

*Czynniki ewolucji międzynarodowego
systemu handlowego po 1995 roku*

KAROL CIENKUS

Zakończenie w 1994 r. negocjacji handlowych w ramach Rundy Urugwajskiej pozwoliło pozytywnie patrzeć na przyszłość międzynarodowego systemu handlowego. Po kilku dekadach funkcjonowania Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (ang. *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) udało się nie tylko doprowadzić do kolejnej serii obniżek cel i ograniczenia istotnych barier handlowych, ale także sukcesem zakończyły się próby instytucjonalizacji współpracy państw w handlu międzynarodowym. Powstała Światowa Organizacja Handlu (ang. *World Trade Organization*, WTO), która miała od tej pory stanowić podstawową płaszczyznę dla działań zmierzających do walki z protekcjonizmem oraz dla promocji wolnego handlu w skali globalnej. Jej utworzenie było sygnałem, że państwa są skłonne pogłębiać współpracę i tworzyć systemowe rozwiązania w tym zakresie. Okazało się jednak, że siła nowych tendencji w międzynarodowym systemie handlowym jest realnym zagrożeniem dla przyszłości WTO.

Runda Doha a czynniki ewolucji międzynarodowego systemu handlowego

W związku z powyższym kolejna runda wielostronnych negocjacji handlowych, zapoczątkowana w 2001 r. podczas Konferencji Ministerialnej WTO w Doha (Katar), miała toczyć się w szybkim tempie, a kompleksowy zakres rokowań miał być przedmiotem wielu spotkań na różnych szczeblach organizacji. Runda Doha była początkowo określana jako przełomowa, gdyż „podjęła jedno z centralnych wyzwania, jakie stoją przed multilateralnym systemem handlu, tzn. sprawienie, aby handel bezpośrednio prowadził do rozwoju gospodarczego”¹. Rzeczywistość okazała się jednak dużo bardziej złożona, a negocjacje zaczęły się komplikować i przedłużać.

Patrząc z perspektywy kilkunastu lat od momentu rozpoczęcia rundy można analizować jej przebieg na różnych płaszczyznach i według różnorodnych kryteriów. Zakres przedmiotowy

Cienkus negocjacji handlowych określony w 2001 r. był na tyle szeroki, że większość tematów stała się osią sporów pomiędzy krajami członkowskimi WTO. Największe kontrowersje związane były z zagadnieniami liberalizacji handlu rolnego, dostępu do rynku dla towarów przemysłowych, usługami, tzw. kwestiami singapurskimi oraz specjalnym i zróżnicowanym traktowaniem krajów rozwijających się. Podczas konferencji ministerialnej WTO, która miała miejsce na indonezyjskiej wyspie Bali w dniach 3–6 grudnia 2013 r., udało się przyjąć tzw. „mały pakiet” negocjacyjny, który dawał nadzieję na wzmocnienie legitymacji WTO do prowadzenia wielostronnych rokowań handlowych. Najważniejszym jego elementem było porozumienie o ułatwieniach w handlu (ang. *Trade Facilitation Agreement*, TFA) – pierwsza umowa o charakterze multilateralnym, jaką udało się przyjąć od momentu powstania WTO. Wydawało się, że wyniki spotkania na Bali mogą napawać optymizmem. Sukces nie okazał się jednak długotrwały, a prace nad ratyfikacją umowy zaczęły niebezpiecznie się przedłużać. Okazało się, że w kluczowych kwestiach wciąż trudno o porozumienie pomiędzy najważniejszymi uczestnikami systemu.

Brak widocznych rezultatów wieloletnich negocjacji w ramach Rundy Doha był nie tyle wynikiem przyjęcia zbyt ambitnej agendy czy stosowania nieodpowiedniej formuły rokowań, co raczej funkcją różnorodnych uwarunkowań, które musiały być brane pod uwagę przez uczestników rozmów. W tym miejscu najwięcej uwagi poświęcone zostanie zarysowaniu najważniejszych czynników natury politycznej i ekonomicznej, które mają wpływ (bezpośredni lub pośredni) na przebieg Rundy Doha, a szerzej – na ewolucję międzynarodowego systemu handlowego pod auspicjami WTO. Należy tu przede wszystkim wskazać na:

— Wzrost znaczenia preferencyjnych porozumień handlowych – jest to czynnik, który z jednej strony może być traktowany jako źródło niepowodzenia Rundy Doha, z drugiej zaś jako efekt fiaska tejże rundy. Wydaje się, że intensyfikacja stosowania tej formy współpracy przez członków WTO (i nie tylko) jest w pewnym sensie pochodną ich partykularnych interesów i metodą poszukiwania komparatywnych przewag.

— Zmiany układu sił w ramach międzynarodowego systemu handlowego – pojawienie się nowych ważnych uczestników w globalnej gospodarce i spadek potencjału handlowego kra-

jów rozwiniętych. Powszechnie mówi się o Rundzie Doha jako konfrontacji krajów rozwiniętych z rozwijającymi się (bądź bogatej Północy z biednym Południem). Wydaje się, iż ta dychotomia w ostatnich latach wyraźnie straciła na aktualności – pojawienie się nowych silnych gospodarek w międzynarodowym obrocie (takich jak Chiny, Indie, Brazylia, Meksyk i in.), o zróżnicowanych interesach i sposobach prowadzenia polityki, sprawiło, że osiągnięcie konsensusu jest funkcją dużo większej liczby zmiennych. Dla zrozumienia podejścia poszczególnych uczestników systemu do wielostronnych negocjacji handlowych potrzebna jest pogłębiona analiza ich wewnętrznych uwarunkowań i interesów, mających wpływ na kształt stanowiska prezentowanego w ramach Rundy Doha.

— Rozszerzenie zakresu przedmiotowego agendy wielostronnych negocjacji handlowych i nowe tendencje w międzynarodowych stosunkach gospodarczych – pomimo, że ambitna agenda Rundy Doha została ustalona już w 2001 r., to w ciągu kolejnych lat specyfika i znaczenia różnorodnych elementów pakietu negocjacyjnego znacznie ewoluowała. Mowa tu chociażby o kształtowaniu się nowych tendencji w handlu usługami czy w zakresie praw własności intelektualnej, związanych z rozpowszechnieniem się handlu elektronicznego. Ponadto obserwowane przywiązanie poszczególnych grup państw do pewnych obszarów negocjacyjnych sprawia, że poszukiwane są nowe metody porozumienia. Prowadzi to do kształtowania się sieci porozumień sektorowych, nie do końca sprzężonych z negocjacjami multilateralnymi w ramach WTO. Dodatkowo procesy takie jak niespotykany dotąd rozwój globalnych łańcuchów produkcji sprawia, że wielostronne negocjacje handlowe nie mogą być oderwane od strukturalnych zmian w gospodarce światowej. Tym samym negocjatorzy zaczynają brać pod uwagę uwarunkowania, które jeszcze nie zostały w pełni zanalizowane i kompleksowo ocenione pod kątem ich znaczenia dla przyszłości systemu funkcjonującego pod egidą WTO.

Poniżej zostaną pokrótce zarysowane główne problemy, związane z wzrostem znaczenia wymienionych czynników, w szczególności w okresie po powstaniu WTO i rozpoczęciu negocjacji w ramach Rundy Doha.

Regionalne porozumienia handlowe (ang. *regional trade agreements*, RTA) są jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się instytucji współczesnego systemu handlowego. Wzrost ich popularności jest zarówno symptomem nieefektywności WTO, jak i przyczyną głębszych strukturalnych zmian w systemie multilateralnym. Rozwój regionalnych porozumień handlowych można uznać za zjawisko towarzyszące na przestrzeni lat kształtowaniu się systemu multilateralnego. Szczegółowa prezentacja ewolucji tego zjawiska jest przedmiotem różnorodnych opracowań, które ujmują problem w różnych kontekstach – począwszy od szczegółowego opisu historycznego procesu zawierania tego typu porozumień, a skończywszy na analizie konkretnych umów regionalnych. Tradycyjne i najbardziej rozpowszechnione formy tego typu współpracy to strefa wolnego handlu i unia celna. Istnieje bogata literatura na ich temat, gdyż wraz z rozwojem współpracy handlowej w ramach GATT ich znaczenie ekonomiczne i polityczne stało się niekwestionowalne.

Czynniki mające wpływ na rozwój regionalizmu były różne w poszczególnych okresach jego rozwoju. Za Jagdishem Bhagwatim można wyróżnić 3 fale regionalizmu: pierwsza – od podpisania GATT w 1945 r. do 1985 r., druga – od 1986 r. (okres po kryzysach naftowych) do końca Rundy Urugwajskiej (1995 r.) i trzecia – od 1995 r., czyli już po powstania WTO².

W tym miejscu szczególną uwagę należy poświęcić tej ostatniej fali regionalizmu handlowego. Powstanie WTO w 1995 r. nie zatrzymało tego procesu, który z całą siłą dał o sobie znać w trakcie negocjacji Rundy Doha. Trzecia fala rozwoju regionalnych porozumień handlowych różni się od dwóch poprzednich tym, że coraz częściej zawierano umowy o preferencjach handlowych z partnerami znacznie odległymi pod względem geograficznym. Podczas gdy jeszcze w 2000 r. zdecydowana większość (ponad 80%) istniejących ugrupowań miała formę regionalną, to już w 2013 r. odsetek ten był dużo niższy (ok. 75%). Wyczerpujące się z czasem możliwości porozumień z krajami sąsiedzkimi skłoniły wiele państw do poszukiwania korzyści w kontaktach z bardziej odległymi gospodarkami. Charakterystyczne jest także to, że w czasie trzeciej fali regionalizmu umowy handlowe zaczęły łączyć państwa coraz bardziej zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju. Dodatkową przyczyną zawierania RTA w skali międzyregionalnej jest to, że znacznie

zmaląła różnica kosztu utworzenia ugrupowania regionalnego i międzyregionalnego. Związane jest to m.in. z rozwojem innowacji w przepływie informacji i spadkiem kosztów transakcyjnych. Czynniki te wzmocnione zostają dość często przez tradycję kontaktów pomiędzy danymi krajami np. wynikających z zależności kolonialnej w przeszłości.

W przypadku trzeciej fali regionalizacji nasileniu uległ tzw. efekt domina (lub „zarażania”). Państwa, które nie zostały przyjęte do rodzącego się ugrupowania regionalnego, zaczęły tworzyć przeciwwagę wobec niego poprzez zawieranie własnych porozumień handlowych. W wyniku proliferacji umów regionalnych potęguje się zjawisko tzw. „nakładającego się na siebie członkostwa”, które zostało przez J. Bhagwatię porównane do talerza spaghetti (ang. *spaghetti bowl*)³.

W pierwszej dekadzie XXI w. można wyróżnić kilka charakterystycznych trendów związanych z rozwojem regionalizmu handlowego w kontekście rokowań wielostronnych:

- stopniowe przechodzenie od liberalizacji w oparciu o klauzulę najwyższego uprzywilejowania do liberalizacji w oparciu o regionalne porozumienia handlowe;
- zwrot procesów regionalizmu handlowego (głównie z Europy) w kierunku Azji i Pacyfiku, w związku z szybkim rozwojem gospodarczym regionu;
- wzrost znaczenia porozumień międzyregionalnych;
- wyłanianie się dużych bloków handlowych w wyniku intensyfikacji regionalizmu handlowego w poszczególnych regionach⁴.

Wskazane powyżej tendencje sprawiły, że w trakcie negocjacji Rundy Doha obserwowano bezprecedensowy w historii WTO wzrost liczby regionalnych porozumień handlowych, jak też niekontrolowaną ewolucję form współpracy gospodarczej pomiędzy państwami. W połowie 2013 r. w systemie WTO notyfikowanych było 281 umów, z czego 251 obowiązywało⁵. Oznacza to, że potencjalnie w kolejnych latach wejść w życie może ok. 30 kolejnych porozumień, nie licząc kolejnych notyfikacji w przyszłości. Dla porównania w momencie rozpoczęcia działalności przez WTO (1 stycznia 1995 r.) funkcjonowało zaledwie ok. 45 regionalnych umów handlowych notyfikowanych organizacji. Innymi słowy – w ciągu 18 lat ich liczba wzrosła ponad pięciokrotnie⁶.

Cienkus Sygnałem, że regionalne porozumienia handlowe mogą stać się alternatywą dla liberalizacji w ramach WTO, były działania największych uczestników systemu, przede wszystkim USA i UE, które w 2006 r. ogłosiły intensyfikację negocjacji w ramach agendy bilateralnej i regionalnej. Podkreślano jednocześnie, że jest to narzędzie mające docelowo doprowadzić do liberalizacji wielostronnej. Dodatkowo, oprócz tradycyjnych bodźców, jakimi są zwiększenie dostępu do nowych rynków i szans handlowych, coraz większą rolę w tworzeniu ugrupowań odgrywać zaczęły interesy polityczne i geostrategiczne, podobieństwa społeczno-kulturowe czy zwalczanie nielegalnego handlu i przemytu. Ponadto wraz z rosnącą liczbą porozumień, zgodnie z teorią „domina” ważnym bodźcem do tworzenia kolejnych RTA stała się potrzeba równoważenia siły negocjacyjnej bloków handlowych. W konsekwencji najnowsza fala regionalizmu handlowego polega w dużej mierze na „eksporcie” własnego modelu integracji regionalnej i dążenia do strategicznego bilateralizmu⁷.

Proliferacja regionalnych porozumień handlowych w czasie trwania negocjacji handlowych w ramach Rundy Doha stała się faktem. Jednak trwający impas w rokowaniach sprawił, że regionalizm handlowy rozprzestrzenił się w tak szerokim zakresie, że zmierza ku jakościowo nowemu modelowi współpracy gospodarczej, a mianowicie powstawaniu potężnych porozumień handlowych (określanych np. jako super-RTA lub mega-RTA⁸). Zawierane przez istniejące ugrupowania regionalne umowy dwustronne z partnerami spoza regionu powodują stopniową transformację tych porozumień w kierunku ugrupowań międzyregionalnych.

W związku z powyższym wśród badaczy handlu międzynarodowego pojawiła się koncepcja traktowania współczesnego międzynarodowego systemu handlowego jako systemu fraktali, który ewoluuje w kierunku powstania trzech wielkich bloków handlowych. Te zaś obejmowałyby także swym wpływem inne mniejsze integracyjne ugrupowania handlowe⁹. W ostatnich latach można rzeczywiście zaobserwować kształtowanie się systemu handlowego w tym kierunku, o czym świadczą projekty trzech wielkich umów handlowych:

— Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowo-Inwestycyjnego (ang. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) pomiędzy UE a USA;

— Partnerstwa Transpacyficznego (ang. *Trans-Pacific Partnership*, TPP) pomiędzy krajami basenu Oceanu Spokojnego

(Australia, Brunei, Chile, Japonia, Kanada, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, USA, Wietnam);

*Czynniki
ewolucji
międzynarodowego...*

— Kompleksowego Regionalnego Partnerstwa Gospodarczego (ang. *Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP) pomiędzy krajami ugrupowania ASEAN a Chinami, Japonią, Koreą Południową, Indiami, Australią i Nową Zelandią.

W zależności od kierunku rozwoju, tendencje te będą sprzyjać albo powstaniu globalnego rynku, albo stworzeniu rywalizujących bloków handlowych, które stanowić mogą potencjalne zagrożenie dla dominacji WTO jako podstawy międzynarodowego systemu handlowego. Duże umowy handlowe zaczęły być nawet określane mianem „minilateralnych”, co ma odzwierciedlać ich znaczący wpływ na kształtowanie współczesnych relacji handlowych na świecie¹⁰.

Zmiany polityki handlowej głównych członków WTO jako czynnik ewolucji międzynarodowego systemu handlowego

Polityka handlowa poszczególnych krajów jest pochodną interesów określonych w ramach szeroko rozumianej narodowej polityki gospodarczej. Według D. Rodrika „polityka handlowa oddzielona od polityk narodowych pozostaje fantazją ekonomistów będących zwolennikami wolnego handlu”¹¹. Patrząc na politykę handlową głównych członków WTO, można dostrzec sprzężenie zwrotne pomiędzy definiowanymi celami a oddziaływaniem regulacji przyjmowanych w ramach systemu wielostronnego na dalszy kształt tej polityki.

Stany Zjednoczone jako największy pod względem gospodarczym uczestnik międzynarodowego systemu handlowego mają niekwestionowany wpływ na jego kształt i kierunki rozwoju. Będąc przez lata promotorem idei wolnego handlu, rząd amerykański realizował politykę handlową, która sprzyjała interesom rodzimych producentów, zapewniając im jednocześnie ekspansję eksportową na rynki zagraniczne. Stąd w drugiej połowie XX w. USA były inicjatorem i katalizatorem wielostronnej liberalizacji handlowej i negocjacji w ramach GATT/WTO. Z pozoru idealistyczna postawa amerykańska jest nacechowana znacznym pragmatyzmem, a partykularne podejście do konkretnych kwestii jest na bieżąco rewidowane w zależności od uwarunkowań gospodarczych i politycznych. Historia kształtowania polityki handlowej przez administrację amerykańską

Cienkus pokazuje, że działania protekcyjnistyczne były jej istotnym elementem, wykorzystywanym do realizacji różnorodnych celów. Współcześnie kraj ten również stoi przed szeregiem wyzwań, które zmuszają do poszukiwania nowych ścieżek realizacji interesów gospodarczych poprzez działania z zakresu polityki handlowej. USA w kształtowaniu priorytetów swojej polityki handlowej już od kilku lat dostrzegają impas Rundy Doha. Stąd widoczny w ostatnim czasie częściowy odwrót od negocjacji wielostronnych jest wyrazem pragmatycznego podejścia, które sprowadza się do działań mających na celu przeniesienie dyskusji na temat liberalizacji handlu na inne płaszczyzny czy poziomy, na których głos największych państw rozwijających się jest mniej jednolity niż w negocjacjach WTO. Dlatego też po 2001 r. stopniowo intensyfikowano negocjacje bilateralne, które w ostatnim czasie osiągnęły skalę nie obserwowaną w okresie powojennym. Odnotowuje się wzrost udziału handlu liberalizowanego w ramach porozumień handlowych w stosunku do preferencji wzajemnych na podstawie reguł WTO. Na koniec 2013 r., nie licząc NAFTA, USA były stroną 13 regionalnych porozumień handlowych, które pokrywały ok. 8% amerykańskiego importu¹².

Umowy o wolnym handlu stały się dla USA jako dużego kraju szansą realizacji w stosunku do słabszych partnerów tych zadań, które nie mogą być szybko zrealizowane w ramach systemu wielostronnego. USA dążyły do zawierania porozumień z państwami rozwijającymi się, gdyż dawało to możliwość bardziej skutecznego wpływania na reformy wewnętrzne i zabezpieczania interesów amerykańskich przedsiębiorstw w tych krajach¹³. Jak zauważa K. Śledziwska, w odróżnieniu od UE czy EFTA, USA „nie prowadzą polityki wspierania państw rozwijających się przez zawieranie asymetrycznych (przewidujących jednostronne korzyści dla państw rozwijających się) umów handlowych. Traktują raczej regionalizm jako sposób uregulowania handlu oraz przepływu osób, kapitału i ochrony praw własności intelektualnej, a także realizacji zamówień publicznych”¹⁴. Dodatkowo polityka handlowa jest traktowana jako element amerykańskiej polityki zagranicznej, a zawieranie umów o wolnym handlu częstokroć wiąże się z partykularnymi interesami politycznymi.

Unia Europejska od momentu powstania WTO kreowała się na „najbardziej oddanego orędownika międzynarodowego systemu handlowego”¹⁵. Uczestnictwo w systemie wielostronnym pozwalało Wspólnocie na realizację szerokiego spektrum inte-

resów handlowych, a reguły reżimu multilateralnego zapewniały większą przewidywalność podejmowanych działań przez jego uczestników. UE nie była inicjatorem i głównym promotorem Rundy Doha, jednak od początku negocjacji wskazywała, że najważniejszym celem rokowań powinno być zapewnienie krajom rozwijającym się przestrzeni do rozwoju, jednocześnie uznając, że największe korzyści leżą w regulacji obrotu towarami przemysłowymi (szczególnie w handlu Południe-Południe) oraz w handlu usługami¹⁶. Przywiązując wagę do zasady *single undertaking*, UE poszukiwała swoich możliwości m.in. we włączeniu tzw. kwestii singapurskich do negocjacji – był to obszar, w którym mogła uzyskać znaczące korzyści. Podobnie ofensywnie postrzegano handel usługami, regulacje inwestycyjne czy uproszczenie procedur handlowych. Liberalnemu podejściu UE w wielu kwestiach towarzyszyło jednak nieprzejednane stanowisko w odniesieniu do likwidacji barier w handlu rolnym, który był sektorem najważniejszym z punktu widzenia krajów rozwijających się.

UE w odpowiedzi na nowe wyzwania w gospodarce światowej potrzebowała zrewidowanej strategii i konkretnych zmian polityki handlowej. Wśród głównych czynników wpływających na ten stan należy wskazać: spadek konkurencyjności międzynarodowej UE, dynamiczne zmiany w otoczeniu gospodarczym (zjawiska kryzysowe) i handlowym na świecie (m.in. rozwój globalnych łańcuchów dostaw) oraz szybki wzrost potencjału krajów rozwijających się (szczególnie tzw. „gospodarek wschodzących”). Problemem stało się więc przenoszenie produkcji przez przedsiębiorstwa poza Europę, dlatego UE musiała stać się elastyczna i poprzez swoją politykę na bieżąco odpowiadać na potrzeby biznesu. Czynniki te zostały „skanalizowane” w ramach negocjacji Rundy Doha, której impas przesądził o zmianie podejścia UE do rokowań handlowych. Uznając handel za ważny element sprzyjający wzrostowi i zatrudnieniu w UE, Komisja Europejska z nowym komisarzem ds. handlu (P. Mandelson) przyjęła ambitną agendę negocjacji handlowych. Nowe podejście zostało wyrażone w strategii z 2006 r., zrewidowanej w 2010 r.¹⁷ Konceptyjny dokument pt. *Global Europe* był pomyślany z jednej strony jako próba osadzenia odświeżonej strategii lizbońskiej w kontekście globalnym, z drugiej zaś – jako zarys taktyki odzyskiwania inicjatywy wyhamowanej praktyczną izolacją UE w rokowaniach WTO¹⁸. Podejście to było potwierdzone w komunikacie Komisji z 2011 r., zatytułowanym „Handel, wzrost i polityka światowa”¹⁹, gdzie handel międzynarodowy

Cienkus został wskazany jako jeden z filarów nowej strategii „Europa 2020”. Dokumenty te wyraźnie zakładają dwutorowe podejście UE do zagadnień polityki handlowej. Potwierdzone zostało zaangażowanie na rzecz zakończenia Rundy Doha i wzmocnienia WTO, ale wskazano również, że negocjacje wielostronne będą uzupełniane całym szeregiem kompleksowych umów o wolnym handlu (określanych mianem umów „nowej generacji”) z kluczowymi partnerami UE. Dostyc szybko okazało się, że pomimo poszukiwania równowagi w obu „filarach” polityki handlowej, priorytet nadany został negocjacom regionalnych porozumień handlowych – choć nie było to wprost wyrażane w oficjalnym stanowisku UE. Należy dodatkowo podkreślić, że Wspólną Politykę Handlową oparto się na dwóch filarach zarówno z wyboru, jak i z konieczności, wymuszonej sytuacją w międzynarodowym systemie handlowym²⁰. Ambiwalencja UE w podejściu do multilateralizmu wynika z faktu, iż będąc głównym graczem w handlu międzynarodowym, zaczęła tracić przewagę konkurencyjne na rzecz innych regionów, a zawieranie porozumień handlowych z pojedynczymi partnerami przynosi wymierne efekty w krótszym okresie czasu. Jest to również związane ze wspomnianą redefinicją polityki handlowej przez USA.

Przystąpienie Chin do WTO w 2001 r. uważane jest za czynnik mający kluczowe znaczenie w procesie integracji kraju z gospodarką światową oraz budowaniu pozycji w handlu międzynarodowym²¹. Ponadto, przy rosnącym potencjale gospodarczym Indii i Brazylii, znacznie zmienił się „układ sił” w ramach wielostronnego systemu handlu. Symboliczne jest to, że rozpoczęcie nowej rundy negocjacji handlowych zbiegło się z akcesją do WTO państwa, które miało potencjalną możliwość zmiany warunków funkcjonowania systemu. Dlatego też w tym okresie zaczęto wysuwać obawy, że rola Chin będzie sprowadzała się do podważania zasad organizacji. Okazało się to jednak nie do końca zgodne z rzeczywistością. Pekin był świadomy, że dla realizacji własnych interesów konieczne jest funkcjonowanie zgodnie z obowiązującymi regułami, dlatego od początku obserwowano aktywne zaangażowanie Chin w działania na forum WTO²².

W związku ze swoim tradycyjnym podejściem do liberalizacji handlu, rząd chiński stoi na stanowisku, że dopiero po zakończeniu Rundy Doha będzie możliwa pogłębiona dyskusja na temat nowych tematów handlowych²³. Podczas rokowań Chin miały jednak precyzyjnie sformułowane stanowisko, a do naj-

ważniejszych postulatów należało: dążenie do otwarcia rynku dla produktów przemysłowych i wysoko przetworzonych produktów rolnych, defensywna postawa w stosunku do otwarcia rynku usług, ochrona rodzimego rolnictwa oraz liberalizacja i uproszczenie procedur antydumpingowych²⁴. Równocześnie Pekin podkreśla znaczenie kwestii rozwojowych, jednak ich głos jest mniej słyszalny niż innych krajów.

Chiny początkowo nie przenosiły w sposób wyraźny ciężaru negocjacji z WTO na rokowania umów regionalnych, jednak w ostatnim czasie sytuacja ta zaczyna się wyraźnie zmieniać, na co wpływ ma postawa najważniejszych państw w regionie Azji i Pacyfiku. Ogólnie podejście chińskie do koncepcji regionalizmu ma charakter złożony z uwagi na różnorodność krajów sąsiedzkich. Dlatego też Chiny są relatywnie elastyczne w stosunku do charakteru własnego uczestnictwa w strukturach regionalnych²⁵. W zakresie integracji handlowej w ostatnich latach zaczynają jednak realizować bardziej przemyślaną strategię, wynikającą ze zmieniających się uwarunkowań. Przykładem jest koncepcja stworzenia strefy wolnego handlu w regionie Azji i Pacyfiku, mogąca być konkurencją dla porozumienia TPP.

*Nowe zagadnienia w handlu międzynarodowym
jako czynnik ewolucji systemu*

Obok rozwoju regionalnych porozumień handlowych jako alternatywy dla liberalizacji multilateralnej, po utworzeniu WTO można zaobserwować pojawienie się wielu nowych tendencji, mających istotny wpływ na kształt współczesnego systemu wielostronnego. Do najważniejszych należą: rozwój porozumień sektorowych jako nowego modelu współpracy, włączenie kwestii współpracy inwestycyjnej do negocjacji umów handlowych oraz rozwój globalnych łańcuchów wartości.

Wraz z przedłużaniem się rokowań handlowych w ramach Rundy Doha i coraz większym „usztynianiem się” stanowisk państw członkowskich WTO, pojawiły się koncepcje mające na celu przełamanie zasady *single undertaking*. Cel ten był szczególnie widoczny w działaniach USA i niektórych z pozostałych krajów rozwiniętych. Zawieranie porozumień dotyczących pojedynczych zagadnień dyskutowanych w ramach agendy multilateralnej dawało szansę na osiągnięcie bardziej korzystnych rezultatów, zgodnych z oczekiwaniami państw zainteresowanych realizacją tej opcji. Tego typu sektorowe negocjacje mają charakter plurilateralny

Cienkus (ang. *plurilateral*), co dosłownie oznacza „parostronne” i ma odróżniać je od rokowań prowadzonych na forum WTO (multilateralnych, „wśród wszystkich uczestników”). Według WTO są to porozumienia zawarte pomiędzy częścią państw członkowskich organizacji, których zobowiązania i korzyści wynikające z umowy nie są przenoszone na państwa nie biorące udziału w rokowaniach²⁶. Obecnie w ramach WTO wynegocjowane są dwa porozumienia plurilateralne: porozumienie w sprawie zakupów rządowych (ang. *Government Procurement Agreement*, GPA) oraz porozumienie w sprawie handlu cywilnym sprzętem lotniczym (ang. *Agreement on Trade in Civil Aircraft*, ATCA).

Formalnie rzecz biorąc, istnieje kilka możliwości realizacji scenariusza porozumienia sektorowego, pomijając – przynajmniej na początkowym etapie negocjacji – oficjalne ramy WTO. Umowy plurilateralne są promowane przede wszystkim przez kraje rozwinięte i traktowane jako swoista „ucieczka do przodu”²⁷, której celem jest przełamanie impasu Rundy Doha w sposób odpowiadający żądaniom tej grupy. Państwa te oczekują, że procesy liberalizacyjne będą kształtowane zgodnie z ich oczekiwaniami i dotyczyły również tych zagadnień, którym sprzeciwiają się kraje rozwijające się. Celem tego typu porozumień ma być nacisk na pozostałych członków WTO celem przyjęcia nowego podejścia negocjacyjnego, a w konsekwencji przeniesienie wypracowanych standardów na forum multilateralne. Do najważniejszych przykładów potwierdzających ten trend należą zapoczątkowane w 2013 r. negocjacje porozumienia o handlu usługami (ang. *Trade in Services Agreement*, TiSA), prace nad rewizją porozumienia w sprawie handlu produktami technologii informatycznej (ang. *Information Technology Agreement*, tzw. ITA-II), toczone z przerwami od 1998 r., oraz negocjacje porozumienia w zakresie handlu towarami środowiskowymi (ang. *Environmental Goods Agreement*, EGA), które rozpoczęły się w 2014 r.

W czasie negocjacji Rundy Doha można zaobserwować ewolucję podejścia do regulowania współpracy inwestycyjnej pomiędzy krajami, co ma częściowo związek z negocjowanymi porozumieniami regionalnymi. Jest to jednocześnie dobry przykład pokazujący, że nowe uwarunkowania w międzynarodowym systemie handlowym pozwalają kształtować niektóre reguły gospodarcze w zgodzie z kierunkami zmian tego systemu. Pomimo popularności dwustronnych porozumień inwestycyjnych (ang. *Bilateral Investment Treaties*, BIT), nie udało się w pełni przenieść zasad promowanych w ich ramach na forum multilateralne. Wynika to zarówno ze strukturalnych,

jak i z partykularnych interesów najważniejszych uczestników systemu. Inwestycje jako jedna z tzw. kwestii singapurskich jest obecna w dyskusjach na forum WTO od 1996 r. Niemniej przyjęte regulacje inwestycyjne mają ograniczony zakres i dotyczą jedynie wąskiego zakresu współpracy inwestycyjnej.

W drugiej dekadzie XXI w. następuje swoista fuzja dotychczasowych porozumień inwestycyjnych z umowami o wolnym handlu. Rozwojowi regionalizmu handlowego towarzyszył stopniowy wzrost kompleksowości prowadzonych negocjacji. Zagadnienie inwestycji zagranicznych stanowi dobry przykład pokazujący, że istnieje duże zapotrzebowanie na nowe formy porozumień handlowych, które pozwolą w elastyczny sposób kształtować wzajemne relacje gospodarcze pomiędzy zainteresowanymi państwami. Zawieraniem umów typu BIT były w przeszłości szczególnie zainteresowane kraje rozwinięte, poszukujące szansy na zabezpieczenie interesów własnych przedsiębiorstw, funkcjonujących w innych państwach. Kompleksowe porozumienia regionalne dają możliwość włączenia tego typu regulacji do negocjacji jako jednego z elementów, co ułatwia poszukiwanie przewag i uzyskiwanie korzystnych rezultatów (tzw. *trade-off*) kosztem innych rozwiązań umownych, priorytetowych dla danego partnera handlowego.

Implementacja przepisów z umów typu BIT do porozumień regionalnych nie zawsze niesie pozytywne rezultaty, a często wręcz staje się niepotrzebnym utrudnieniem w osiągnięciu ambitnych założeń w innych elementach umowy²⁸. Jest to jednak problem wtórny wobec interesów i strategii negocjacyjnej partnerów. Bardzo dobrym przykładem jest stanowisko UE w odniesieniu do negocjacji inwestycyjnych. Będąc dotychczas zwolennikiem rokowań w ramach Rundy Doha, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony UE uzyskała możliwość zawierania porozumień inwestycyjnych (jako kompetencja wyłączna), co przyczyniło się do zwiększenia liczby negocjowanych umów handlowych, zawierających zapisy typowe dla BIT.

Powstanie przedsiębiorstw transnarodowych oraz intensyfikacja handlu wewnątrzgałęziowego stały się istotnymi czynnikami wpływającymi na ewolucję międzynarodowego systemu handlowego oraz reguł nim rządzących. Proces specjalizacji w handlu, decydujący o przewagach komparatywnych pomiędzy państwami, zaczął być coraz bardziej kształtowany przez przedsiębiorstwa, których działalność wykroczyła poza granice poszczególnych krajów. Tym samym nastąpił gwałtowny rozwój tzw. globalnych łańcuchów produkcyjnych lub globalnych

Cienkus łańcuchów wartości (ang. *global value chains*, GVC). Ta ostatnia nazwa jest coraz częściej stosowana w celu podkreślenia procesu tworzenia wartości dodanej nie tylko na poszczególnych etapach produkcji, ale też w pozostałych fazach działalności handlowej. Globalne łańcuchy wartości odzwierciedlają najważniejsze cechy współczesnej gospodarki światowej, takie jak: wzrost współzależności gospodarek narodowych, specjalizacja przedsiębiorstw i krajów w produkcji określonych towarów i wykonywaniu określonych czynności gospodarczych, rozwój globalnej sieci dostawców i klientów²⁹. Rozwój globalnych łańcuchów wartości sprzyja dalszej liberalizacji handlu, gdyż ogranicza koszty wewnątrz korporacyjne związane z działalnością w różnych krajach. Fakt, że rozwój GVC jest przede wszystkim czynnikiem sprzyjającym ograniczaniu działań protekcyjnych sprawia, że państwa uczestniczące w kreowaniu międzynarodowego systemu handlowego stanęły przed wyzwaniem, w jaki sposób wzmocnić pozytywne procesy liberalizacyjne w tym zakresie.

Rozwój globalnych łańcuchów produkcji wymaga od WTO określenia podejścia do tej kwestii w przyszłości i odpowiedzi na pytanie, czy potrzebne są wielostronne reguły w tym zakresie³⁰. Obecnie organizacja nie jest jednak w stanie sprostać bieżącym wyzwaniom związanym z rozwojem GVC i zapobiec wykształceniu się regionalnych łańcuchów produkcji, które mogą doprowadzić do dezintegracji systemu wielostronnego. W ramach RTA bądź poprzez innego rodzaju relacje gospodarcze (np. dwustronne umowy inwestycyjne) kwestie związane z kształtowaniem łańcuchów wartości są zarządzane dużo bardziej efektywnie niż na forum WTO. Z jednej strony brak minimalnych standardów globalnych w tym zakresie może rodzić ryzyko, że dojdzie do fragmentacji łańcuchów produkcji w wyniku powstawania konkurencyjnych bloków handlowych. Z drugiej strony, to właśnie te nowe formy współpracy są odpowiedzią na brak elastyczności WTO w reagowaniu na nowe zjawiska w handlu światowym. W takiej sytuacji brak wpływu organizacji na kształtowanie reguł handlowych w tej sferze będzie równoznaczny ze swoistą degradacją WTO w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

Podsumowanie

Zaprezentowane powyżej czynniki ewolucji międzynarodowego systemu handlowego pokazują, że WTO stoi przed poważ-

nym wyzwaniem. Kształtowanie się nowych tendencji w handlu oraz zmiana postaw głównych uczestników systemu grozi nie tylko marginalizacją roli tej organizacji, ale przede wszystkim ukształtowaniem się nowego reżimu, który będzie miał charakter tymczasowy. Otwartym pozostaje pytanie, czy czynniki te będą w stanie na tyle silnie wpłynąć na handel międzynarodowy, aby zapobiec nawrotowi tendencji protekcyjnych lub wręcz pojawieniu się wyniszczających wojen handlowych.

PRZYPISY

1. E. Oziewicz, *Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*, Warszawa 2006, s. 96.
2. J. Bhagwati, *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, New York 2008, s. 29–47; T. Carpenter, „A Historical Perspective of Regionalism” [w:] red. R.E. Baldwin, P. Low [red.], *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*, Cambridge 2009, s. 17; R. Orłowska, K. Żołądkiewicz, *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, Warszawa, 2012, s. 200–2.
3. Zob. J. Bhagwati, D. Greenway, A. Panagariya, „Trading Preferentially: Theory and Policy”, *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 449 (1998) s. 1138–9; J. Bhagwati, *Wolny handel dziś*, Warszawa 2003.
4. R. Leal-Arcas, „Proliferation of Regional Trade Agreements: Complementing or Supplanting Multilateralism?”, *Legal Studies Research Paper* 2011, Nr 78, s. 609–20.
5. Dane dotyczą porozumień zarówno w zakresie dóbr, usług, jak i łącznie dóbr wraz z usługami. W przypadku liczenia porozumień o handlu usługami oddzielnie liczba notyfikowanych umów zwiększa się do 386.
6. Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS), [http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintain RTAHome.aspx](http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx) [dostęp: 31.07.2013 r.].
7. O. Brown, F.H. Shaheen, S.R. Khan, M. Yusuf, *Regional Trade Agreements: Promoting Conflict or Building Peace?*, International Institute for Sustainable Development (IISD), 2005, s. 5–7.
8. L. Cernat, *TPP, TTIP and Multilateralism: Stepping Stones or Oceans Apart?*, <http://www.voxeu.org/article/bilateral-renaissance-or-multilateralism> [dostęp: 20.07.2014 r.].
9. Zob. R. Baldwin, „Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade”, *NBER Working Paper Series*, 2006, Nr 12545, s. 30.

- Cienkus
10. S. Basu Das, *RCEP and TPP: Comparisons and Concerns*, http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS%20Perspective%202013_2.pdf [dostęp: 20.07.2014 r.].
 11. D. Rodrik, *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, New York, 2011, s.67.
 12. Obliczenia własne na podstawie danych WTO i UNCTAD.
 13. J. Schott, „Assessing US FTA Policy” [w:] J. Schott [red.], *Free Trade Agreements, US Strategies and Priorities*, Waszyngton 2003, s. 364.
 14. Jedyna umowa o strefie wolnego handlu obejmująca integrację gospodarczą była umową dwustronna między Marokiem a USA. Jest to też jedyna umowa podpisana z państwem afrykańskim przez USA; zob. K. Śledziewska, *Regionalizm handlowy w XXI wieku. Przestanki teoretyczne i analiza empiryczna*, Warszawa 2012, s. 76.
 15. A.R. Young, „Effective Multilateralism on Trial: EU Compliance with WTO Law” [w:] S. Blavoukous, D. Bourantonis [red.], *The EU Presence in International Organisations*, London 2011, s. 116.
 16. B. Vondruskova, „EU Priorities in the Three Pillars of the WTO and Their Comparison to the American Ones” [w:] W. Niemiec, I. Benczes [red.], *The Economic Dimensions of Global and Regional Governance*, Toruń 2009, s. 195.
 17. *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf [dostęp: 25.09.2014 r.].
 18. J. Kaczurba, *Dylematy obecnej polityki handlowej UE*, http://www.kawecka.eu/files/konf_20070619_kaczurba.pdf [dostęp: 25.09.2014 r.].
 19. *Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146964.pdf [dostęp: 25.09.2014 r.].
 20. P. Hoeller, N. Girouard, A. Colecchia, *The European Union's Trade Policies and their Economic Effects*, <http://www.oecd.org/economy/growth/1886277.pdf> [dostęp: 25.09.2014 r.].
 21. T. Sporek, *Świat, Europa i Polska w dobie współczesnych przemian gospodarczych*, Katowice 2007, s. 55.
 22. R. Sally, „Chinese Trade Policy After (Almost) Ten Years in the WTO: A Post-Crisis Stocktake”, *ECIPE Occasional Paper*, 2011, Nr. 2, s. 6.
 23. WTO document WT/MIN(11)/ST/106: Statement by China's Minister of Commerce at the WTO Ministerial Conference, Eighth Session, Geneva, 15-17 December 2011.
 24. Zob. H.G. Hilpert, *China's Trade Policy: Dominance without the Will to Lead*, Berlin 2014, s. 16; R. Sally, *Chinese...*, ibidem, s. 8; D. Bhat-tasali, S. Li, W. Martin [red.], *China and the WTO. Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies*, World Bank 2004, s. 29.

25. B. Skulska, „Proces integracji gospodarczej Chin z krajami ASEAN”, *Studia Ekonomiczne* 2010, Nr 4, s. 409.
26. *World Trade Report 2013: Factors Shaping the Future of World Trade*, WTO, s. 285.
27. Zob. P. Sauve, „A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the Case for a Trade in Services Agreement (TISA)”, *Swiss National Centre of Competence in Research Working Paper*, 2013, Nr 29, s. 7.
28. Szersza analiza konsekwencji włączania rozdziałów inwestycyjnych do umów o wolnym handlu [w:] Chang-fa Lo, „A Comparison of BIT and the Investment Chapter of Free Trade Agreement from Policy Perspective”, *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, 2008, Nr 1, s. 147–70.
29. *Interconnected Economies: Benefiting From Global Value Chains, Synthesis Report*, OECD 2013, s. 8.
30. Szerzej rozważania na temat roli WTO w kontekście rozwoju globalnych łańcuchów wartości [w:] N. Imboden, *GVCs, Inclusiveness, WTO and Poor Developing Countries. A Brainstorming Exercise*, http://www.ideascentre.ch/wpcontent/uploads/2013/10/GVCsWTO_andpoorercountries-FINAL.pdf, [dostęp: 25.09.2014 r.].