PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS 2019, vol. 63, nr 3

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

Marek Wróblewski
Uniwersytet Wrocławski
e-mail: marek.wroblewski@uni.wroc.pl
ORCID: 0000-0003-2138-398X

Katarzyna Stecz
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii
e-mail: katarzyna.stecz@mpit.gov.pl

REFORMA WTO – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

WTO REFORM – CURRENT STATUS AND PROSPECTS

DOI: 10.15611/pn.2019.3.09
JEL Classification: F13, F51, F60

Streszczenie: Multilateralny system handlu przeżywa poważny i długotrwały kryzys, którego przejawy szczególnie wyraźnie widać w modelu funkcjonowania i działalności WTO. Z tego względu po fiasku XI Konferencji Ministerialnej WTO rozpoczęto debatę wewnętrzną w WTO dotyczącą potencjalnej reformy tej organizacji międzynarodowej. Niniejszy artykuł podejmuje próbę wskazania na najważniejsze elementy aktualnego dyskursu modernizacyjnego WTO oraz zarysowania perspektyw tego procesu. W wymiarze metodologicznym opracowanie oparto przede wszystkim na krytycznej analizie dokumentów źródłowych WTO, a także obserwacji uczestniczącej i wywiadach bezpośrednich z uczestnikami tych prac w WTO. Uzyskane wyniki badań sugerują, iż reforma WTO wydaje się niezbędna dla zachowania relewantności tej organizacji w instytucjonalnej architekturze gospodarki światowej. Jednakże utrzymująca się nadal głęboka polaryzacja stanowisk pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się może stanowić fundamentalną barierę dla prób modernizacji tej instytucji.

Słowa kluczowe: WTO, kryzys WTO, reforma WTO, multilateralny system handlu.

Summary: The multilateral trading system is experiencing a serious and long-lasting crisis, the manifestations of which are particularly evident in the WTO's model of operation and activity. For this reason, after the failure of the 11th WTO Ministerial Conference in 2017, an internal WTO debate on the potential reform of this international organization was launched. This article attempts to identify the most important elements of the current WTO modernization discourse and outline the perspectives of this process. In the methodological dimension, the study was based primarily on a critical analysis of WTO source documents as well as participant observation and direct interviews with participants of this work at the WTO. The obtained research results suggest that the WTO reform seems necessary to preserve the relevance of this organization in the institutional architecture of the global economy. However, the continuing deep polarization of positions between developed and developing countries may be a fundamental barrier to modernize this institution.

Keywords: WTO, crisis of the WTO, WTO reform, multilateral trade system.

1. Wstęp

W ostatnich latach można zaobserwować symptomy wyraźnego kryzysu w modelu współpracy multilateralnej. Opinie takie formułowane są zarówno przez środowiska akademickie [Newman i in. 2009; Lloyd 2012; Goldin 2013], jak i praktyków uczestniczących bezpośrednio w pracach merytorycznych prowadzonych na różnych forach wielostronnej kooperacji. Egzemplifikacją tego stanu rzeczy są następnie fundamentalne problemy identyfikowane zwłaszcza w funkcjonowaniu wielu organizacji multilateralnych. Konstruktywne próby wypracowania określonych kolektywnych decyzji społeczności międzynarodowej poprzez instytucje międzyrządowe (m.in. w ramach ONZ) stają się obecnie niezwykle trudne, a często też kończą się fiaskiem. Szczególnie jaskrawo kryzys współpracy multilateralnej ujawnia się również aktualnie w sferze handlu międzynarodowego. Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO), mająca odgrywać rolę swoistego strażnika i zarządcy globalnego systemu handlu, jest coraz częściej kontestowana, a werbalne deklaracje wielu krajów członkowskich tej organizacji o wsparciu multilateralnego systemu handlu nie korespondują z ich realnymi decyzjami i działaniami. Przejawami tego negatywnego stanu rzeczy są w konsekwencji tendencje protekcjonistyczne obserwowane w gospodarce światowej, które nasiliły się zwłaszcza w okresie ostatniego globalnego kryzysu finansowego [Baldwin, Evenett (red.) 2009] i trwają do chwili obecnej. Warto wskazać, iż kraje G-20 wdrożyły tylko w ostatnim okresie (tj. październik 2017-maj 2018) wiele nowych restrykcji handlowych (39), co jest wysoce niepokojące w ocenie WTO [WTO 2018] ze względu na utrzymujące się generalnie nadal napięcie w relacjach handlowych na świecie i towarzyszącą temu konfrontacyjną retorykę niektórych państw (m.in. Stanów Zjednoczonych, Chin, Indii). Badacze odnotowują również, iż progres w zakresie kreowania bardziej liberalnych warunków dla wymiany handlowej od 2001 roku udawało się osiągać w zasadzie tylko poza WTO (w dialogu bilateralnym lub regionalnym) [Baldwin 2016; Van Grasstek 2013]. Natomiast jak zauważa Wróbel, od rozpoczęcia Rundy Doha do chwili obecnej nie udało się zakończyć w zasadzie żadnych ważnych negocjacji multilateralnych w ramach tej organizacji[1] [Wróbel 2015].

W rezultacie WTO doświadcza bodaj najpoważniejszych turbulencji od momentu powołania do życia tej instytucji. Elsig wskazuje, iż głównym źródłem strukturalnego kryzysu WTO jest brak adaptabilności wynikający z braku dostosowania przedmiotowej organizacji do poważnych zmian, jakie zaszły w gospodarce światowej (a więc w otoczeniu WTO) od momentu jej powstania [Elsig 2016]. Kluczowa jest tu zwłaszcza zmiana geometrii potencjałów ekonomicznych (w tym znaczny wzrost znaczenia gospodarczego krajów BRICs) i stopniowe przenoszenie biegunów wzrostu do krajów Azjatyckich [Eichengreen 2014], jest to bowiem transforma-

[1] Jedynym, jak dotąd, pozytywnym wyjątkiem w ostatnich kilkunastu latach było wynegocjowanie i przyjęcie w WTO multilateralnej Umowy o ułatwieniach w handlu w 2017 roku (*Trade Facilitation Agreement*).

cja o historycznym znaczeniu. Ponadto źródłem problemów WTO są daleko idące rozbieżności w zakresie interesów ekonomicznych krajów członkowskich. W pracach WTO kraje rozwijające się dążą zasadniczo do uzyskania wsparcia rozwojowego, kraje rozwinięte zaś zainteresowane są pełniejszym otwarciem rynków. Wynikająca z tego polaryzacja stanowisk staje się zarzewiem poważnego konfliktu, który blokuje możliwości osiągnięcia postępów w toczących się rozmowach [Hoekeman 2014]. W tym kontekście nie dziwi zatem też fiasko ostatniej Konferencji Ministerialnej WTO w Buenos Aires w 2017 roku, podczas której nie zapadły żadne konkretne decyzje w formacie multilateralnym, które byłyby wyrazem osiągnięcia kompromisu w prowadzonych rozmowach handlowych [Wróblewski, Stecz 2018]. W tej sytuacji, uwzględniając znaczne ograniczenie możliwości wykonywania powierzonych podstawowych funkcji tej organizacji międzynarodowej, tj. przede wszystkim negocjacyjnej, ale też i rozstrzygania sporów handlowych, należy stwierdzić, że reforma WTO wydaje się procesem niezbędnym do zachowania dalszej relewantności tej organizacji w gospodarce światowej.

Celem tego artykułu jest zatem syntetyczna prezentacja i ocena głównych elementów wewnętrznej dyskusji (i działań) prowadzonych aktualnie w WTO na rzecz modernizacji tej instytucji, a także próba wskazania dalszych perspektyw tego istotnego procesu. W wymiarze metodologicznym niniejsze opracowanie zostało oparte przede wszystkim na krytycznej analizie dokumentów źródłowych WTO oraz relewantnych pozycji literatury przedmiotu, a także obserwacji uczestniczącej i wywiadach bezpośrednich przeprowadzonych z uczestnikami prac prowadzonych na forum WTO w Genewie[2]. W związku z tym istotna część niniejszego artykułu została oparta na zebranym materiale empirycznym.

2. Reforma WTO

Kryzys WTO nie jest wprawdzie nowym fenomenem dla tej organizacji międzynarodowej i wielokrotnie już w przeszłości zwracano uwagę na różnego rodzaju zaburzenia w jej funkcjonowaniu [Wróblewski, Stecz 2018]. Jednakże obecna sytuacja w WTO grozi realnym paraliżem działań operacyjnych tej organizacji w najbliższej przyszłości. Należy bowiem zauważyć, iż nie tylko filar negocjacyjny jest już od kilkunastu lat praktycznie zablokowany (ze względu na brak zdolności krajów członkowskich do osiągnięcia konsensusu w prowadzonych rozmowach). Poważne problemy identyfikuje się teraz w systemie rozstrzygania sporów, które grożą paraliżem tego organu WTO. Ponadto stale ujawniają się zasadnicze problemy z efektywną notyfikacją zmian w prowadzonej polityce handlowej krajów członkowskich, co destrukcyjnie wpływa na transparencję w pracach WTO i często krytycznie obniża efektywność tej organizacji. Jednocześnie fundamentalny spór w po-

[2] Autorzy niniejszego opracowania partycypowali bezpośrednio w pracach prowadzonych na forum WTO w Genewie w latach 2018-2019. Stąd też wiele konstatacji i wniosków zawartych w artykule wynika z prowadzonych przez autorów obserwacji uczestniczących.

dejściu do kwestii rozwojowych pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się blokuje możliwości osiągnięcia postępu w wielu innych ważnych obszarach rozmów. Jak trafnie stwierdził na ostatniej sesji Rady Generalnej WTO dyrektor generalny Roberto Azevedo w lutym 2019 roku, „multilateralny system handlu nie przetrwa, jeśli stanie się synonimem paraliżu". Stąd też konieczne jest podjęcie działań umożliwiających modernizację tej instytucji [WTO 2019]. W rezultacie aktualna debata na forum WTO dotycząca zmian w modelu funkcjonowania tej organizacji staje się szczególnie istotna. Przy czym koncentruje się ona na trzech głównych obszarach problemowych: (I) przełamaniu kryzysu w systemie rozstrzygania sporów, (II) poprawie systemu notyfikacji i transparencji, (III) nowym podejściu do kwestii rozwojowych.

2.1. Reforma Organu Odwoławczego w systemie rozstrzygania sporów WTO

Stworzenie nowego systemu rozstrzygania sporów (*Dispute Settlement Understanding*, DSU) [WTO 1994] w porównaniu z tym, który obowiązywał w GATT [GATT 1947], jest uznawane za jedno z najważniejszych osiągnięć Rundy Urugwajskiej. Najważniejszą innowacją tego systemu było wprowadzenie zasady odwróconego konsensusu[3] przy przyjmowaniu raportów panelu, co w praktyce oznaczało właściwie automatyzm. Było to rozwiązanie prawie rewolucyjne, gdyż w czasach GATT, aby raport panelu miały charakter wiążący, musiał być przyjęty jednomyślnie (konsensus) przez Radę GATT. Zatem w praktyce strona, której działanie zostało uznane za niezgodne z przepisami GATT, mogła zablokować przyjęcie takiego raportu. Innym istotnym elementem nowego systemu było powołanie przez Organ Rozstrzygania Sporów (*Dispute Settlement Body*, DSB) Organu Odwoławczego WTO (*Appellate Body*, AB)[4] na podstawie art. 17 Porozumienia DSU. Jak zauważa Debra P. Steger[5], koncepcja stworzenia AB WTO oznaczała w praktyce, że strony rezygnują z politycznego prawa do blokowania przyjęcia raportu panelu. Przekładało się to na to, że kraje WTO dobrowolnie zobowiązały się do respektowania orzeczeń panelu (jeśli nie zostały zaskarżone) oraz organu odwoławczego, które ze swej natury są ostateczne i wiążące. W tym sensie tworzą skutki prawne dla stron sporu, łącznie z koniecznością doprowadzenia działań strony pozwanej do sytuacji zgodności z porozumieniami WTO. Jednakże pierwotnie ambicje negocjatorów w zakresie zadań realizowanych przez organ odwoławczy były dość skromne. Chodziło bowiem o zagwarantowanie, że wprowadzona innowacja, czyli *quasi*-automatyczne przyjmowanie raportów przez DSB, nie będzie miało negatywnych „skutków ubocznych" w postaci braku ochrony przed ewentualnymi „złymi raportami panelu". Innymi słowy, jak wskazuje Bahri, pierwotnie AB miało pełnić funkcję swoistego „zaworu

[3] Przedmiotowa zasada polega na tym, iż raport panelu staje się prawnie wiążący, chyba że jest konsensus, aby nie przyjmować tego raportu.

[4] Decyzja DSB z dnia 10 lutego 1995 r.

[5] Pierwszy dyrektor sekretariatu organu odwoławczego w latach 1995-2001.

bezpieczeństwa" dla decyzji panelu [Bahri 2019]. Jednakże faktycznie było i jest wykorzystywane w większości sporów prowadzonych w ramach WTO. Na przykład w latach 1995-2014 kraje WTO odwołały się od orzeczenia panelu do AB w ok. 66% spraw. Natomiast w samym 2016 r. aż ok. 90% ww. orzeczeń zostało zaskarżonych do AB [AB WTO 2019].

Niezależnie od dużego dorobku WTO w obszarze międzynarodowego prawa handlowego i jurysprudencji obecnie przebiega poważny kryzys w filarze rozstrzygania sporów tej instytucji. Jest on związany z faktem, iż Stany Zjednoczone już od kilku lat blokują nowe powołania (lub ponowne powołania)[6] członków organu odwoławczego, tzw. *Appellate Body* (AB), co systematycznie zmniejsza ich liczbę. W konsekwencji w obecnej sytuacji (stan na marzec 2019 roku) AB składa się jedynie z trzech członków, a jest to minimalny skład liczbowy organu odwoławczego wymagany przepisami[7] [WTO 1995], który może rozstrzygać zaskarżone orzeczenia panelu. Oznacza to także, że już w 2020 roku, jeśli wcześniej ta kwestia nie zostanie rozwiązana, kraje WTO będą świadkami faktycznego paraliżu filaru rozstrzygania sporów, który będzie polegał na braku zdolności AB do orzekania w sprawach zaskarżonych [Brewster 2019].

W konsekwencji kraje WTO nie będą w stanie egzekwować swoich praw wynikających z przyjętych porozumień WTO. Taka sytuacja może doprowadzić także do dalszej proliferacji działań unilateralnych i nakładania środków restrykcyjnych w handlu światowym, co z kolei może mieć daleko idące negatywne konsekwencje dla globalnej gospodarki. Obecnie można już zaobserwować zwiększoną aktywność Stanów Zjednoczonych w tym wymiarze, która implikuje ryzyko podejmowania działań odwetowych (tj. wprowadzania nowych restrykcji w handlu) przez kraje doświadczające skutków bieżącej polityki amerykańskiej.

W związku z zaistniałą sytuacją wiele krajów WTO aktywnie uczestniczy obecnie w dyskusji nad możliwymi zmianami w systemie rozstrzygania sporów w celu rozwiązania przedmiotowego kryzysu oraz odblokowania wyboru członków do AB. Generalnie przedłożone propozycje można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza z nich zawiera propozycje postulujące konkretne zmiany obecnych zapisów DSU, które mają w założeniach wyeliminować istniejące niedoskonałości systemowe (zidentyfikowane na podstawie dotychczasowej praktyki i doświadczeń krajów członkowskich WTO). Te propozycje można zaklasyfikować jako zawierające „twarde" rozwiązania. Druga grupa propozycji promuje z kolei wprowadzenie dodatkowych mechanizmów konsultacyjnych, które mają zwiększyć kontrolę krajów WTO nad działaniami AB. Mają one charakter bardziej proceduralny, gdyż proponują „miękkie" rozwiązania. Do osobnej kategorii można zaliczyć najnowszą propozy-

[6] Należy zauważyć, iż już w 2011 roku administracja prezydenta Baracka Obamy zablokowała powołanie jednego członka AB na kolejny okres, taka sama sytuacja nastąpiła w 2014, 2016 i 2018 r.

[7] Art. 17.1 *Dispute Settlement Understanding*, (DSU), WTO.

cję, zgłoszoną przez Brazylię [WTO 2019a], ponieważ proponuje ona konkretny katalog wytycznych dla procedowania paneli i AB.

Do pierwszej wymienionej grupy „twardych" propozycji można zaliczyć dwie, których pierwotnym proponentem była Unia Europejska (chociaż później UE pozyskała dla nich także kosponsorów). W tym zbiorze znajduje się więc propozycja [WTO 2018a] obejmująca m.in. rozwiązania w zakresie najbardziej kontestowanych przez Stany Zjednoczone praktyk AB dotyczących stosowania zasady 15[8], kwestii nieprzestrzegania przez AB terminu 90 dni na przekazanie stronom raportu, orzekania w zakresie ustaleń, które nie są konieczne dla rozstrzygnięcia sporu czy kwestii precedensu. W każdym z tych przypadków ww. propozycja przewiduje stosowne zmiany brzmienia niektórych przepisów DSU. Podobnie jest w przypadku drugiej propozycji w tej grupie [WTO 2018b]. Dotyczy ona wzmocnienia niezależności i bezstronności AB w systemie rozstrzygania sporów poprzez m.in. wprowadzenie jednej dłuższej kadencji dla członków AB (6-8 lat), zwiększenie liczby członków AB z 7 do 9, zapewnienie, aby paneliści byli zatrudnieni na pełny etat, wprowadzenie okresu przejściowego nie dłuższego niż 2 lata dla członków AB, którzy zakończyli kadencję, oraz wprowadzenie zasady automatyzmu rozpoczęcia procedury selekcji kandydatów do AB.

W drugiej grupie propozycji „miękkich" kraje postulują różne opcje podejścia do powstałego problemu w AB. Wspólnym mianownikiem tych propozycji jest stymulowanie dyskusji przez listy pytań i sugerowanie możliwych wariantów rozwiązania sporu wokół AB. Nie proponują one zatem konkretnych zmian do obowiązujących zapisów DSU ani też nie sugerują gotowych rozwiązań. Zamiast tego zawierają różne propozycje konceptualne, dotyczące np. natychmiastowego zainicjowania procesu skierowanego na znalezienie rozwiązań w zakresie zidentyfikowanych niedoskonałości w działalności AB [WTO 2018c] czy też rozpoczęcie dyskusji nt. wytycznych dotyczących przyszłości funkcjonowania AB [WTO 2019b]. Mogą one mieć charakter wiążący lub niewiążący dla AB w konkretnych, problemowych dla krajów WTO kwestiach w działalności AB. Jednym z elementów może być tutaj również zdefiniowanie granic orzeczeń dla AB na podstawie oryginalnych intencji z Rundy Urugwajskiej czy też doprecyzowanie niektórych przepisów DSU. Proponowana dyskusja może także objąć wzmocnienie ram gwarantujących zachowanie odpowiedniej równowagi funkcji i odpowiedzialności DSB i organu odwoławczego. W toczącej się dyskusji aż cztery propozycje zgłosił także Honduras. Pierwsza [WTO 2019c] ma charakter bardziej proceduralny i obejmuje swoim zakresem kwestię ram czasowych dla działalności AB i ich ewentualnej weryfikacji, zwiększenia efektywności procesu AB oraz proponuje opcje, które mogą być zastosowane w przypadku, gdy raport AB jest przekazany po upływie obowiązujących ram czasowych. Druga propozycja [WTO 2019d] dotyczy kwestii kontestowanej przez Stany

[8] Zasada 15 umożliwia kontynuowanie pracy nad prowadzonymi apelacjami przez członka AB, którego kadencja wygasła, po autoryzacji AB i notyfikacji do DSB. Jest ona silnie kontestowana przez US jako naruszająca wprost zasady zapisane w art. 17.2 DSU.

Zjednoczone, czyli tzw. zasady 15 (zawartej w procedurach roboczych AB), i zawiera dodatkowe przesłanki, które muszą być spełnione, aby członek AB kontynuował pracę nad prowadzonymi apelacjami. Trzecia [WTO 2019e] podejmuje temat aktywizmu judycjalnego AB (tzw. *judicial activism*) m.in. w ramach dostarczania opinii doradczych, adresowania kwestii, które nie są niezbędne do rozstrzygnięcia sporu, lub argumentów, których strony nie podniosły. Ostatnia, czwarta propozycja Hondurasu [WTO 2019f] dotyczy kwestii precedensu i proponuje do rozważenia trzy możliwe podejścia: brak zmiany w stosunku do poprzedniej praktyki, zakaz powoływania się na precedensy oraz propozycję pośrednią, która umożliwia podjęcie decyzji w formie pozytywnego konsensusu w zakresie precedensu. Najnowszym dokumentem w debacie na temat funkcjonowania i reformy AB jest zaś wspomniana wcześniej propozycja Brazylii, zawierająca wytyczne dla pracy paneli i AB. Ujęte są w niej wszystkie kwestie, jakie zostały podniesione dotychczas w dyskusji w tej sprawie na forum WTO. Proponuje proste rozwiązania, także w zakresie obsadzenia wakatów w AB, precyzujące istniejące zapisy DSU, których interpretacja wzbudzała dotychczas wątpliwości krajów WTO. Co więcej, ma ona formę wytycznych krajów WTO dla AB, które w przypadku ich zaakceptowania będą dla organu odwoławczego wiążące. Jest to zatem powrót (do pewnego stopnia) do wcześniejszej koncepcji funkcjonowania AB, które było stworzone jako organ rozstrzygający apelacje krajów WTO, ale jednocześnie będący pod nadzorem tych krajów w DSB[9].

Należy podkreślić, iż w debacie tej nie uczestniczą jednak zupełnie Stany Zjednoczone, co należy uznać za znamienne i istotne dla interpretacji zaistniałej sytuacji. Kontestują one demonstracyjnie podejmowane próby rozwiązania kryzysu w AB (wykreowanego *nota bene* przez Stany Zjednoczone) i nie proponują własnych rozwiązań sanacyjnych, skupiając się tylko na krytyce tego organu WTO. Podczas dyskusji dotyczących tego tematu Stany Zjednoczone albo nie zabierają głosu, albo nie są obecne. Wzbudza to wiele wątpliwości wśród krajów WTO odnoszących się do rzeczywistych intencji (i celu) Stanów Zjednoczonych w tym obszarze problemowym. Wydaje się, iż cząstkowe wyjaśnienie postawy Stanów Zjednoczonych w tej sprawie można znaleźć w ostatnim wystąpieniu USTR Roberta Lighthizera przed Senacką Komisją Finansów w dniu 12 marca 2019 roku [Fortnam, Monicken 2019]. Na jego podstawie można wnioskować, że blokowanie procesu wyborów do AB przez Stany Zjednoczone ma charakter *stricte* taktyczny. Poprzez kontynuację blokowania i krytykę dotychczasowej działalności AB Stany Zjednoczone próbują wykreować silny nacisk na kraje WTO, aby rozpocząć faktyczną i praktyczną debatę na temat realnej i szerszej reformy WTO (która zwiększy efektywność tej organizacji). Poza tym na poziomie bardziej ogólnym warto dodać, iż Stany Zjednoczone uważają, że WTO przestało być forum negocjacyjnym, a stało się jedynie *quasi*-forum rozstrzygania sporów handlowych. W związku z tym prawdziwym celem stron jest uzyskanie dodatkowych zobowiązań od partnerów, a nie faktyczne rozstrzygnięcie

[9] Na przykład raporty AB muszą być zatwierdzone przez DSB, w przeciwnym razie nie są wiążące.

spornych kwestii. Świadczy o tym również podejście do WTO zaprezentowane przez ten kraj w założeniach bieżących dla polityki handlowej Stanów Zjednoczonych na 2019 rok [USTR 2019].

Niezależnie od tej sytuacji, aby stymulować debatę wśród członków WTO i ułatwić konsultacje w celu przełamania impasu i odblokowania procesu obsadzania wakatów w AB, przewodniczący Rady Generalnej WTO powołał facylitatora w osobie ambasadora Nowej Zelandii. Jego zadaniem jest prowadzenie ciągłego nieformalnego dialogu z krajami WTO przez prowadzenie konsultacji w różnych konfiguracjach. Facylitator raportuje także wszystkie swoje aktywności Radzie Generalnej WTO. Efektem tych działań ma być – w założeniach – wypracowanie wspólnego rozwiązania w spornych kwestiach i tym samym odblokowanie procesu wyboru członków do AB. Jak dotychczas (stan na koniec marca 2019 r.) działania te nie przyniosły żadnego wyniku, chociaż są kontynuowane. Na tym etapie trudno więc przewidzieć precyzyjnie, w jakim kierunku będzie ewoluował dalszy proces w tej sferze. Należy uwzględnić, iż WTO to organizacja działająca na podstawie konsensusu, który oznacza w istocie rzeczy konieczność stałej współpracy i poparcia przez wszystkich członków organizacji rozwiązania danego problemu będącego przedmiotem debaty. Zatem w obecnej sytuacji, gdy jeden kraj WTO (w tym przypadku Stany Zjednoczone) nie angażuje się w dyskusje i odrzuca *de facto* wszystkie proponowane rozwiązania, osiągnięcie konsensusu nie jest możliwe. Być może jednak jest to tylko tymczasowa (i jak wcześniej wspomniano taktyczna) postawa Stanów Zjednoczonych w tej sprawie. Wydaje się na tym etapie, iż propozycja Brazylii dotycząca przełamania kryzysu w AB może stworzyć podwaliny dla zakończenia obecnego kryzysu filaru rozstrzygania sporów WTO. Należy jednak zaznaczyć, iż dalszy przebieg tego procesu zależy teraz przede wszystkim od zmiany postawy Stanów Zjednoczonych w tej sprawie.

2.2. Reforma systemu notyfikacji i poprawa transparencji w WTO

Obowiązek notyfikacyjny to jedna z podstawowych zasad światowego systemu handlu i kwestia przekrojowa, która znalazła swoje odzwierciedlenie w praktycznie wszystkich istniejących porozumieniach WTO. Celem zasadniczym notyfikacji jest dostarczanie przez poszczególne kraje WTO informacji dotyczących stanu implementacji ich zobowiązań, wynikających z poszczególnych porozumień WTO, oraz informacji dotyczących realizowanej polityki handlowej. Bez takich zasobów danych trudno ewaluować skuteczność przepisów poszczególnych porozumień WTO, a także projektować nowe propozycje negocjacyjne. Nadal jednak poziom dostarczania terminowych i pełnych notyfikacji przez kraje WTO nie jest zadowalający. Dlatego w ramach dyskusji o reformie WTO jednym z głównych tematów, który cieszy się także poparciem Stanów Zjednoczonych, jest właśnie kwestia notyfikacji.

Już w październiku 2017 r., czyli jeszcze przed XI Konferencją Ministerialną WTO (XI KM) w Buenos Aires, Stany Zjednoczone przedstawiły propozycję [WTO

2017] decyzji ministerialnej w obszarze wzmocnienia transparencji i wymogów notyfikacji. Decyzja ta zawierała m.in. zapis o ponownym potwierdzeniu przez kraje WTO woli do przedkładania do odpowiednich komitetów w wyznaczonym terminie pełnych notyfikacji. Zachęcała także do składania kontrnotyfikacji, a także nakładała obowiązek wyjaśnienia przez dany kraj powodów opóźnienia w złożeniu notyfikacji. W przypadku uporczywego uchylania się od tego obowiązku Stany Zjednoczone proponowały objęcie takiego kraju restrykcjami administracyjnymi, jak np. brak możliwości pełnienia funkcji przewodniczącego komitetu przez kraj członkowski, zaprzestanie przesyłania dokumentacji WTO czy też odłączenie dostępu do strony WTO. Propozycja ta nakładała także na dyrektora generalnego obowiązek kontaktu z odpowiednim ministrem danego kraju, odpowiedzialnym za kwestie WTO – w celu podkreślania istotności wypełniania obowiązku notyfikacyjnego. Zawierała także inne zapisy stygmatyzujące te kraje, które nie wypełniają w terminie (lub w ogóle) obowiązku notyfikacji. Jednym z przykładów jest zapis, że taki członek WTO stawałby się „nieaktywny", co wiązałoby się np. z brakiem dostępu do pomocy technicznej. W ramach tej propozycji Stany Zjednoczone sformułowały także dodatkowe wymogi dla notyfikacji rolnych, subsydiów udzielanych dla rybołówstwa oraz notyfikacji TBT. Propozycja ta w proponowanej formie nie spotkała się z poparciem krajów WTO i w konsekwencji nie została przyjęta decyzją ministerialną na XI KM. Ministrowie podjęli jednak decyzję potwierdzającą implementację istniejących zobowiązań notyfikacyjnych w odniesieniu tylko do subsydiów dla rybołówstwa [Wróblewski, Stecz 2018].

Niezależnie od tego – już po XI KM – kwestia wzmocnienia obowiązku notyfikacji była nadal promowana aktywnie w WTO przez Stany Zjednoczone w ramach tzw. inicjatywy trójstronnej Stany Zjednoczone–Japonia–Unia Europejska. Właśnie w tym modelu współpracy powstała propozycja [WTO 2018d], która właściwie replikuje główne wątki wcześniejszej propozycji Stanów Zjednoczonych w tej sprawie. Zawiera ona jednak najbardziej kontrowersyjny element wprowadzający rozszerzony katalog kar dla krajów członkowskich za brak wypełnienia obowiązku notyfikacyjnego w terminie. Dotychczasowa dyskusja w ramach sesji Rady Handlu Towarami WTO bardzo silnie zarysowała sprzeciw większości krajów, szczególnie rozwijających się, wobec zastosowania takiego rozwiązania. Obecnie (stan na marzec 2019 r.) ww. propozycja podlega procesowi rewizji przez proponentów, także w zakresie penalizacji. Rozważane jest również stworzenie ewentualnego funduszu przeznaczonego na finansowanie dodatkowej pomocy technicznej dla krajów rozwijających się, które będą sygnalizowały problemy z przygotowaniem notyfikacji. Ma to być w założeniach element łagodzący nieco część dotyczącą penalizacji w tym dokumencie. Należy zaznaczyć, iż nowa wersja przedmiotowej propozycji ma bardzo istotny wymiar polityczny i stąd też konieczne jest zbalansowanie jej ostatecznej konstrukcji[10].

[10] Formalna prezentacja nowej propozycji planowana jest na sesji Rady Handlu Towarami WTO w kwietniu 2019 r.

W propozycji tej chodzi przede wszystkim nie tyle o zwiększenie istniejących obowiązków notyfikacyjnych krajów WTO, ile o skuteczną implementację podjętych w tym zakresie zobowiązań. Aktualny stan rozmów w tym obszarze problemowym wskazuje jednak wyraźnie, iż nie osiągnięto wyraźnego postępu na tym polu modernizacji WTO.

2.3. Reforma podejścia do kwestii rozwojowych w WTO

Kolejnym bardzo istotnym wątkiem w debacie dotyczącej reformy WTO jest konieczność zrewidowania podejścia do kwestii rozwojowych (co postuluje zwłaszcza wiele krajów rozwiniętych, m.in. Stany Zjednoczone, kraje UE, Japonia, Australia, Norwegia, Szwajcaria). Wynika to z potrzeby realnego rozróżnienia poziomu rozwoju poszczególnych krajów członkowskich, co determinuje z kolei możliwość korzystania z istotnych udogodnień, tj. wyłączeń z obowiązujących dyscyplin w WTO w ramach istniejących zobowiązań prawnych. Mechanizm specjalnego i zróżnicowanego traktowania (*Special and Differential Treatment*, SDT) w założeniach miał wspierać kraje rozwijające się (zwłaszcza najbiedniejsze, LDC) m.in. przez wprowadzenie okresów przejściowych przed pełną implementacją wszystkich obowiązków wynikających z umowy akcesyjnej do WTO. Jednakże w praktyce SDT wzbudza coraz większe kontrowersje, część krajów rozwiniętych bowiem wyraża poważne wątpliwości (a niekiedy nawet otwarcie kwestionuje, jak Stany Zjednoczone) zasadność stosowania tego mechanizmu w sposób niejako automatyczny. Warto dodać w tym kontekście, iż z tego rodzaju uprzywilejowanego traktowania korzystają obecnie także m.in. Chiny i Indie (co wzbudza właśnie sprzeciw zwłaszcza Stanów Zjednoczonych). Drażliwość tej kwestii wynika także z przyjętego ogólnego modelu działania WTO w tej sferze. W ramach przedmiotowej organizacji każdy kraj członkowski ma bowiem pełną autonomię w zakresie określenia swojego statusu (jako kraj rozwinięty lub rozwijający się), co wiąże się z uzyskaniem wskazanych preferencji (jeśli dany kraj określi się jako rozwijający się).

W rezultacie – ze względu na identyfikowane wątpliwości i wynikające z nich negatywne implikacje dla innych obszarów rozmów w WTO – Stany Zjednoczone zaproponowały zrewidowanie dotychczasowego podejścia w tej sprawie [WTO 2019g; WTO 2019h]. Podczas debaty na ostatniej sesji Rady Generalnej WTO (luty 2019 roku) Stany Zjednoczone stwierdziły, iż część krajów członkowskich w ostatnich latach bardzo się rozwinęła pod względem ekonomicznym, co w naturalny sposób kreuje pytania o dalszą zasadność utrzymywania SDT w obecnej formule wobec takich państw. Zdaniem Stanów Zjednoczonych SDT powinno być stosowane tylko wobec najbardziej potrzebujących krajów, jak np. LDC. Ponadto Stany Zjednoczone podkreśliły, iż pewne mechanizmy (w tym SDT) mogły mieć racjonalne uzasadnienie w 1995 roku, ale już w 2019 roku ich stosowanie w szerszej skali może być bezzasadne. Co więcej, wskazały *explicite*, iż wykorzystanie SDT w podejściu do Chin czy Indii nie jest obecnie usprawiedliwione (ze względu na osiągnięty przez te

kraje poziom rozwoju gospodarczego). Stany Zjednoczone wyraziły również opinię, iż SDT *de facto* niszczy multilateralny system handlu, a samookreślanie przez kraje członkowskie statusu kraju rozwijającego się jest zagrożeniem dla dalszego funkcjonowania WTO. Stany Zjednoczone stwierdziły nadto (co w kontekście debaty o modernizacji WTO można uznać za symptomatyczne), iż inne instytucje międzynarodowe zaadaptowały się do nowych uwarunkowań w gospodarce światowej, ale WTO nadal tego jeszcze nie zrobiła. Dlatego proponują przyjęcie konkretnych kryteriów (4)[11] umożliwiających bardziej precyzyjne określenie statusu rozwoju krajów członkowskich, co byłoby jednocześnie podstawą do określenia możliwości korzystania (bądź nie) z SDT. Podkreślono, iż przedmiotowe kryteria są zbudowane na podstawie obiektywnych mierników i doświadczeń historycznych. Stany Zjednoczone skonkludowały, iż jest to ich propozycja reformy WTO w tym obszarze problemowym.

Propozycja ta spotkała się jednak z silną krytyką wielu krajów rozwijających się. Jako odpowiedź na stanowisko amerykańskie w tej sprawie zaprezentowano dokument sygnowany przez Chiny, Indie, RPA, Boliwię i Wenezuelę [WTO 2019i], który przeciwstawiał się interpretacji Stanów Zjednoczonych. Ponadto w wystąpieniach na wspomnianej sesji plenarnej Rady Generalnej WTO wiele krajów rozwijających się zauważało, iż rolą WTO jest przede wszystkim tworzenie warunków dla prowadzenia negocjacji handlowych, a nie ocena poziomu rozwoju poszczególnych państw. Co więcej, uznano, iż proponowane przez Stany Zjednoczone wskaźniki nie są adekwatne do realnej oceny stopnia rozwoju krajów. SDT jest natomiast kluczowym instrumentem polityki rozwojowej i jest niezbędne w multilateralnym systemie handlu. Jednocześnie podkreślano, iż w ostatnich dekadach część krajów rozwijających się osiągnęła wprawdzie zauważalny postęp rozwojowy, ale nadal są to gospodarki typu *catching up* i istnieje jeszcze poważna przestrzeń do dalszych prac strukturalnych. W związku z tym nie można porównywać bezpośrednio poziomu rozwoju krajów rozwiniętych i rozwijających się (np. Indii czy też Chin do Stanów Zjednoczonych lub UE), ponieważ same różnice w poziomach życia pomiędzy tymi krajami są nadal znaczne. Skonkludowano więc, iż SDT musi zostać utrzymane, a jeśli multilateralny system handlu nie jest w stanie tego zrobić, to kraje rozwijające się nie muszą być przywiązane do tegoż systemu wielostronnej współpracy. W rezultacie także w tym obszarze problemowym ujawniała się (co nie było z pewnością zaskoczeniem) fundamentalna różnica zdań pomiędzy krajami członkowskimi WTO, która tylko pogłębiła polaryzację stanowisk. Jest ona jednocześnie odzwierciedleniem szerszego konfliktu „ideologicznego" w WTO pomiędzy krajami rozwijający-

[11] Warunki proponowane przez Stany Zjednoczone wskazujące, który kraj nie powinien być objęty mechanizmem SDT [WT/GC/W/764]: (I) kraj członkowski WTO mający członkostwo w OECD lub będący w procesie aplikowania o członkostwo w OECD, (II) kraj członkowski WTO, który jest członkiem G20, (III) kraj członkowski WTO klasyfikowany jako kraj *high income* przez Bank Światowy, (IV) kraj członkowski WTO posiadający udział w globalnym handlu towarami nie mniejszy niż 0,5%.

mi się i rozwiniętymi (uwarunkowanego historycznie różnymi trajektoriami rozwoju ekonomicznego), który ujawnia się obecnie w zasadzie we wszystkich obszarach prac prowadzonych w ramach tej organizacji.

3. Zakończenie

Wobec zidentyfikowanych fundamentalnych problemów w działalności WTO wydaje się, iż przemyślana modernizacja tej instytucji jest potrzebna. W chwili obecnej organizacja ta jest bowiem bliska zaprzestania pełnienia swoich kluczowych statutowych funkcji, przede wszystkim w filarach negocjacyjnym i rozstrzygania sporów. Stąd też samo rozpoczęcie poważnej debaty wewnętrznej w tej sprawie można ocenić pozytywnie. Przedstawione w zarysie główne wątki aktualnego dyskursu w WTO dotyczącego reformy tej organizacji międzynarodowej oraz analiza złożonych dotychczas propozycji w tym zakresie, a także wyrażane stanowiska krajów członkowskich wskazują jednak, iż ewentualna modernizacja przedmiotowej instytucji będzie procesem trudnym i złożonym. Na obecnym – wstępnym jeszcze – etapie prac trudno również przewidzieć możliwości wypracowania pełnego porozumienia w tym zakresie. Relatywnie blisko osiągnięcia konsensusu wydaje się kwestia przełamania kryzysu w AB w tym sensie, iż niemal wszystkie kraje WTO deklarują wolę wyjścia z tego impasu (z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych). Jednakże właśnie obecnie prezentowana postawa Stanów Zjednoczonych uniemożliwia podjęcie realnych działań w tej sferze i zmianę przepisów regulujących funkcjonowanie AB. Oznacza to w praktyce brak możliwości na tym etapie rozwiązania wskazanego kryzysu. Ponadto nie osiągnięto jeszcze jak dotąd żadnego realnego postępu na polu modernizacji WTO w innych obszarach (tj. w sferze poprawy systemu notyfikacji oraz zmodernizowania podejścia do kwestii rozwojowych). Stale utrzymuje się polaryzacja stanowisk i głębokie podziały pomiędzy krajami rozwijającymi się i rozwiniętymi w odniesieniu do tych ważnych (strukturalnych) elementów modelu funkcjonowania WTO. Rozbieżności te mogą stanowić fundamentalną barierę dla prób modernizacji tej instytucji. Ujawnia się także przy tym nadal brak spójnej wizji krajów członkowskich WTO dotyczącej dalszego funkcjonowania tej organizacji, który przyczynić się może w konsekwencji nie tylko do braku postępów w modernizacji tej instytucji, ale wręcz do dalszego pogłębienia kryzysu i ostatecznie całkowitego paraliżu WTO. W przypadku realizacji takiego scenariusza może to skutkować faktyczną marginalizacją przedmiotowej organizacji w gospodarce światowej, zwłaszcza w obliczu tak poważnych wyzwań i zmian, jakie zachodzą w sferze handlu międzynarodowego.

Literatura

AB WTO, 2019, *Raport AB WTO*, wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_reports_e.htm.

Bahri A., 2019, *Appellate body held hostage: Is judicial activism at fair trial?*, The Journal of World Trade 53, no. 2, s. 293-316.

Baldwin R., 2016, *The world trade organization and the future of multilateralism*, Journal of Economic Perspectives, vol. 30, no. 1, Winter, s. 95-116.

Baldwin R., Evenett S. (red.), 2009, *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism and the Crisis: Recommendations for the G20*, Centre for Economic Policy Research, London.

Brewster R., 2019, *Can international trade law recover? WTO dispute settlement: can we go back again?*, The American Society of International Law.

Eichengreen B., 2014, *Coping with Shocks and Shifts: the Multilateral Trading System in Historical Perspective*, [w:] Feenstra R.C., Taylor A.M. (red.), *Globalization in an Age of Crisis, Multilateral Economic Cooperation in the 21st Century*, National Bureau of Economic Research, Chicago, London.

Elsig M., 2016, *The Functioning of the WTO: Options for Reform and Enhanced Performance, E15 Expert Group on the Functioning of the WTO – Policy Options Paper*, E15Initiative. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, Geneva.

Feenstra R.C., Taylor A.M. (ed.), 2014, *Globalization in an age of crisis, multilateral economic cooperation in the 21st Century*, National Bureau of Economic Research, Chicago, London.

Fortnam B., Monicken H., 2019, *Lighthizer: Appellate Body blocks the only way to ensure reforms,* IWPNEWS z 12 marca 2019 r.

GATT, 1947, *General Agreement on Tariff and Trade 1947*.

Goldin I., 2013, *Divided Nations: Why Global Governance is Failing and What We Can Do about It*, Oxford University Press, Oxford.

Hoekeman B., 2014, *Global Trade Governance*, [w:] Weiss T.G., Wilkinson R. (red.), *International Organizations and Global Governance*, Routledge, London, New York.

Lloyd P., 2012, *Multilateralism in crisis*, ARTNeT Working Paper Series, no. 114, Asia-Pacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT), Bangkok.

Newman E., Thakur R., Triman J., 2009 (ed.), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, And Structural Change*, United Nation University Press, New Delhi.

USTR, 2019, *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington D.C.

Van Grasstek C., 2013, *The History and Future of the WTO*, WTO, Geneva.

Weiss T.G., Wilkinson R. (red.), 2014, *International Organizations and Global Governance*, Routledge, London, New York.

Wróbel A., 2015, *Liberalizacja międzynarodowego handlu usługami w warunkach kryzysu negocjacji WTO*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, t. 41, z. 1.

Wróblewski M., Stecz K., 2018, *Wyniki XI Konferencji Ministerialnej WTO – aktualne problemy, tendencje i wyzwania dla multilateralnego systemu handlu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 523.

WTO, 1994, *Porozumienie w sprawie rozstrzygania sporów*, *Aneks 2. Porozumienia z Marrakeszu ustanawiającego Światową Organizację Handlu* (WTO).

WTO, 1995, *Dispute Settlement Understanding* (DSU).

WTO, 2017, JOB/GC/148 i JOB/CTG/10 komunikat USA z 30 października 2017 r. „Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirement under WTO Agreements".

WTO, 2018, *Report on G20 Trade Measures (mid-October 2017 to mid-May 2018)*, Geneva.

WTO, 2018a, WT/GC/W/752/Rev.2, z 10 grudnia 2018 r.

WTO, 2018b, WT/GC/W/753, z 23 listopada 2018 r.
WTO, 2018c, WT/GC/W/754/Rev.2 z 11 grudnia 2018 r.
WTO, 2018d, JOB/GC/204 oraz JOB/CTG/14, komunikat Unii Europejskiej, USA, Japonii, Argentyny, Kostaryki z 1 listopada 2018 r. "Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirement under WTO Agreements".
WTO, 2019, *Report of DG WTO R. Azevêdo*, Trade Negotiations Committee & Heads of Delegation meeting in WTO (27.02.2019), Geneva, www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_27feb.
WTO, 2019a, WT/GC/W/767 z 28 marca 2019 r.
WTO, 2019b, WT/GC/W/763 z 12 lutego 2019 r.
WTO, 2019c, WT/GC/W/758 z 18 stycznia 2019 r.
WTO, 2019d, WT/GC/W/759 z 18 stycznia 2019 r.
WTO 2019e, WT/GC/W/760 z 28 stycznia 2019 r.
WTO, 2019f, WT/GC/W/761 z 1 lutego 2019 r.
WTO 2019g, WT/GC/W/757/Rev.1 z 14 lutego 2019 r.
WTO, 2019h, WT/GC/W/765 z dnia 18 lutego 2019 r.
WTO 2019i, WT/GC/W/764 z dnia 15 lutego 2019 r.