategii rozwoju gospodarczego. Stiglitz kwestionuje jednak uwzględnianie jedynie korzyści komparatywnych w kształtowaniu relacji handlowych w strategii rozwoju gospodarczego. Działanie rynku oraz wzrost eksportu prowadzą do szybszego rozwoju gospodarczego, ale narzędzia interwencjonizmu państwowego, przyjmowane w regulacjach polityki gospodarczej, pozwalają na osiągnięcie jeszcze wyższego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Polityka przemysłowa oraz protekcjonistyczne narzędzia polityki handlowej powinny być priorytetem w rozwoju gospodarczym krajów rozwijających się (Scholz, 2016). Stiglitz proponuje zwrócenie uwagi na dyfuzję technologii z krajów rozwiniętych do krajów mniej rozwiniętych. Zakłócenia rynkowe pozwalają na wzrost produkcji, będą powodować skutki uboczne dla gospodarki, jednak wykorzystanie wiedzy zwiększy wydajność w krótkim okresie (Stiglitz, 2015). WTO ma ograniczony zestaw narzędzi interwencjonizmu w polityce handlowej, które kraje rozwijające się mogą zastosować do rozwoju gospodarczego w myśl koncepcji Stiglitz, dlatego mogą nie popierać idei liberalizacji handlu międzynarodowego.

I tak już tylko częściowy sukces WTO osłabiać będzie działanie porozumień kilkustronnych, angażując duże podmioty w handlu międzynarodowym w rozwiązania dla jedynie niewielkiej liczby partnerów handlowych. W sektorze usług jest realizowane od marca 2013 wielostronne porozumienie w sprawie handlu usługami TISA (Trade in Services Agreement), którego idea opiera się na założeniach wielostronnego Porozumienia w sprawie Handlu Usługami GATS (Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami). Porozumienie TISA negocjuje niewielka grupa państw, zajmująca znaczące miejsca w światowym handlu usług (70%) (Scherrer, 2013).

Poza tym czternastu członków WTO (Australia, Kanada, Chiny, Tajwan, Kostaryka, Unia Europejska, Hongkong-Chiny, Japonia, Nowa Zelandia, Norwegia, Singapur, Republika Korei, Szwajcaria i Stany Zjednoczone) rozpoczęło wielostronne negocjacje w sprawie

zawarcia porozumienia środowiskowego w dniu 8 lipca 2014 r. w ramach WTO. Celem porozumienia jest liberalizacja handlu towarami oraz usługami prośrodowiskowymi.

4. WYZWANIA DLA WTO

Konferencja Ministerialna w Nairobi oznacza postęp w kwestiach będących przedmiotem zainteresowania krajów rozwijających się i rozwiniętych, możliwe jest w przyszłości osiągnięcie kompromisu (Meléndez-Ortiz, 2016). Państwa rozwinięte z dużą ostrożnością będą musiały opracować nowy program liberalizacji handlu międzynarodowego, opierając się na zainteresowaniach krajów rozwijających się. W przeciwnym razie wniesienie do porządku obrad kwestii związanych ze standardami pracy, ochroną własności intelektualnej lub inwestycji może spowodować odejście od stołu negocjacji krajów rozwijających się.

Cele zrównoważonego rozwoju, określone w tzw. Agendzie 2030, będą zatem wyznaczać istotną funkcję relacji handlu i rozwoju na forum WTO (United Nations, 2015). Realizację celów rozwojowych poprzez handel międzynarodowy będą wpierały kraje rozwijające się, które potwierdziły na Konferencji Ministerialnej w Nairobi mandat negocjacyjny Rundy Rozwojowej z Doha, przyjęty w 2001 r.

Poprawa miejsca krajów rozwijających się w handlu międzynarodowym należy do najważniejszych celów Agendy 2030 przyjętej przez ONZ. W skali globalnej istotnego znaczenia nabiera realizacja założenia, aby handel odgrywał ważną rolę w pobudzaniu wzrostu gospodarczego, walki z ubóstwem i promowaniu zrównoważonego rozwoju dzięki zwiększeniu pomocy dla krajów rozwijających się, w szczególności krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC). Cele te państwa mogą osiągnąć, przyjmując za priorytetową zasadę specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się, która umożliwi – jak założono – eksport krajów rozwijających się do 2020 r.

Nowy program liberalizacji handlu międzynarodowego jest niezbędny ze względu na procesy globalizacji, które w zasadniczy sposób wskutek rewolucji technologicznej zmieniły charakter wymiany handlowej. Uformowanie wzajemnych powiązań między wymianą handlową, przepływem usług i inwestycji (*trade-investment-service*

nexus) wymaga uregulowania kwestii: handel międzynarodowy a przepływ inwestycji (Baldwin, 2015). Niezbędne jest więc reaktywowanie grupy roboczej w ramach WTO w tej kwestii.

Na forum WTO duże znaczenie odgrywa system rozstrzygania sporów; ze względu na rosnącą liczbę tych sporów niezbędne jest przyjęcie zreformowanego systemu.

Nowe wyzwania dla WTO dotyczą standardów pracy, służąc ochronie praw pracowniczych. Trudno zgodzić się z argumentacją krajów rozwijających się, iż ograniczenia praw pracowniczych powinny być identyfikowane z przewagami komparatywnymi krajów rozwijających się. Istnieją różne rozwiązania kwestii wykorzystywania niskich standardów pracy, np. wprowadzenie barier handlowych albo sankcji wobec państw zaniżających standardy pracy. Rozwiązania te nie zyskały poparcia krajów rozwijających się na forum WTO (Langhammer, 2013).

Sankcje handlowe wprowadzone przez państwa rozwinięte doprowadziłyby do utraty miejsc pracy w gałęziach zorientowanych na eksport w krajach rozwijających się. Stany Zjednoczone i Unia Europejska próbują wykorzystać politykę handlową do egzekwowania międzynarodowych standardów pracy w dwustronnych umowach handlowych. Pozycja krajów rozwijających się w negocjacji tych umów w kwestii standardów pracy będzie ograniczona. WTO, jako organizacja międzynarodowa, stanowi forum, które może wzmocnić pozycję krajów rozwijających się wobec głównych podmiotów handlu międzynarodowego (Matthes, 2013).

Istnieją dylematy między państwami w sprawie wykorzystania standardów pracy jako instrumentu do ograniczania handlu międzynarodowego. Kwestie standardów pracy powinny być rozpatrywane poza WTO, ponieważ sankcje handlowe nałożone na państwa, w których firmy wykorzystują pracę dzieci, doprowadziłyby do powiększenia ubóstwa tych państw. Kwestie standardów pracy powinny być uregulowane w ramach norm Międzynarodowej Organizacji Pracy (Bhagwati, 2002). Sankcje handlowe ograniczyły import produktów pracochłonnych, w których produkcji kraje rozwijające się są konkurencyjne.

ZAKOŃCZENIE

Próby powołania dużych regionalnych ugrupowań integracyjnych nie mogą zastąpić działalności WTO, ponieważ integracja w tych umowach ma charakter niezwykle ograniczony w porównaniu do regulacji wielostronnych. WTO odniosła jedynie częściowy sukces w zakresie systemu rozstrzygania sporów, którego nie utworzono w regionalnych ugrupowaniach integracyjnych pod egidą Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Chin. Trudności z wynegocjowaniem nowych regionalnych ugrupowań integracyjnych wynikają również z podobnych problemów pojawiających się w Rundzie z Doha. Kontrowersje wzbudzają kwestie ochrony własności intelektualnej (w TPP), w szczególności patenty na farmaceutyki, oraz ochrona inwestorów zagranicznych (w TPP i TTIP).

Przyszłość WTO wymaga stworzenia nowego programu liberalizacji handlu międzynarodowego. Postanowienia Konferencji w Nairobi potwierdzają potencjał WTO do stanowienia forum wielostronnych negocjacji handlowych. W przyszłości na forum WTO dominować będą kwestie rozwoju gospodarczego, niezwykle istotne dla krajów rozwijających się. Główne podmioty w handlu międzynarodowym, z jednej strony Stany Zjednoczone i Unia Europejska, a z drugiej strony Chiny i Indie, nie porozumiały się w sprawie ustępstw w procesie otwierania rynków.

Sprostanie nowym wyzwaniom WTO wymaga ścisłej współpracy głównie Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Brazylii, Chin, Indii oraz większego zaangażowania się tych państw w liberalizację handlu rolnego zgodnie z interesami gospodarczymi. Porozumienie z Konferencji Ministerialnej z Nairobi może stanowić podstawę do dalszej współpracy w tej kwestii, tym bardziej, że uwzględniono interesy przede wszystkim Indii w sprawie zastosowania specjalnego mechanizmu zabezpieczającego przed rosnącym importem w handlu rolnym, którego oba podmioty – Stany Zjednoczone i Indie – nie potrafiły uregulować w 2008 r. w Rundzie z Doha. Poza tym włączenie w przyszłości do programu liberalizacji handlu międzynarodowego tzw. kwestii singapurskich, w szczególności konkurencji, zamówień publicznych i inwestycji może doprowadzić do impasu w dalszej liberalizacji handlu światowego pod egidą WTO ze względu na sprzeciw krajów rozwijających się, słabszych ekonomicznie od krajów rozwiniętych.

BIBLIOGRAFIA:

- Bagwell, K., Bown, P.Ch. i Staiger, W.R. (2014). *Is the WTO passe*. NBER Working Paper No. 21303. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R. (2014). *Multilateralising 21st Century Regionalism, Global Forum On Trade Reconciling Regionalism And Multilateralism in A Post-Bali World*. Paris: OECD.
- Bhagwati, J. (2002). *Free Trade Today*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Dhar, B. (2016). Prospects of the Nairobi Decision on Special Safeguard Mechanism. W: *Evaluating Nairobi: What Does the Outcome Mean for Trade in Food and Farm Goods?* Geneve: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 53-68.
- Donnan, S. (2015). Trade talks lead to death of Doha and birth of new WTO. *Financial Times*.
- Evenett, S. (2016). Are trade agreements passé? Deal-making after Brexit. *International Centre for Trade and Sustainable Development*.
- Harbinson, S. (2016). Trade negotiations – no big deal? *International Centre for Trade and Sustainable Development*, 1 July.
- Hertel, T.W., Martin, W. i Leister, A.M. (2010). Potential Implications of a Special Safeguard Mechanism in the World Trade Organization: the Case of Wheat. *The World Bank Economic Review Advance*, No. 2, 1-30.
- Howse, R.L. i Hoekman, B. (2007). European Community-Sugar: Cross-Subsidization and the World Trade Organization. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4336.
- Jung, E. i Hufbauer, G.C. (2015). ITA-2 Success in Nairobi. Peterson Institute for International Economics Washington. *Trade & Investment Policy Watch*. Pozyskano z: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/ita-2-success-nairobi>.
- Langhammer, R. (2013). Bessere Produktionsbedingungen: Nationales Ordnungsrecht und mehr Transparenz durchsetzen. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft*, Heft 4.
- Matthes, J. (2013). Auf der schwierigen Suche nach dem Königsweg. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft*, Heft 4.
- Meléndez-Ortiz, R. (2016). What’s ahead for the WTO: Ideas for action. *International Centre for Trade and Sustainable Development*. Pozyskano z: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Evaluating%20Nairobi%20-%20What%20Does%20the%20Outcome%20Mean%20for%20Trade%20in%20Food%20and%20Farm%20Goods.pdf>.

- Mobariz, A.S. (2015). WTO Accession of Afghanistan: Costs, Benefits and Post Accession Challenges. *Asia-Pacific Research And Training Network On Trade*. Working Paper, No. 147.
- Overview of Outcomes of WTO's 10th Ministerial in Nairobi. (2015). *Bridges Daily Updates Bridges, International Centre for Trade and Sustainable Development*, No. 5.
- Oxfam. (2016). An Economy For the 1%, *Oxfam Briefing Paper*, Nr 210.
- Scherrer, Ch. (2013). Weltweiter Schutz vor Überausbeutung: Handelsverträge nutzen? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft, Hamburg*, Heft 4.
- Scholz, H. (2016). Annual Session Of The Parliamentary Conference On The WTO, *What future for the WTO?* Geneve: World Trade Organisation.
- Stojewska, A. (2016). Prezydent elekt Donald Trump zamierza wycofać poparcie dla Partnerstwa Transpacyficznego TPP. *Rzeczpospolita*, 22.11.
- Stiglitz, J.E. (2015). Industrial policy, learning, and development. *WIDER Working Paper, World Institute for Development Economics Research*, nr 149.
- Stiglitz, J.E., Greenwald B.C. with Aghion, P., Kenneth, J. Arrow, Solow, R.M i Woodford, M. (2014). *Creating a Learning Society, A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*. New York: Columbia University Press.
- Süddeutsche Zeitung. (2015). Verhärtete Fronten bei WTO-Konferenz in Nairobi. Pozyskano z: <http://www.sueddeutsche.de/news/wirtschaft/welthandel-verhaertete-fronten-bei-wto-konferenz-in-nairobi-dpa-urn-newsml-dpa-com-20090101-151218-99-423343>.
- Today, M.P. i Smith S.C. (2012). *Economic Development, Eleventh Edition*. Addison-Wesley.
- Yueh, L.Y. (red.). (2009). *The Law and Economics of Globalisation: New Challenges for a World in Flux*. Cheltenham: University of Oxford.
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development*. New York: United Nations.
- World Bank and the World Trade Organization. (2015). *The Role of Trade in Ending Poverty*. Geneve: World Trade Organization.
- World Trade Organisation Ministerial: A Time for Reflection in Nairobi on the Future of Global Trade. (2015a). *Bridge Networks. International Centre for Trade and Sustainable Development*, Volume 19 (Nr 42), 2-5.
- World Trade Organisation. (2015b). Ministerial Conference Tenth Session Nairobi, 15-18 December 2015, Nr WT/MIN(15)/DEC. Geneve: World Trade Organisation.

World Trade Organisation. (2015c). Ministerial Conference Tenth Session Nairobi, Nr WT/MIN(15)/45 – WT/L/980.

World Trade Organization. (2015d). Ministerial Conference Tenth Session Nairobi, 15-18 December, Nr (WT / MIN (15)/43.

World Trade Organization. (2015e). Nairobi Ministerial Declaration: Adopted on 19 December 2015, Nr WT/MIN(15)/DEC.

World Trade Organization. (2015f). Ministerial Conference Tenth Session Nairobi, 15-18 December 2015, Nr WT/MIN(15)/46, WT/L/981.

Żołądkiewicz, K. (2016). Wszechstronne Regionalne Partnerstwo Ekonomiczne (RCEP) jako przykład nowego trendu w regionalizmie. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 81 (nr 3).

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>