

KARINA JĘDRZEJOWSKA, ANNA WRÓBEL

WYZWANIA DLA GLOBALNEGO ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO 10 LAT PO KRYZYSIE FINANSOWYM 2007–2008

We wstępie do corocznego raportu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) Christine Lagarde stwierdziła, że rok 2018 był kolejnym okresem ekspansji gospodarczej, a stabilne tempo wzrostu w gospodarce światowej przyczyniło się do wyższego poziomu zatrudnienia oraz poprawy warunków życia mieszkańców większości państw. Jednak zdaniem dyrektora zarządzającej MFW równolegle występują zagrożenia dla stabilności światowego systemu gospodarczego w postaci eskalacji sporów handlowych, rekordowo wysokiego poziomu zadłużenia (prywatnego i publicznego), niestabilności na rynkach finansowych, utrzymujących się nierówności dochodowych czy niepewnej sytuacji geopolitycznej. Problem stanowi również spadek zaufania społeczności międzynarodowej do wielostronnych mechanizmów zarządzania gospodarką światową, skutkujący ich kryzysem¹.

Powyższe słowa Christine Lagarde stanowią punkt wyjścia do rozważań w niniejszym rozdziale, którego celem jest analiza zmian zachodzących w gospodarce światowej. Zmiany te będą analizowane z perspektywy wyzwań dla globalnego zarządzania gospodarczego (*Global Economic Governance*, GEG), do których zaliczyć można m.in. wielowymiarowy kryzys multilateralnego porządku międzynarodowego, a także postępującą zmianę układu sił w gospodarce światowej związaną ze wzrostem znaczenia Chin oraz – relatywnym – osłabieniem międzynarodowej pozycji gospodarczej Stanów Zjednoczonych.

Struktura rozdziału podporządkowana jest ramom, jakie wyznacza koncepcja globalnego zarządzania gospodarczego. W pierwszej części przedstawiono wyzwania dla współczesnego porządku gospodarczego oraz trendy gospodarcze wynikające z bieżących wskaźników. Kolejne skupiają się na wyzwaniach związanych z zarządzaniem gospodarką światową w poszczególnych jego wymiarach: handlowym, finansowym oraz polityki zrównoważonego rozwoju. Rozdział kończą wnioski z przeprowadzonej analizy wraz z próbą odpowiedzi na pytanie, jak dalece obecny światowy ład gospodarczy można uznać za stabilny.

¹ IMF, *IMF Annual Report 2018. Building a Shared Future*, Washington DC 2018, s. 1.

GOSPODARKA ŚWIATOWA W LATACH 2017–2019: CISZA PRZED BURZĄ?

Pewnego rodzaju wyznacznikiem kondycji międzynarodowego ładu gospodarczego i kierunków jego rozwoju stały się hasła przewodnie organizowanego od 1971 r. Światowego Forum Ekonomicznego w Davos (*World Economic Forum*, WEF). Po decyzji Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z Unii Europejskiej (UE) i wyborze Donalda Trumpa na prezydenta USA szczyt w 2017 r. nosił nieco przewrotnie sformułowany tytuł *Responsive and Responsible Leadership*. W 2018 r. było to już bardziej realistyczne sformułowanie *Creating a Shared Future in a Fractured World*, które podkreślało podziały wynikające z nierównego rozwoju gospodarczego, jak też coraz częstsze przypadki przedkładania przez wiele państw partykularnych interesów nad rozwiązania wielostronne². Z kolei mottem WEF 2019 była kolejna odsłona globalizacji – *Globalization 4.0: Shaping a Global Architecture in the Age of the Fourth Industrial Revolution* – związana według założyciela WEF, Klausa Schwaba, z postępem technicznym wynikającym z czwartej rewolucji przemysłowej³.

Niezależnie od podziałów narastających w sferze gospodarczej (i nie tylko) kondycję gospodarki światowej w ostatnich dwóch latach można uznać za korzystną. Rok 2017 był kolejnym rokiem stabilnego wzrostu, a osiągnięte wówczas tempo wzrostu PKB (3,8%) to najlepszy wynik od pięciu lat. Dobre wskaźniki wzrostu odnotowały wszystkie państwa wysoko rozwinięte (poza Wielką Brytanią) i większość gospodarek wschodzących, zwiększył się także poziom wymiany handlowej. Był to wynik m.in. wzrostu dwóch największych gospodarek – Stanów Zjednoczonych i Chin – co z kolei przełożyło się na wzrost gospodarczy Japonii oraz państw strefy euro⁴.

Sytuacja w 2018 r. tylko z pozoru wydaje się zbliżona do tej w 2017 r. Zgodnie z szacunkami MFW tempo wzrostu światowego PKB w 2018 r. wyniosło 3,7%, ale rozbieżności w tempie wzrostu pomiędzy największymi gospodarkami świata były większe niż rok wcześniej. Co więcej, większość prognoz mówi o słabnięciu fazy ekspansji gospodarczej i dalszym spadku tempa wzrostu globalnego PKB w 2019 r.⁵ Zainicjowane przez prezydenta Trumpa cięcia podatkowe w USA spowodowały w tym kraju przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego oraz spadek bezrobocia do poziomu najniższego od 1969 r. Jednak pozostałe państwa G-7 nie mogą pochwalić się takimi wynikami, a tempo wzrostu gospodarczego USA nie wydaje

² Por. Z.M. Seward, „Recent global economic history as told through Davos themes”, Quartz, 20 stycznia 2018 r., <https://qz.com/1184818/davos-2018-theme-creating-a-shared-future-in-a-fractured-world> [dostęp: 31.01.2019].

³ K. Schwab, *Globalization 4.0 – what does it mean?*, World Economic Forum, 5 listopada 2018 r., <https://www.weforum.org/agenda/2018/11/globalization-4-what-does-it-mean-how-it-will-benefit-everyone/> [dostęp: 31.01.2019].

⁴ IMF, *World Economic Outlook Update, January 2019. A Weakening Global Expansion*, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019> [dostęp: 31.01.2019]; Schroders Economics Team, *Infographic: Annual review of the world economy in 2018*, 21 grudnia 2018 r., <https://www.schroders.com/en/us/private-investor/insights/economic-views/infographic-annual-review-of-the-world-economy-in-2018/> [dostęp: 31.01.2019].

⁵ IMF, *World Economic Outlook Update*, op. cit.

się możliwe do utrzymania. Problem stanowią m.in. spadające wskaźniki produktywności i niski poziom inwestycji⁶. Istotny jest również kontrast między tempem wzrostu gospodarczego państw najwyżej rozwiniętych a niektórymi gospodarkami wschodzącymi. O ile tempo wzrostu w najbardziej zaawansowanych gospodarkach w ostatnich latach w niewielkim stopniu przekraczało 2%, o tyle rynki wschodzące i państwa rozwijające się utrzymywały je na poziomie przekraczającym 4,5%⁷. Na tym tle osiągnięcie przez Chiny w 2018 r. 6,6% (mimo niewielkiego spadku względem 2017 r.) oraz przekraczające 7% tempo wzrostu gospodarki Indii wyglądają wręcz imponująco⁸.

Analizując dynamikę wymiany handlowej w ostatnich kilku latach, należy stwierdzić, iż w 2017 r. światowy handel towarami odnotował najsilniejszy od sześciu lat wzrost. Wartość eksportu towarów wzrosła o 11%, do 17,73 bln USD, podczas gdy eksport usług zwiększył się o 8%, do 5,2 bln USD. Co istotne, stosunek wzrostu wymiany handlowej do wzrostu PKB powrócił do historycznej średniej 1,5 znacznie powyżej wskaźnika 1,0 odnotowanego w latach następujących po kryzysie finansowym 2008 r.⁹ Tak znaczący wzrost wymiany handlowej wynikał głównie z czynników cyklicznych, w szczególności ze wzrostu inwestycji i wydatków konsumpcyjnych¹⁰. Oczekuje się, że światowy wzrost handlu towarami utrzyma się na wysokim poziomie w 2018 i 2019 r., ale kontynuacja ekspansji zależy od silnego wzrostu gospodarczego na świecie i od tego, czy rządy będą realizować odpowiednią politykę monetarną, fiskalną, a w szczególności handlową¹¹.

Patrząc na sytuację na rynkach finansowych, można zauważyć, że po dwóch latach stabilnego wzrostu cen aktywów na większości rynków ostatni kwartał 2018 r. przyniósł częściowe załamanie. Było to efektem kombinacji kilku czynników, w tym zaostrzenia polityki monetarnej przez niektóre banki centralne. Nastąpił stopniowy zwrot wielu inwestorów w stronę mniej ryzykownych aktywów. Niepewność inwestorów wzbudziły m.in. polityka handlowa USA czy dalsze losy brexitu. Według danych MSCI World Index z 18 grudnia 2018 r. globalne ceny akcji spadły w 2018 r. o 7,1%. Spadek ten jest wypadkową wzrostu o 6,1% w okresie od stycznia do września 2018 r. i spadku o ponad 12% w ostatnim kwartale 2018 r.¹²

⁶ „The next recession”, *The Economist* z 11 października 2018 r., <https://www.economist.com/leaders/2018/10/11/the-next-recession> [dostęp: 31.01.2019].

⁷ IMF, *World Economic Outlook Update*, op. cit.

⁸ Ibidem; Mitsui & Co, *Review of Global Politics and Economy in 2017 and Outlook for 2018*, Global Economic & Political Studies Div., Mitsui & Co. Global Strategic Studies Institute, 14 grudnia 2017 r., https://www.mitsui.com/mgssi/en/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/01/05/171214_e.pdf [dostęp: 31.01.2019].

⁹ WTO, *World Trade Statistical Review 2018*, Geneva, s. 28.

¹⁰ Ibidem, s. 33.

¹¹ WTO, *Strong Trade Growth in 2018 Rests on Policy Choices*, https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr820_e.htm [dostęp: 31.01.2019].

¹² D. Brett, „Financial markets 2018: The year in review”, Schroders, 24 grudnia 2018 r., <https://www.schroders.com/en/insights/economics/financial-markets-2018-the-year-in-review/> [dostęp: 3.02.2019]; Bank of Japan, *Financial System Report*, BOJ Reports & Research Papers, kwiecień 2018, <https://www.boj.or.jp/en/research/brp/fsr/data/fsr180419a.pdf> [dostęp: 28.01.2019].

Dość stabilnie przedstawiała się również sytuacja na rynku walutowym. W szczególności – co nieco zadziwiające – w stabilny sposób w ostatnich miesiącach zachowywał się kurs dolara amerykańskiego. Spadek wartości odnotowały za to euro (głównie z powodu problemów gospodarki Włoch) oraz funt brytyjski (niepewność związana z brexitem). Między innymi ze względu na presję wywołaną wojną handlową z USA spadek odnotował również chiński juan¹³. Dla kontrastu aprecjacji o 3% uległ w ostatnim kwartale 2018 r. kurs jena japońskiego, wzrosty odnotowały też waluty rynków wschodzących – w tym rupia indyjska, brazylijski real, południowoafrykański rand, argentyńskie peso i turecka lira¹⁴.

Jednak zdaniem wielu ekonomistów obecna sytuacja gospodarcza jest tylko pozornie stabilna i stanowi pewnego rodzaju „ciszę przed burzą”¹⁵. W październiku 2018 r. MFW ostrzegł, że ze względu na brak działań ze strony poszczególnych rządów i instytucji regulacyjnych w zakresie implementacji niezbędnych reform świat stoi w obliczu kolejnego załamania finansowego¹⁶.

Jednym z czynników zagrażających stabilności gospodarki światowej jest widoczne w polityce gospodarczej wielu państw (w szczególności USA) nasilenie praktyk protekcyjnych i prowadzenie polityki gospodarczej zgodnie z zasadą *my-country-first*. Narastające przejawy nacjonalizmu ekonomicznego i wykorzystywanie przez poszczególne państwa narzędzi ekonomicznych do osiągnięcia celów politycznych podważają wielostronne mechanizmy współpracy gospodarczej i liberalny porządek gospodarczy, równocześnie oddziałując negatywnie na prognozy wzrostu gospodarki światowej¹⁷.

Do czynników zagrażających stabilności światowego systemu można zaliczyć również wzrost poziomu zadłużenia. W opublikowanym w październiku 2018 r. *Global Financial Stability Report* ekonomiści MFW wskazali, że obecny poziom zadłużenia w gospodarce światowej o 60% przekracza ten sprzed dekady, osiągając pod koniec 2018 r. rekordowe 182 bln USD. W połączeniu z brakiem regulacji wielu obszarów sfery finansów (m.in. kryptowalut) narastające zadłużenie może doprowadzić do kolejnej paniki na światowych rynkach. Wśród dalszych zagrożeń

¹³ T. Chen, „China’s yuan drops to a decade-low, 7 per dollar now in sight”, Bloomberg, 30 października 2018 r., <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-30/china-s-yuan-drops-to-a-decade-low-7-per-dollar-now-in-sight> [dostęp: 03.02.2019].

¹⁴ IMF, *World Economic Outlook Update*, op. cit.

¹⁵ Por. Goldman Sachs, *Global Economic Outlook 2019: Landing the Plane*, 19 listopada 2018 r., <https://www.goldmansachs.com/insights/pages/global-outlook-2019.html> [dostęp: 31.01.2019]; R. Majumdar, A. Barua, *The Global Economy: Set to Hit the Gas, Yet Wary of Roadblocks*, Deloitte Insights, 29 października 2018 r., <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/economy/state-of-global-economy-2018-outlook.html> [dostęp: 31.01.2019].

¹⁶ P. Inman, „World economy at risk of another financial crash, says IMF”, *The Guardian* z 3 października 2018 r., <https://www.theguardian.com/business/2018/oct/03/world-economy-at-risk-of-another-financial-crash-says-imf> [dostęp: 31.01.2019]; P. Strawinski, „Prognozy na 2018 rok. Gospodarka na beczce prochu”, *Forbes* z 2 stycznia 2018 r., <https://www.forbes.pl/biznes/prognozy-dla-polski-i-swiata-na-2018-rok/6rb1506> [dostęp: 3.02.2019].

¹⁷ Zob. S. Grimm, A. Berger, *The Year Ahead in 2019 – Think Local when Acting Globally*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 9 stycznia 2019 r., <https://blogs.die-gdi.de/2019/01/09/the-year-ahead-in-2019-think-local-when-acting-globally/> [dostęp: 29.01.2019].

dla stabilności gospodarki światowej wymienia się m.in. istotny wzrost skali operacji pożyczkowych równoległego systemu bankowego (*shadow banking*) w Chinach w połączeniu z niedostatecznymi regulacjami tego sektora i dalszy wzrost globalnych banków (JP Morgan czy Industrial and Commercial Bank of China) powodujący, że stają się one „zbyt wielkie, by upaść”¹⁸.

Zagrożenie dla stabilności światowej gospodarki stanowić może również polityka monetarna oparta na luzowaniu ilościowym (*quantitative easing*), jaką w ostatnich latach – w celu pobudzenia koniunktury – prowadziły m.in. amerykański System Rezerwy Federalnej (*Federal Reserve System*, Fed) i Europejski Bank Centralny (EBC). Mimo że stosunkowo niski poziom inflacji wydaje się zjawiskiem korzystnym, to istnieją obawy przed kolejnymi bańkami na rynkach finansowych. Równocześnie rozpoczęty przez nowego przewodniczącego Rady Gubernatorów Fed, Jerome’a Powella, proces odchodzenia od skrajnie niskich stóp procentowych może spowodować odpływ kapitału z rynków wschodzących¹⁹.

Inny problem stanowi utrzymująca się niepewność odnośnie do przebiegu wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. Zarówno tzw. twardy, jak i miękki brexit wymusi dostosowania na rynkach. Pewnym symptomem obaw związanych z tym procesem jest wykraczający poza cel inflacyjny Banku Anglii wzrost cen. Wręcz symboliczny wydzźwięk w tym kontekście miała podwyżka stóp procentowych przez brytyjskie władze monetarne, dokonana w październiku 2017 r. Była to pierwsza podwyżka stóp procentowych od 2007 r.²⁰

Oczywiście powyższe zestawienie nie wyczerpuje listy problemów i potencjalnych „punktów zapalnych” w gospodarce światowej. Niektóre z nich zostaną przybliżone w dalszej części rozdziału²¹.

KRYZYS SYSTEMU ZARZĄDZANIA HANDLEM ŚWIATOWYM

Rok 2018 jest kolejnym rokiem pogłębiającego się kryzysu wielostronnego systemu handlowego. W tym czasie członkom Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO) nie tylko nie udało się poprawić jej efektywności jako forum wymiany zobowiązań handlowych, lecz także wystąpiły nowe problemy związane z wypełnianiem pozostałych funkcji organizacji. Poważne obawy wśród członków WTO wzbudzają powoływanie się przez Stany Zjednoczone na względy

¹⁸ Por. IMF, *Global Financial Stability Report. A Decade after the Global Financial Crisis: Are We Safer?*, Washington DC, październik 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018> [dostęp: 31.01.2019].

¹⁹ Jerome Powell zastąpił Janet Yellen w lutym 2018 r. Jest to pierwszy od 1981 r. szef Fed niemający wykształcenia kierunkowego z ekonomii. Zob. A. Schrager, „The next Fed chair is not an economist. Does it matter?”, Quartz, 2 listopada 2017 r., <https://qz.com/1117460/jerome-powell-will-be-the-first-non-economist-fed-chair-in-nearly-40-years-does-that-matter/> [dostęp: 31.01.2019].

²⁰ „A decade after Lehman fell, the global economy is not better. It’s worse”, *The Guardian* z 16 września 2018 r., <https://www.theguardian.com/business/2018/sep/16/lehman-decade-after-fall-global-economy-not-better-worse> [dostęp: 31.01.2019].

²¹ Szerzej: G. Gopinath, *A Weakening Global Expansion Amid Growing Risks*, IMFBlog, 21 stycznia 2019 r., <https://blogs.imf.org/2019/01/21/a-weakening-global-expansion-amid-growing-risks/> [dostęp: 3.02.2019].

bezpieczeństwa narodowego przy wprowadzaniu bardziej protekcyjnych narzędzi polityki handlowej, nasilający się nacjonalizm ekonomiczny, groźba wojen handlowych oraz zbliżająca się perspektywa zablokowania mechanizmu rozstrzygania sporów handlowych. Brak efektywnego mechanizmu rozstrzygania sporów pozbawi bowiem WTO instrumentów nadzoru nad dotychczas przyjętymi zobowiązaniami.

Trwająca już ponad 17 lat Runda Doha dotychczas nie przyniosła znaczących rezultatów. Dodatkowo trudno wskazać realny termin zakończenia rozpoczętych w 2001 r. rokowań. Nadzieje na zwiększenie dynamiki negocjacji handlowych związane z objęciem funkcji dyrektora generalnego WTO przez Roberto Azevêdo we wrześniu 2013 r. oraz przełamaniem impasu w rokowaniach handlowych podczas dwóch kolejnych konferencji ministerialnych zorganizowanych po tym wyborze osłabły pod koniec 2017 r. w związku z fiaskiem XI Konferencji Ministerialnej, która odbyła się w Buenos Aires w dniach 10–13 grudnia 2017 r.²² W porównaniu z konferencją ministerialną na Bali (3–7 grudnia 2013 r.) i w Nairobi (15–19 grudnia 2015 r.) spotkanie w Buenos Aires nie zakończyło się przyjęciem pakietu zobowiązań. Państwa członkowskie nie były w stanie porozumieć się w zakresie omawianych problemów. Podjęte decyzje dotyczą jedynie kontynuacji prac i uruchomienia procedur negocjacyjnych w zakresie subsydiów dla rybołówstwa²³, e-commerce²⁴, małych gospodarek²⁵, dopuszczenia skarg niezwiązanych z naruszeniem i skarg związanych z innymi sytuacjami na podstawie porozumienia TRIPS (*TRIPS Non-Violation*²⁶ and *Situation Complaints*)²⁷. Prace w wymienionych dziedzinach są kontynuowane i mają przynieść konkretne rezultaty do następnej konferencji ministerialnej WTO, którą początkowo zaplanowano na rok 2019²⁸. Aby zintensyfikować ten proces, prowadzone są negocjacje plurilateralne w mniejszych grupach państw. Grupy takie powstały w odniesieniu do trzech obszarów rokowań: e-commerce (71 członków odpowiadających za 77% handlu w tym sektorze, z udziałem UE i USA)²⁹, ułatwień dla inwestycji na rzecz rozwoju (70 państw przyjmujących

²² Była to pierwsza konferencja ministerialna WTO zorganizowana w Ameryce Południowej. Wzięło w niej udział około 4,5 tys. uczestników.

²³ WTO, *Fisheries Subsidies, Ministerial Decision of 13 December 2017*, WT/MIN(17)/64, WT/L/1031.

²⁴ WTO, *Work Programme on Electronic Commerce, Ministerial Decision of 13 December 2017*, WT/MIN(17)/65, WT/L/1032.

²⁵ WTO, *Work Programme on Small Economies, Ministerial Decision of 13 December 2017*, WT/MIN(17)/6, WT/L/1030.

²⁶ Skargi niezwiązane z naruszeniem zasad TRIPS (*TRIPS Non-Violation Complaints*) odnoszą się do przypadków, w których członek WTO uważa, że działania innego członka pozbawiły go oczekiwanych korzyści, nawet jeśli żadne porozumienie WTO nie zostało naruszone. Skargi te są możliwe na mocy porozumień WTO dotyczących towarów i usług. Nie są one obecnie dozwolone na mocy Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS).

²⁷ WTO, *TRIPS Non-Violation and Situation Complaints, Ministerial Decision of 13 December 2017*, WT/MIN(17)/66, WT/L/1033.

²⁸ Rada Generalna WTO w dniu 26 lipca 2018 r. podjęła decyzję, zgodnie z którą XII Konferencja Ministerialna WTO zostanie zorganizowana w Astanie w 2020 r. Będzie to pierwsze spotkanie ministerialne WTO w Azji Centralnej. *General Council 26 July 2018, Minutes of the Meeting, 5 października 2018 r.*, WT/GC/M/173, s. 41.

²⁹ Pierwsze spotkanie grupy odbyło się w pierwszym kwartale 2018 r.

66% wartości ogółu bezpośrednich inwestycji zagranicznych)³⁰, likwidacji barier dla małych i średnich przedsiębiorstw (87 członków, na których przypada 78% światowego eksportu)³¹. Obecne prace organizacji obejmują również kwestie dotyczące akcesji nowych członków. W trakcie konferencji w Buenos Aires ustanowiona została bowiem grupa robocza ds. przystąpienia do WTO Sudanu Południowego.

Oprócz decyzji dotyczących kontynuacji rozmów w wymienionych dziedzinach efektem konferencji ministerialnej w Buenos Aires są wspólne deklaracje przyjęte przez część państw członkowskich WTO. Deklarację z Buenos Aires w sprawie handlu i wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet poparło 120 państw – członków i obserwatorów WTO³². Jest to pierwsza wspólna inicjatywa podjęta na forum organizacji mająca na celu zwiększenie udziału kobiet w handlu. Zwolennicy deklaracji zobowiązali się m.in. do wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie polityki inkluzywnej. Ich zdaniem pomoc udzielana w ramach programu *Aid for Trade* powinna wspierać wdrażanie polityk handlowych w większym stopniu uwzględniających problematykę równości płci³³. Wspólne oświadczenie zostało przyjęte także w odniesieniu do rozmów dotyczących regulacji krajowych w sektorze usług. Grupa ponad 60 członków organizacji potwierdziła swoje zaangażowanie na rzecz zintensyfikowania prac, tak aby zakończyć rokowania w tej sprawie przed następną konferencją ministerialną³⁴.

Wśród przyczyn niepowodzenia XI Konferencji Ministerialnej wskazuje się występujące od początku Rundy Doha znaczące różnice stanowisk i oczekiwań członków WTO dotyczące rezultatów rokowań. Linia podziału dotyczy nie tylko państw Północy i Południa. Trudności w wypracowaniu wspólnego stanowiska w wielu kwestiach spornych występują również w grupie państw wysoko rozwiniętych, które we wcześniejszych rundach negocjacji handlowych były w stanie wypracować kompromis i przekonać do niego państwa rozwijające się. Sytuację utrudnia również zmiana pozycji rynków wschodzących w handlu światowym, a tym samym w WTO. Dynamicznie rozwijające się rynki wschodzące coraz sprawniej wykorzystują instrumenty stworzone w ramach wielostronnego systemu handlowego do obrony i realizacji własnych interesów handlowych. Dobrym przykładem może być tutaj polityka handlowa Chin, Indii czy Brazylii.

Obecnie nowym wyzwaniem dla wielostronnego systemu handlowego jest zmiana w polityce handlowej Stanów Zjednoczonych, jaka nastąpiła po objęciu funkcji prezydenta przez Donalda Trumpa. Jeszcze w trakcie kampanii wyborczej WTO była krytykowana przez kandydata za brak skuteczności w odniesieniu do nieuczciwych praktyk handlowych. Podważano osiągnięcia nie tylko wielostronnej liberalizacji

³⁰ Grupa spotkała się po raz pierwszy na początku 2018 r.

³¹ D. Wnukowski, „Światowa Organizacja Handlu: kryzys negocjacyjny i szanse jego przezwyciężenia”, *Biuletyn PISM* 2018, nr 27 (1600).

³² WTO, *Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017*, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf [dostęp: 10.01.2019].

³³ WTO, *World Trade Report 2018*, Geneva 2018, s. 108–109.

³⁴ WTO, *Joint Ministerial Statement on Services Domestic Regulations*, 13 listopada 2017 r., WT/MIN(17)/61.

handlu, lecz także porozumień regionalnych i bilateralnych. Jedną z pierwszych decyzji Trumpa po zaprzysiężeniu było wycofanie USA z Partnerstwa Transpacyficznego (*Transpacific Partnership*, TPP). Następnie nowa administracja przystąpiła do realizacji kolejnych obietnic wyborczych. Pod hasłem „Trade Deals Working For All Americans” rozpoczął się proces renegocjowania Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA). Zgodnie z zapowiedzią, że „wykorzystamy każde narzędzie w dyspozycji rządu federalnego, aby zwalczyć nadużycia w handlu”³⁵, nasilono stosowanie instrumentów polityki protekcyjności wobec partnerów handlowych³⁶. Szczególnie jaskrawym przykładem tej polityki są cła na stal i aluminium wprowadzone w marcu 2018 r. ze względów bezpieczeństwa narodowego. W tym przypadku w celu ochrony konkretnego sektora gospodarki zdecydowano się na uzasadnienie, które powinno być wykorzystane w szczególnie wyjątkowych sytuacjach. Nie dziwią zatem reakcje partnerów handlowych USA, którzy w odpowiedzi zapowiedzieli lub wprowadzili środki odwetowe. Niepokój, jaki wywołało objęcie cłami stali i aluminium, dobrze oddają słowa delegata Kanady przy WTO, który na forum Rady Generalnej 7 marca 2018 r. stwierdził: „Stany Zjednoczone podejmują ryzyko polegające na otworzeniu puszk Pandory, której nikt nie będzie w stanie zamknąć”³⁷. Polityka USA grozi bowiem wystąpieniem wojen handlowych.

Naturalną reakcją członków WTO na uwarunkowane nacjonalizmem ekonomicznym działania Stanów Zjednoczonych było wykorzystanie instrumentów stworzonych w ramach tego systemu, tj. mechanizmu rozstrzygania sporów oraz mechanizmu przeglądu polityki handlowej. Już 7 marca 2018 r. podczas spotkania Rady Generalnej Chiny wraz z grupą 18 innych państw przeciwnych amerykańskim cłom na stal i aluminium wezwały prezydenta Trumpa, by zrezygnował z tego projektu³⁸. Następnie 18 grudnia 2018 r. podczas posiedzenia Organu Rozstrzygania Sporów (*Dispute Settlement Body*, DSB) Chiny złożyły wniosek o powołanie panelu w celu orzekania w sprawie taryf celnych na przywóz chińskich towarów nakładanych przez Stany Zjednoczone na mocy sekcji 301 Aktu handlowego z 1974 r.³⁹ Po ponownym chińskim wniosku w dniu 28 stycznia 2019 r. DSB ustanowił panel w tej sprawie⁴⁰.

W ramach przeglądu polityki handlowej Stanów Zjednoczonych pod koniec 2018 r. (17 i 19 grudnia) w zasadzie wszystkie delegacje, które zabrały głos, podkreślając znaczący wkład USA w tworzenie wielostronnego systemu handlowego,

³⁵ „Sino-American trade. Rules of engagement”, *The Economist* z 28 stycznia 2017 r., s. 57.

³⁶ Polityka handlowa USA opiera się obecnie na czterech filarach: 1) obronie suwerenności narodowej, która jest nadrzędna w stosunku do polityki handlowej; 2) restrykcyjnym umacnianiu amerykańskiej legislacji handlowej; 3) wykorzystaniu wszelkich środków do otwarcia rynków zagranicznych; 4) negocjowaniu nowych, lepszych porozumień handlowych.

³⁷ *WTO: Chiny na czele grupy państw przeciwnych cłom w USA na stal i aluminium*, <https://www.pb.pl/wto-chiny-na-czele-grupy-panstw-przeciwnych-clom-w-usa-na-stal-i-aluminium-907393> [dostęp: 10.01.2019].

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *WTO, United States – Tariff Measures on Certain Goods from China, Request for the Establishment of a Panel by China*, 7 grudnia 2018 r., WT/DS543/7.

⁴⁰ *WTO, DS543: United States – Tariff Measures on Certain Goods from China*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm [dostęp: 30.01.2019].

od podpisania Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu w 1947 r., przez kolejne rundy negocjacji handlowych, wyrażały głębokie zaniepokojenie obecną polityką handlową i stanowiskiem USA prezentowanym na forum organizacji. Zwracano w szczególności uwagę na wykorzystywanie w większym stopniu w porównaniu z poprzednim okresem podlegającym przeglądowi środków antydumpingowych i wyrównawczych, zagrożenia wynikające z wprowadzania nowych środków ochronnych ze względów bezpieczeństwa, blokowanie przez Stany Zjednoczone wyboru sędziów Organu Apelacyjnego (*Appellate Body*, AB) oraz brak zainteresowania działaniami podejmowanymi przez innych członków w celu reformy WTO⁴¹.

W związku z pogłębiającym się kryzysem wielostronnego systemu handlu część członków WTO podjęła inicjatywy służące przywróceniu jego efektywności nie tylko w zakresie negocjacji handlowych, lecz także w odniesieniu do mechanizmów monitorowania i nadzoru. We wrześniu 2018 r. Komisja Europejska opublikowała dokument koncepcyjny, w którym zawarto idee stanowiące podstawę do wypracowania konkretnych propozycji reformy WTO. Dokument ten jest efektem decyzji Rady Europejskiej obradującej w dniach 28–29 czerwca 2018 r., która udzieliła Komisji mandatu do kontynuowania działań na rzecz modernizacji WTO służących zwiększeniu znaczenia organizacji, jej skuteczności i dostosowaniu do wyzwań współczesnej gospodarki światowej⁴². Koncepcja zaprezentowana 20 września 2018 r. w Genewie podczas zwołanego przez Kanadę posiedzenia poświęconego reformie WTO obejmuje trzy główne obszary: ustanawianie zasad dotyczących międzynarodowej wymiany handlowej, wzmocnienie roli monitorującej WTO i przejrzystości, rozstrzyganie sporów handlowych.

W odniesieniu do pierwszego wskazano na konieczność przywrócenia równowagi systemu i równych szans przez utrzymanie dyscypliny w zakresie stosowania subsydiów w przemyśle i działalności przedsiębiorstw państwowych⁴³. Podkreślono również potrzebę wypracowania nowych zasad służących eliminacji barier w handlu usługami, przepływach inwestycji, handlu elektronicznym (e-commerce) i w stosunku do wymuszonego transferu technologii. WTO powinna się również w większym stopniu zaangażować w realizację celów zrównoważonego rozwoju oraz wypracować bardziej elastyczne podejście do przestrzegania przyjętych zasad przez członków w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego (nowe zasady stosowania klauzuli specjalnego i zróżnicowanego traktowania w przyszłych umowach).

⁴¹ Zob. *Trade Policy Review: United States, Concluding remarks by the Chairperson*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp482_crc_e.htm [dostęp: 10.01.2019]; *Trade Policy Review Body, Trade Policy Review Report by the Secretariat, United States*, 12 listopada 2018 r., WT/TPR/S/382.

⁴² *Posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2018 r.) – Konkluzje*, <https://www.consilium.europa.eu/media/35952/28-euco-final-conclusions-pl.pdf> [dostęp: 10.01.2019].

⁴³ Uznano, iż obowiązujące regulacje nie obejmują w stosowny sposób subsydiów powodujących zakłócenia na rynku, często przekazywanych za pośrednictwem przedsiębiorstw państwowych (*state-owned enterprises*, SOEs). Należy zatem poprawić transparentność i efektywność systemu notyfikacji subsydiów oraz wypracować regulacje uwzględniające inne rodzaje wsparcia zakłócającego rynek, udzielanego przez przedsiębiorstwa będące własnością skarbu państwa, gdy są one wykorzystywane jako narzędzia realizacji polityki gospodarczej rządu. European Commission, *Concept paper, WTO modernization, Introduction to future EU proposals*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf [dostęp: 10.01.2019].

Wzmocnienie efektywności procesu negocjacji handlowych dzięki działaniom o charakterze proceduralnym jest również istotnym celem reformy WTO. UE w swojej propozycji wskazała potrzebę większej elastyczności w tym zakresie. Zgodnie z promowaną koncepcją elastycznego multilateralizmu (*flexible multilateralism*) członkowie WTO zainteresowani rozwiązaniem określonej kwestii, w odniesieniu do której nie ma jeszcze pełnego konsensusu wielostronnego, powinni mieć możliwość jej uregulowania w drodze negocjacji plurilateralnych. Korzyści wynikające z tego rozwiązania byłyby dostępne dla wszystkich pozostałych członków na podstawie obowiązującej klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU). Jednocześnie UE podkreśla, że należy podejmować stałe działania na rzecz wzmocnienia funkcji negocjacyjnej WTO w wymiarze multilateralnym, obejmującym wszystkich członków WTO, przez budowanie zaangażowania politycznego członków organizacji, wzmocnienie roli Sekretariatu WTO w rokowaniach handlowych oraz implementację i monitorowanie przyjętych zobowiązań. Rozważana jest również kwestia większej częstotliwości konferencji ministerialnych i zintensyfikowania procesów na szczeblu wysokich rangą funkcjonariuszy⁴⁴.

Oprócz przywrócenia funkcjonalności rokowań handlowych WTO propozycje UE odnoszą się do regularnych prac głównych organów organizacji i poszczególnych komitetów. Długoterminowe cele modernizacji w tym zakresie obejmują: zapewnienie przejrzystości środków polityki handlowej członków organizacji; rozwiązanie konkretnych problemów handlowych przed wniesieniem sprawy do DSB oraz stopniowe dostosowywanie prawa WTO do aktualnych wyzwań. Z uwagi na związane z działaniami Stanów Zjednoczonych realne zagrożenie utraty funkcjonalności mechanizmu rozstrzygnięcia sporów propozycje UE szeroko odnoszą się do tego aspektu działalności organizacji. Jeżeli bowiem USA nadal będą blokować nominacje sędziów Organu Apelacyjnego, to najpóźniej w grudniu 2019 r. system rozstrzygnięcia sporów WTO przestanie działać, gdyż w związku z kolejnymi wakacjami w składzie AB pozostanie mniej niż trzech członków, co stanowi minimalną liczbę wymaganą do rozpatrzenia odwołania. W tej sytuacji strona sporu może zablokować przyjmowanie orzeczeń panelu przez odwołanie się od nich⁴⁵. Zastanawiając się nad przyczynami polityki Stanów Zjednoczonych w tym zakresie, należy zwrócić uwagę na wcześniej wspomniane, wzbudzające wiele kontrowersji unilateralne działania tego kraju polegające na wprowadzaniu bardziej restrykcyjnych narzędzi polityki handlowej ze względów bezpieczeństwa państwa. Wydaje się zatem, że USA, stosując pragmatyczne podejście, starają się zablokować ewentualne przyszłe negatywne rozstrzygnięcia sporów handlowych związanych z aktualnie prowadzoną przez nie polityką handlową.

W celu realizacji programu modernizacji WTO Unia Europejska rozpoczęła współpracę z innymi państwami członkowskimi organizacji, w tym m.in. ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią (w ramach rozmów trójstronnych); z Chinami (w ramach specjalnej grupy roboczej utworzonej podczas ostatniego szczytu UE-Chiny);

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

z innymi partnerami (m.in. podczas szczytów G-20)⁴⁶. Efektem tych działań są konkretne propozycje przedłożone na forum WTO. Podczas posiedzenia Rady ds. Handlu Towarami (12–13 listopada 2018 r.) UE wspólnie z Argentyną, Kostaryką, Japonią, Stanami Zjednoczonymi oraz Tajwanem przedłożyła projekt Procedur służących zwiększeniu przejrzystości i wzmocnieniu wymogów notyfikacji w ramach porozumień WTO⁴⁷. Dokument ten opiera się na propozycjach przedstawionych po raz pierwszy przez Stany Zjednoczone podczas XI Konferencji Ministerialnej w grudniu 2017 r.

Kolejne postulaty reformy WTO UE zgłosiła Radzie Generalnej 12 grudnia 2018 r. w postaci dwóch komunikatów dotyczących Organu Rozstrzygania Sporów. Pierwszy z dokumentów złożono wraz z Chinami, Kanadą, Indiami, Norwegią, Nową Zelandią, Szwajcarią, Australią, Republiką Korei, Islandią, Singapurem, Meksykiem, Kostaryką i Czarnogorą⁴⁸. Drugi zawiera propozycje sformułowane przez UE, Chiny, Indie i Czarnogorę⁴⁹. Celem zaproponowanych zmian jest wzmocnienie skuteczności, niezależności i bezstronności Organu Apelacyjnego, m.in. w wyniku przyjęcia nowych regulacji dotyczących ustępujących członków AB, które jasno określają, kiedy mogą oni nadal pełnić swoje funkcje do zakończenia trwającego postępowania odwoławczego, ustanowienia jednej dłuższej kadencji dla członków AB (od 6 do 8 lat), zwiększenia ich liczby z 7 do 9, zaangażowanych w pełnym wymiarze czasu, uruchamiania automatycznej procedury wyboru, gdy stanowisko jest nieobsadzone. Propozycje odnoszą się również do okresu trwania postępowania odwoławczego⁵⁰, zakresu wykładni regulacji objętych postępowaniem⁵¹ oraz wprowadzenia corocznych spotkań członków WTO (DSB) i Organu Apelacyjnego.

Na forum grudniowej Rady Generalnej przedłożony został także dokument dotyczący rozpoczęcia ukierunkowanej dyskusji na temat problemów związanych z funkcjonowaniem mechanizmu rozstrzygania sporów. Komunikat w tej sprawie przygotowała Australia wraz z Singapurem⁵². Następnie dołączyły do niego Kostaryka, Kanada i Szwajcaria. Dyskusję dotyczącą wymienionych dokumentów zakończyła konkluzja Przewodniczącego Rady Generalnej, który uznał, że sprawy systemu

⁴⁶ Komisja Europejska przedstawia kompleksowe podejście na rzecz modernizacji Światowej Organizacji Handlu, Bruksela, 18 września 2018 r., europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5786_pl.pdf [dostęp: 10.01.2019].

⁴⁷ General Council, Council for Trade in Goods, *Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements Communication from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan, and the United States*, 1 listopada 2018 r., JOB/GC/204, JOB/CTG/14.

⁴⁸ General Council 12–13 December 2018, *Communication from the European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic of Korea, Iceland, Singapore, Mexico, Costa Rica and Montenegro to the General Council, Revision*, 11 grudnia 2018 r., WT/GC/W/752/Rev.2.

⁴⁹ General Council 12–13 December 2018, *Communication from the European Union, China, India to the General Council*, 26 listopada 2018 r., WT/GC/W/753.

⁵⁰ Postępowanie odwoławcze powinno się zakończyć w ciągu 90 dni, chyba że strony postanowią inaczej.

⁵¹ Kwestie prawne objęte postępowaniem nie obejmują wykładni ustawodawstwa krajowego.

⁵² General Council 12–13 December 2018, *Adjudicative Bodies: Adding to or Diminishing Rights or Obligations under the WTO Agreement, Communication from Australia, Singapore, and Costa Rica to the General Council*, 7 grudnia 2018 r., WT/GC/W754.

rozstrzygania sporów wymagają pilnych działań i konieczna jest bardziej ukierunkowana dyskusja. W tym celu podjął decyzję o rozpoczęciu nieformalnego procesu mającego na celu przezwycięzenie impasu związanego z wyborem członków Organu Apelacyjnego⁵³. Zgodnie z decyzją Rady Generalnej z 18 stycznia 2018 r. Przewodniczącego Rady Generalnej – ambasadora Japonii Junichi Ihara – będzie wspierał w tych działaniach jako mediator ambasador Nowej Zelandii przy WTO David Walker⁵⁴.

Oprócz UE również inni członkowie WTO podejmują działania na rzecz zreformowania organizacji. Szczególną aktywnością w tym zakresie wykazuje się Kanada, która nie tylko 21 września 2018 r. przedstawiła swoją propozycję modernizacji WTO⁵⁵, lecz także zapoczątkowała proces plurilateralnej współpracy w tym zakresie w postaci tzw. Grupy Ottawskiej ds. reformy WTO (*Ottawa Group on WTO Reform*). Początkiem tej współpracy jest spotkanie ministerialne z udziałem przedstawicieli 13 członków organizacji⁵⁶, które odbyło się w Ottawie w dniach 24–25 października 2018 r. Jego efektem jest wspólna deklaracja, w której wyrażono poparcie dla opartego na zasadach wielostronnego systemu handlowego i podkreślono niezbędną rolę, jaką WTO odgrywa w ułatwianiu i ochronie handlu. Jednocześnie wykazano głębokie zaniepokojenie obserwowanymi tendencjami w handlu międzynarodowym, „zwłaszcza wzrostem protekcjonizmu, który negatywnie wpływa na WTO i zagraża całemu wielostronnemu systemowi handlowemu”⁵⁷. Wśród dziedzin wymagających pilnych działań i skoordynowanej współpracy, podobnie jak we wcześniejszych propozycjach UE i Kanady, wymieniono: przywrócenie skuteczności systemu rozstrzygania sporów, ożywienie funkcji negocjacyjnej WTO (w tym zakończenie negocjacji w sprawie dotacji dla rybołówstwa w 2019 r. zgodnie z instrukcjami XI Konferencji Ministerialnej) oraz wzmocnienie monitorowania i przejrzystości polityki handlowej członków WTO⁵⁸.

Przeglądu aktywności Grupy Ottawskiej zgodnie z harmonogramem przyjętym w trakcie spotkania w stolicy Kanady dokonano podczas Światowego Forum Ekonomicznego w Davos w styczniu 2019 r. W efekcie został przyjęty kolejny komunikat (24 stycznia 2019 r.), w którym członkowie grupy ponownie wyrazili

⁵³ WTO, *Summary of General Council meeting of 12 December 2018*, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/sum_gc_dec18_e.htm [dostęp: 18.01.2019].

⁵⁴ WTO, *General Council Chair appoints facilitator to address disagreement on Appellate Body*, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gc_18jan19_e.htm [dostęp: 18.01.2019].

⁵⁵ Propozycja Kanady zawiera trzy postulaty: 1) poprawa wydajności i skuteczności funkcji monitorowania WTO; 2) zabezpieczenie i wzmocnienie systemu rozstrzygania sporów; 3) modernizacja zasad handlu. Zob. *Strengthening and modernizing the WTO: Discussion paper communication from Canada*, 21 września 2018 r., https://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion_paper-document_travail.aspx?lang=eng [dostęp: 19.01.2019].

⁵⁶ Grupę Ottawską tworzą: Australia, Brazylia, Kanada, Chile, Unia Europejska, Japonia, Kenia, Korea, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Singapur i Szwajcaria. Przewodniczy jej Jim Carr, kanadyjski minister ds. dywersyfikacji handlu międzynarodowego.

⁵⁷ *Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform*, Ottawa, 25 października 2018 r., <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communique-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html> [dostęp: 10.01.2019].

⁵⁸ Ibidem.

determinację do podjęcia szybkich i wspólnych działań w celu sprostania bezprecedensowym wyzwaniom stojącym przed wielostronnym systemem handlowym i przywrócenia zaufania do niego przez zmiany w trzech głównych dziedzinach wskazanych powyżej w poprzednim dokumencie. Dodatkowo podkreślono zaniepokojenie gwałtownym wzrostem środków ograniczających handel, jaki nastąpił w 2018 r., i zachęcano członków WTO do większej powściągliwości we wprowadzaniu nowych środków ochronnych⁵⁹. Kolejne spotkanie Grupy Ottawskiej zaplanowano na maj 2019 r.

Problem reformy WTO w Davos pojawił się nie tylko podczas spotkania członków Grupy Ottawskiej. W dniu 25 stycznia 2019 r. odbyło się nieformalne spotkanie ministerialne poświęcone kwestiom WTO, którego gospodarzem był rząd szwajcarski⁶⁰. W tym dniu zorganizowano również spotkanie grupy członków WTO zainteresowanych intensyfikacją działań w sektorze handlu elektronicznego⁶¹. Ministrowie uczestniczący w spotkaniu wydali wspólną deklarację określającą zamiar rozpoczęcia negocjacji w sprawie handlu elektronicznego⁶². Dokument podpisało 76 członków WTO, którzy odpowiadają za 90% światowego handlu. W Davos o konieczności reformy WTO mówił również dyrektor generalny WTO, który uczestniczył w serii spotkań ministerialnych. Dokonując przeglądu wyzwań dla handlu światowego, Roberto Azevêdo podkreślił, iż „system handlowy musi ewoluować, jeśli ma on pozostać aktualny”⁶³.

Przed WEF reforma WTO była również przedmiotem dyskusji szczytu przywódców G-20 w Buenos Aires (30 listopada – 1 grudnia 2018 r.). W trakcie spotkania uznano, że wielostronny system handlu „nie spełnia swoich zadań” i należy dążyć do poprawy jego funkcjonowania⁶⁴. Ocena postępu w tym zakresie ma zostać dokonana podczas kolejnego szczytu państw grupy w czerwcu 2019 r.

Odpowiedzią na kryzys wielostronnego systemu handlowego jest proliferacja preferencyjnych porozumień handlowych, które w coraz większym stopniu stanowią alternatywę dla multilateralnej liberalizacji handlu. Podobnie jak w latach poprzednich państwa zainteresowane uzyskaniem łatwiejszego dostępu do zagranicznych rynków

⁵⁹ WTO, *Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform*, 25 stycznia 2019 r., WT/L/1057.

⁶⁰ W spotkaniu wzięło udział 32 przedstawicieli członków WTO, w tym przedstawiciele grupy WTO ds. krajów najsłabiej rozwiniętych, grupy WTO ds. Afryki oraz grupy WTO ds. Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Zob. World Trade Organization, *Informal WTO Ministerial Gathering, Davos, 25 January 2019, Personal Concluding Remarks by the Chair, Federal Councillor Guy Parmelin, Switzerland*, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/chdgra_25jan19_e.pdf [dostęp: 30.01.2019].

⁶¹ Albania, Argentyna, Australia, Bahrajn, Brazylia, Brunei, Kanada, Chile, Chiny, Kolumbia, Kostaryka, Salvador, Unia Europejska, Gruzja, Honduras, Hongkong, Islandia, Izrael, Japonia, Kazachstan, Republika Korei, Kuwejt, Laos, Liechtenstein, Malezja, Meksyk, Mołdawia, Mongolia, Czarnogóra, Mjanma, Nowa Zelandia, Nikaragua, Nigeria, Norwegia, Panama, Paragwaj, Peru, Katar, Federacja Rosyjska, Singapur, Szwajcaria, Tajwan, Tajlandia, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Turcja, Ukraina, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Stany Zjednoczone oraz Urugwaj.

⁶² WTO, *Joint Statement of Electronic Commerce*, 25 stycznia 2019 r., WT/L/1056.

⁶³ WTO, *DG Azevêdo meets ministers in Davos: discussions focus on reform; progress on e-commerce*, 25 stycznia 2019 r., https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_25jan19_e.htm [dostęp: 30.01.2019].

⁶⁴ G20, *G20 Leaders' Declaration, Building Consensus for Fair and Sustainable Development*, http://www.g20.utoronto.ca/2018/buenos_aires_leaders_declaration.pdf [dostęp: 30.01.2019].

zbytu w 2018 r. kontynuowały i podejmowały nowe inicjatywy na rzecz budowy stref wolnego handlu z istotnymi partnerami handlowymi. W 2018 r. weszły w życie trzy umowy handlowe: Chiny–Gruzja, EFTA–Filipiny, Kompleksowe i Progresywne Partnerstwo Transpacyficzne (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*⁶⁵, CPTPP)⁶⁶. W dniu 17 lipca 2018 r. Unia Europejska podpisała umowę o wolnym handlu z Japonią⁶⁷. Umowa weszła w życie 1 lutego 2019 r. Po Kanadzie Japonia jest kolejną gospodarką wysoko rozwiniętą, z którą UE zmieniła dotychczasowe, oparte na standardach WTO, niedyskryminacyjne zasady handlu na relacje preferencyjne. W dniu 30 listopada 2018 r. podpisano również trójstronne porozumienie między Stanami Zjednoczonymi, Meksykiem i Kanadą (*United States–Mexico–Canada Agreement*, USMCA) zastępujące dotychczasową umowę NAFTA⁶⁸. W 2018 r. rozpoczęto także kilka procesów negocjacyjnych, m.in. rokowania w sprawie bilateralnej umowy handlowej między Chinami i Mołdawią. W kolejnych latach, wobec utrzymującego się impasu w WTO, należy się spodziewać dalszych porozumień handlowych. Dużą aktywnością w tym zakresie może się wykazać zwłaszcza Wielka Brytania, jeżeli dojdzie do tzw. twardego wyjścia tego państwa z UE.

PROBLEMY ZARZĄDZANIA ŚWIATOWYM SYSTEMEM FINANSOWYM

W listopadzie 2018 r. minęło dziesięć lat od pierwszego szczytu G-20. W deklaracji przyjętej na jego zakończenie liderzy państw grupy podkreślali konieczność reformy systemu zarządzania światowym systemem finansowym (*Global Financial Governance*, GFG). Za szczególnie istotne uznano wówczas reformy międzynarodowych instytucji finansowych (z MFW na czele) oraz wzmocnienie międzynarodowych regulacji finansowych. W ciągu dekady wiele zmieniło się w tym zakresie: dokonano (częściowej) reformy systemu kwot udziałowych MFW, zaszły zmiany w składzie Rad Dyrektorów MFW i Banku Światowego (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) oraz rozszerzył się zakres usług świadczonych przez te instytucje państwom członkowskim. Powszechnie krytykowane Forum Stabilności Finansowej przekształcono w 2009 r. w Radę Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*, FSB) – instytucję o rozszerzonym składzie i kompetencjach względem poprzednika. Tym samym w systemie zarządzania światowymi finansami pojawiła się swego rodzaju instytucja parasolowa, mająca koordynować prace pozostałych podmiotów. Z inicjatywy G-20 i Rady Stabilności Finansowej

⁶⁵ Strony umowy: Australia, Brunei, Kanada, Chile, Japonia, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, Wietnam.

⁶⁶ WTO, *Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [dostęp: 2.02.2019].

⁶⁷ Zob. *Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership*, Official Journal of the European Union, L330, vol. 61, 27 grudnia 2018 r.

⁶⁸ *Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement between the United States of America, the United Mexican States and Canada*, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> [dostęp: 2.02.2019].

przyjęto szereg regulacji w zakresie nadzoru finansowego, a wzmocniony Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Finansowego (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS) stał się najważniejszym graczem w tym zakresie. Istotne zmiany zaszły również w architekturze finansowania rozwoju gospodarczego, czego przykładem może być powstanie Nowego Banku Rozwoju (*New Development Bank*, NDB) oraz Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB), jak też promocja innowacyjnych źródeł finansowania rozwoju⁶⁹.

Tym samym wydawało się, że kryzys finansowy *subprime* odegrał rolę swoistego katalizatora zmian w globalnym zarządzaniu systemem finansowym, a oparty jeszcze na szczątkach regulacji z Bretton Woods system stopniowo zaczął odzwierciedlać współczesny układ sił w światowej gospodarce (i polityce), stając się bardziej inkluzywny i lepiej dostosowany do potrzeb jego uczestników. Niestety po dziesięciu latach część zapowiadzianych reform światowego systemu finansowego pozostaje niezrealizowana. Co więcej, wiele wskazuje na blokowanie procesu zmian przez indywidualne interesy poszczególnych państw.

Brak postępu w reformie międzynarodowego systemu finansowego był przedmiotem obrad ministrów finansów i szefów banków centralnych G-20 w kwietniu 2017 r. W czasie tego spotkania powołano *G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance* (G20EPG), mającą opracować rekomendacje w celu przyspieszenia procesu reform globalnej architektury finansowej oraz zarządzania międzynarodowymi instytucjami finansowymi, jak też wskazać działania niezbędne dla zapewnienia stabilności gospodarczej i zrównoważonego rozwoju w „nowej globalnej erze” (*new global era*)⁷⁰.

Pod koniec 2018 r. grupa opublikowała swój raport końcowy zatytułowany *Making the Global Financial System Work for All*. Jednym z sugerowanych w nim kierunków zmian jest wzmocnienie międzynarodowego systemu finansowego oparte na zasadach tzw. nowego multilateralizmu. Eksperti wskazują, że obecny system zarządzania światowymi finansami jest wysoce zdecentralizowany i ma szansę dalej spełniać swoje funkcje jedynie w warunkach przejrzystości i koordynacji prac poszczególnych jego uczestników: na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym. Postuluje się zatem działania na rzecz budowy wielostronnego i opartego na współpracy (*cooperative*) porządku międzynarodowego, który by zapewniał inkluzywny i zrównoważony wzrost (*inclusive and sustainable growth*), umożliwiając wspólne działania w obliczu zagrożeń⁷¹. Wśród zmian niezbędnych do osiągnięcia tego celu eksperci wymieniają m.in. wzmocnienie regulacji międzynarodowych przepływów kapitału w celu minimalizacji ryzyka związanego z niestabilnością na rynkach

⁶⁹ Por. D.D. Bradlow, „Rethinking global financial governance reform”, *The World Financial Review*, 4 stycznia 2012 r., <http://www.worldfinancialreview.com/?p=2439> [dostęp: 31.01.2019].

⁷⁰ Global Financial Governance, *Why the Need for Reform*, <https://www.globalfinancialgovernance.org/> [dostęp: 31.01.2019].

⁷¹ G20EPG, *Making the Global Financial System Work for All, Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance*, październik 2018, s. 11 i n., <https://www.globalfinancialgovernance.org/assets/pdf/G20EPG-Full%20Report.pdf> [dostęp: 30.01.2019].

finansowych, stworzenie solidnego systemu nadzoru finansowego, a wreszcie dal-
sze wzmocnienie i lepszą koordynację globalnej sieci bezpieczeństwa finansowego⁷².

Wskazane przez G20EPG kierunki zmian dla międzynarodowych instytucji fi-
nansowych (*International Financial Institutions*, IFIs) wyraźnie wzmocniają mię-
dzynarodową pozycję G-20. Trzeba podkreślić, że państwa członkowskie grupy *de*
facto kontrolują MFW, większość wielostronnych banków rozwoju, jak też Radę
Stabilności Finansowej czy poszczególne komitety regulacyjne powiązane z ba-
zylejskim Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych (*Bank for International*
Settlements, BIS)⁷³. Kolejne szczyty G-20 od ponad dekady wyznaczają kierunki
reformy tego systemu oraz są platformą dla działań na rzecz zwiększenia poziomu
finansowania poszczególnych IFIs. Nie inaczej było w przypadku dwóch ostatnich
szczytów – w Hamburgu (7–8 lipca 2017 r.) oraz w Buenos Aires (30 listopada –
1 grudnia 2018 r.), podczas których oprócz zagadnień związanych ze wsparciem dla
wzrostu gospodarczego, handlu międzynarodowego czy poparcia dla regulacji ryn-
ków finansowych uwagę liderów G-20 przykuły m.in. problemy wynikające z braku
regulacji tzw. kryptowalut oraz szeroko rozumianego cyberbezpieczeństwa⁷⁴.

Jedną z kluczowych inicjatyw G-20 było utworzenie Rady Stabilności Finansowej
jako odpowiedzi na ujawnione w wyniku kryzysu finansowego *subprime* luki w za-
rządzaniu światowym systemem finansowym, w tym kwestie związane z brakiem
koordynacji między międzynarodowymi instytucjami finansowymi. Patrząc na dzia-
łalność Rady w ostatnich dwóch latach, można stwierdzić, że coraz śmiejel-
nie ona do roli swoistego ogniwa spajającego poszatkowany system instytucji GFG.
Poza faktem, że jest to jedyne forum, którego członkami są niemal wszystkie global-
ne i regionalne IFIs, jej pozycję wzmocnia poparcie G-20. Ponadto regularnie mo-
nitoruje ona postępy w implementacji międzynarodowych regulacji finansowych⁷⁵.

Wzmocnianie pozycji G-20 i powiązanej z nią Rady odbywa się częściowo
kosztem MFW. Patrząc na obecny status MFW, nie da się nie zauważyć pewnych
sprzeczności. Z jednej strony jest to instytucja o niemal uniwersalnym członkostwie
(189 państw) dysponująca najszerszym mandatem ze wszystkich IFIs, z drugiej stro-
ny – pomimo prowadzonej od 2010 r. reformy – struktura MFW nadal częściowo od-
zwierciedla zimnowojenny porządek świata. Realizowany obecnie piętnasty general-
ny przegląd kwot ma się zakończyć najpóźniej do końca 2019 r., jednak nie stwarza

⁷² Ibidem. W podobnym tonie utrzymana jest najnowsza wersja publikowanego przez Bank Świa-
towy *Global Financial Development Report*. Por. World Bank Group, *Global Financial Development*
Report 2017/2018. Bankers without Borders, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28482/9781464811487.pdf> [dostęp: 30.01.2019].

⁷³ Szerzej: N. Alexander, *The Hijacking of Global Financial Governance?*, Heinrich Böll Stiftung North
America, 23 kwietnia 2018 r., <https://us.boell.org/2018/04/23/hijacking-global-financial-governance> [do-
stęp: 30.01.2019].

⁷⁴ Problematyka ta jest ostatnio analizowana m.in. przez BIS. Na temat stanu regulacji rynku kryptowa-
lut: A. Nelson, „Cryptocurrency regulation in 2018: Where the world stands right now”, *Bitcoin Magazine*,
1 lutego 2018 r., [https://bitcoinmagazine.com/articles/cryptocurrency-regulation-2018-where-world-stands-
right-now/](https://bitcoinmagazine.com/articles/cryptocurrency-regulation-2018-where-world-stands-right-now/) [dostęp: 3.02.2019].

⁷⁵ R.H. Weber, D.N. Staiger, „Financial Stability Board: Mandate and implementation of its systemic
risks standards”, *International Journal of Financial Studies* 2014, nr 2, s. 82 i n.; E. Helleiner, „The Financial
Stability Board and international standards”, *CIGI G20 Papers* 2010, nr 1.

on szans na likwidację dysproporcji między państwami G-7 a państwami rozwijającymi się w tym systemie⁷⁶. Ponadto w ostatnich dwóch latach coraz bardziej widoczna staje się rywalizacja na linii Stany Zjednoczone – Chiny o wpływ w MFW. Dobrą ilustracją tej rywalizacji są wyrażane przy wielu okazjach obawy amerykańskich polityków związane z realizacją przez Chiny założeń Inicjatywy Pasa i Drogi (*Belt and Road Initiative*, BRI) i wynikające z tego potencjalne koszty dla MFW (ze względu na możliwy niekontrolowany wzrost poziomu zadłużenia niektórych uczestników BRI). Warto wspomnieć, że o ile w obecnym układzie kwot USA nie są w stanie zablokować przyznania wsparcia dla państwa członkowskiego MFW, o tyle mogą skutecznie uniemożliwić zwiększanie (i tak niedostatecznych) podstawowych zasobów Funduszu oraz utrudniać dalszą reformę tej instytucji⁷⁷.

Pomimo kontrowersji odnośnie do przyszłej roli MFW i sposobu zarządzania tą instytucją Radzie Zarządzającej MFW udało się w lipcu 2017 r. zatwierdzić nowy niefinansowy instrument wsparcia dla państw członkowskich – *Policy Coordination Instrument* (CPI). CPI ma stanowić wzmocnienie globalnej sieci bezpieczeństwa finansowego, m.in. przez pomoc państwom beneficjentom w pozyskiwaniu finansowania z regionalnych instytucji finansowych. Pierwszymi beneficjentami programu zostały Seszele (grudzień 2017 r., 3 lata) oraz Serbia (lipiec 2018 r., 30 miesięcy)⁷⁸.

Zmiany zachodzą również w siostrzanej wobec MFW instytucji – Banku Światowym. Dotyczą one zarówno mechanizmów zarządzania poszczególnymi instytucjami składającymi się na Grupę Banku Światowego, jak i finansowania działalności tych instytucji. Od września 2017 r. Grupa Banku Światowego realizuje pakiet reform pod hasłem *Maximizing Finance for Development* (MFD). W kwietniu 2018 r. w ramach MFD uzgodniono dodatkowy pakiet wsparcia finansowego dla Grupy na kwotę przekraczającą 65 mld USD⁷⁹. Równocześnie IBRD i pozostałe instytucje Grupy realizują programy mające na celu modernizację mechanizmów współpracy rozwojowej, w tym przy wykorzystaniu najnowszych technologii. Jako przykład stosowania tych ostatnich można wymienić m.in. emisję przez IBRD w sierpniu 2018 r. obligacji opartych na technologii *blockchain*⁸⁰.

⁷⁶ Por. IMF, *Fifteenth General Review of Quotas – Report of the Executive Board to the Board of Governors*, 2 listopada 2016 r., <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fifteenth-General-Review-of-Quotas-Report-of-the-Executive-Board-to-the-Board-of-Governors-PP5072> [dostęp: 20.01.2019].

⁷⁷ E.M. Truman, *China, the United States, and Damage to the IMF*, Peterson Institute for International Economics, 4 września 2018 r., <https://pie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/china-united-states-and-damage-imf> [dostęp: 28.01.2019].

⁷⁸ IMF, *IMF Executive Board Approves 30-Month Policy Coordination Instrument for Serbia*, IMF Press Release 18/299, 18 lipca 2018 r., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/07/18/pr18299-serbia-imf-executive-board-approves-30-month-policy-coordination-instrument> [dostęp: 3.02.2019]; IMF, *IMF Executive Board Approves Three-Year Policy Coordination Instrument for Seychelles*, IMF Press Release 17/492, 13 grudnia 2017 r., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/12/13/pr17492-imf-executive-board-approves-three-year-policy-coordination-instrument-for-seychelles> [dostęp: 3.02.2019].

⁷⁹ N. Alexander, op. cit.

⁸⁰ World Bank, *World Bank Prices First Global Blockchain Bond, Raising A\$110 Million*, World Bank Press Release, 23/24 sierpnia 2018 r., <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/08/23/world-bank-prices-first-global-blockchain-bond-raising-a110-million> [dostęp: 3.02.2019].

Zakrojona na szeroką skalę reforma systemu finansowania Grupy Banku Światowego oraz równoległe przebiegająca restrukturyzacja tych instytucji mogą niestety zostać przerwane. Jednym z najważniejszych wydarzeń ostatnich miesięcy była dość nieoczekiwana rezygnacja dotychczasowego prezydenta Grupy, Jim Yong Kima, trzy lata przed końcem kadencji. Tradycyjnie kandydata na to stanowisko wskazuje prezydent USA. W tym kontekście najnowsze prognozy nie pozostawiają wiele optymizmu co do przyszłości IBRD. Duże szanse na objęcie tej funkcji ma David Malpass, obecnie zajmujący stanowisko podsekretarza skarbu USA do spraw międzynarodowych, który w swoich wypowiedziach dał się poznać jako przeciwnik instytucji wielostronnych⁸¹. Można tutaj wspomnieć, że administracja Trumpa w 2018 r. próbowała ograniczyć podwyżki dla pracowników IBRD, a doradca amerykańskiego prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego, John Bolton, wyraził opinię, że Bank Światowy powinien zostać sprywatyzowany lub zamknięty⁸².

Analogicznie do zmian w zarządzaniu międzynarodowymi instytucjami finansowymi, również w odniesieniu do międzynarodowych regulacji finansowych kierunek reform wyznacza agenda G-20 realizowana we współpracy z Radą Stabilności Finansowej. W 2018 r. proces tworzenia regulacji uznano za niemal kompletny. Analizując dotychczasowe działania, obejmujące m.in. implementację trzeciej wersji Bazylejskiej Umowy Kapitałowej (rozszerzonej w 2016 i 2017 r.), regulacje platform obrotu instrumentami pochodnymi czy niebędących bankami pośredników finansowych, Rada pozytywnie ocenia skuteczność reform, jednak zwraca uwagę na ich nierówną implementację⁸³. Równocześnie pomimo wysiłków międzynarodowych instytucji (m.in. G-20, Rady Stabilności Finansowej, BIS, BCBS) zaangażowanych w proces tworzenia globalnych ram regulacyjnych i nadzorczych w sferze finansów wydarzenia ostatniego roku wskazują na spadek współpracy w tym zakresie. Świadczą o tym działania poszczególnych państw (m.in. USA), które odmawiają zastosowania się do wytycznych⁸⁴.

⁸¹ S. Fleming, J. Politi, „David Malpass emerges as leading contender to head World Bank”, *Financial Times* z 30 stycznia 2019 r., <https://www.ft.com/content/dc1aae02-240d-11e9-8ce6-5db4543da632> [dostęp: 3.02.2019].

⁸² S. Morris, *John Bolton Wants to Shut Down the World Bank*, Center for Global Development, 23 marca 2018 r., <https://www.cgdev.org/blog/john-bolton-wants-shut-down-world-bank> [dostęp: 3.02.2019].

⁸³ FSB, *Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms: Fourth Annual Report*, 28 listopada 2018 r., <http://www.fsb.org/2018/11/implementation-and-effects-of-the-g20-financial-regulatory-reforms-fourth-annual-report/> [dostęp: 30.01.2019].

⁸⁴ Na tym tle pozytywnie wyróżniają się działania regulacyjne UE dotyczące implementacji regulacji bazylejskich, jak też wdrożenia Unii Rynków Kapitałowych, Unii Bankowej oraz Jednolitego Rynku Cyfrowego. Por. V. Santillana, *What Will Be the Trends in Financial Regulation in 2019?*, BBVA Research, 24 grudnia 2018 r., <https://www.bbva.com/en/publicaciones/what-will-be-the-trends-in-financial-regulation-in-2019/> [dostęp: 31.01.2019]. Więcej na temat regulacji finansowych: Linklaters.com, *Financial Regulation. Year in Review and Year to Come 2018/2019*, Linklaters LLP, London 2019, <https://www.linklaters.com/pl-pl/insights/publications/2018/december/financial-regulation-year-in-review-2018-and-year-to-come-2019> [dostęp: 29.01.2019]; Deloitte, *Ten Years on from the Crisis. Financial Markets Regulatory Outlook 2019*, Centre for Regulatory Strategy EMEA, Deloitte LLP, London 2018.

WSPÓLPRACA NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Ramy międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju wyznacza 17 przyjętych w 2015 r. Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Cele te stanowią punkt odniesienia dla pomiaru postępu w zakresie szeroko rozumianego rozwoju oraz wyznaczają kierunki działania dla państw rozwijających się i zaangażowanych we współpracę rozwojową instytucji.

Od rozpoczęcia realizacji SDGs minęły dopiero trzy lata, ale już wiadomo, że postęp w tym zakresie trudno uznać za równomierny. Mimo sukcesów w wielu wymiarach zrównoważonego rozwoju aktualne pozostają nadal liczne problemy. Należą do nich m.in. zmiany klimatyczne, konflikty zbrojne, nierówności dochodowe, ubóstwo i głód, szybkie tempo urbanizacji⁸⁵.

W ostatnich latach w kontekście SDGs oprócz pojęcia zrównoważonego rozwoju coraz częściej pojawia się termin inkluzywny wzrost (*inclusive growth*). Jest to wzrost, który przyczynia się do eliminacji nierówności społecznych, w tym nierówności dochodowych⁸⁶. To właśnie różnego rodzaju nierówności – oprócz problemów związanych z finansowaniem rozwoju gospodarczego – są obecnie uznawane za główne zagrożenie dla poprawy warunków życia w państwach rozwijających się. Wskazuje się, że w ciągu ostatnich dekad wyraźnie wzrósł poziom nierówności dochodowych w skali świata⁸⁷.

W opublikowanym 21 stycznia 2019 r. raporcie Oxfam zwrócono uwagę, że w ciągu 2018 r. majątek najbogatszej warstwy społeczeństwa zwiększył się o 900 mld USD, co oznacza wzrost o 2,5 mld USD dziennie. W tym samym czasie niemal połowa ludzkości – 3,4 mld – żyła za mniej niż 5,5 USD dziennie⁸⁸. Podobne wnioski płyną również z opracowywanego na podstawie bazy WID.world *World Inequality Report 2018*. W ostatnim roku 1% najzamożniejszych mieszkańców Ziemi „przejęło” dwukrotnie większą część światowego wzrostu dochodu niż najuboższe 50%⁸⁹.

Oprócz narastania nierówności w ostatnich latach odnotowano również pozytywne zmiany w rozwoju społeczno-gospodarczym. Jeszcze na początku 2000 r.

⁸⁵ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2018*, United Nations Publications, New York 2018, s. 14 i n.

⁸⁶ Szerzej: I. Turok, „Inclusive growth: Meaningful goal or mirage?”, w: A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney (red.), *Routledge Handbook of Local and Regional Development*, Routledge, London 2011, rozdział 7.

⁸⁷ A. Barolini, „World Inequality Report 2018. The poor keep getting poorer and the rich richer”, *LifeGate*, 28 czerwca 2018 r., <https://www.lifegate.com/people/news/world-inequality-report-2018> [dostęp: 3.02.2019]; W. Byanyima, *Globalization 4.0 for Whom, Project Syndicate*, 19 grudnia 2018 r., <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-4-0-vs-neoliberalism-by-winnie-byanyima-2018-12> [dostęp: 3.02.2019].

⁸⁸ Oxfam, *Reward Work, Not Wealth, Oxfam Briefing Paper*, styczeń 2018, s. 8.

⁸⁹ *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab 2017, <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> [dostęp: 3.02.2019]. Warto tutaj wspomnieć, że od 2017 r. WEF prezentuje ranking państw oparty na autorskim wskaźniku inkluzywnego wzrostu, uwzględniającym m.in. poziom nierówności społecznych: WEF, *The Inclusive Growth and Development Report 2017*, WEF Insight Report, styczeń 2017, Cologny–Geneva, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2017.pdf [dostęp: 3.02.2019]; WEF, *The Inclusive Development Index 2018 Summary and Data Highlights*, Cologny–Geneva, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2018.pdf [dostęp: 3.02.2019].

przedstawiciele klasy średniej i wyższej stanowili około jednej czwartej populacji globu. W 2018 r. można uznać, że około 3,8 mld mieszkańców naszej planety stanowiły osoby o statusie majątkowym klasyfikującym je w klasie średniej lub wyżej. Co więcej, liczba ta szybko wzrasta. Szacuje się, że w 2019 r. szeregi klasy średniej zasilą kolejne 150 mln ludzi⁹⁰. Ponadto w okresie od 2000 r. do końca 2015 r. (ostatnie dostępne dane) odsetek osób żyjących poniżej granicy ubóstwa – wynoszącej zgodnie z obecną definicją 1,9 USD dziennie – spadł z 26,9% do 9,2%⁹¹.

Spadek odsetka ludzi żyjących w skrajnym ubóstwie nie zmienia faktu, że problem ten dotyczy nadal 736 mln mieszkańców Ziemi. Ponadto, zgodnie z ostatnimi danymi, pierwszy raz od ponad dekady wzrosła liczba osób głodujących (z 777 mln w 2015 r. do 815 mln w 2016 r.). Raport dotyczący realizacji SDGs za 2018 r. wskazuje, że główną przyczyną braku bezpieczeństwa żywnościowego są konflikty zbrojne oraz klęski żywiołowe (w szczególności huragany) związane przede wszystkim ze zmianami klimatycznymi⁹².

Uwagę zwraca postępująca koncentracja powyższych problemów na kontynencie afrykańskim. Obecnie największa liczba skrajnie ubogich (ponad 400 mln) to mieszkańcy Afryki Subsaharyjskiej⁹³. Zgodnie z dokonany w 2018 r. przeglądem sytuacji w grupie państw najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDCs) 33 z 47 reprezentantów tej grupy to państwa afrykańskie. Co więcej, mimo że w 2017 r. Gwinea Równikowa została piątym w historii państwem, które spełniło warunki „graduacji” i zostało wykreślone z listy LDCs, nie oznacza to, iż problem ubóstwa nie dotyczy już mieszkańców tego kraju⁹⁴.

Przewyciężenie powyższych problemów rozwojowych oraz realizacja szeroko zakrojonych SDGs wymaga odpowiednich źródeł finansowania. W tym zakresie ostatnie dwa lata przyniosły wręcz rewolucję związaną z przyjęciem w kwietniu 2017 r. nowej koncepcji finansowania rozwoju określanej mianem „kaskady” (*Cascade*). Koncepcja ta, przemianowana w 2018 r. na wspomniane we wcześniejszej części rozdziału MFD⁹⁵, realizowana jest przez wszystkie instytucje Grupy Banku Światowego przy poparciu G-20⁹⁶.

Reformę architektury finansowania rozwoju można uznać za element szerszej reformy zarządzania globalnymi finansami. Jednak koncepcja MFD to coś więcej – jest to zmiana paradygmatu finansowania rozwoju przez wielostronne banki rozwoju

⁹⁰ Por. H. Kharas, „Growth and inequality: To celebrate or not to celebrate? That is the question”, Brookings, 15 stycznia 2019 r., <https://www.brookings.edu/opinions/growth-and-inequality-to-celebrate-or-not-to-celebrate-that-is-the-question/> [dostęp: 30.01.2019].

⁹¹ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2018*, op. cit., s. 4.

⁹² Ibidem.

⁹³ World Bank, *Year in Review: 2018 in 14 Charts*, Feature Story, 21 grudnia 2018 r., <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/12/21/year-in-review-2018-in-14-charts> [dostęp: 3.02.2019].

⁹⁴ UN EADP, *Least Developed Countries (LDCs)*, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html> [dostęp: 3.02.2019].

⁹⁵ MIGA, *2018 Annual Report*, s. 4 i 16, https://www.miga.org/sites/default/files/2018-11/MIGA%202018%20Annual%20Report_0.pdf [dostęp: 3.02.2019].

⁹⁶ World Bank, *Maximizing Finance for Development (MFD)*, <http://www.worldbank.org/en/about/partners/maximizing-finance-for-development> [dostęp: 3.02.2019].

z IBRD na czele. Założenia MFD zawarte są w przyjętym w marcu 2018 r. dokumencie *Forward Look – A Vision for the World Bank Group Implementation Update*. Są one zbieżne z rozwiązaniami promowanymi przez G-20. MFD kładzie nacisk na finansowanie rozwoju z wykorzystaniem kapitału prywatnego. Ujęcie to zakłada, że jeśli tylko istnieje możliwość pozyskania źródła finansowania z prywatnego źródła, wówczas nie powinno być mowy o wykorzystaniu środków publicznych, chociażby w postaci pożyczek z poszczególnych banków rozwoju. Co więcej, rolą państw beneficjentów pomocy rozwojowej jest stwarzanie dla inwestorów przyjaznych warunków w postaci gwarancji dla sektora prywatnego czy ubezpieczenia od ryzyka. Pojawia się tutaj dość kontrowersyjny i niejednoznaczny termin zrównoważonego finansowania komercyjnego (*sustainable commercial financing*). Zgodnie z interpretacją IBRD takie finansowanie jest m.in. efektywne ekonomicznie, opłacalne dla inwestora, zrównoważone fiskalnie, przejrzyste pod względem związanego z nim ryzyka oraz przyczynia się do społecznej równości. Obecnie w pilotażowym programie MFD znalazło się dziewięć państw rozwijających się. Są to Egipt, Indonezja, Irak, Jordania, Kamerun, Kenia, Nepal, Wietnam oraz Wybrzeże Kości Słoniowej⁹⁷.

Niezależnie od poszukiwania nowych źródeł kapitału⁹⁸ szczególną rolę w architekturze finansowania rozwoju odgrywa Oficjalna Pomoc Rozwojowa (*Official Development Assistance*, ODA)⁹⁹. Obecnie stanowi około 70% zewnętrznych środków finansowych dostępnych dla LDCs. Zgodnie z danymi za 2017 r. ODA netto państw członkowskich działającego przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Co-operation and Development*, OECD) Komitetu Pomocy Rozwojowej (*Development Assistance Committee*, DAC) wyniosła 146,6 mld USD. Odpowiadało to 0,31% dochodu narodowego brutto państw DAC, czyli znacznie poniżej poziomu 0,7% deklarowanego jeszcze w ramach porozumienia z Monterrey z 2002 r.¹⁰⁰

Dane DAC z listopada 2018 r. wskazują na spadek napływu kapitału zagranicznego do państw o niskim dochodzie, w latach 2013–2016 spadek ten wyniósł 12%. Ponadto w latach 2016–2017 odnotowano spadek o 30% napływu zagranicznych

⁹⁷ N. Alexander, op. cit.; IFC, *Financials 2018. Redefining Development Finance*, Washington DC 2018, s. 3 i n.; IDA, *IDA18 Replenishment*, <http://ida.worldbank.org/replenishments/ida18-replenishment> [dostęp: 3.02.2019].

⁹⁸ Oprócz MFD istnieją liczne inicjatywy związane z poszukiwaniem i wdrażaniem tzw. innowacyjnych źródeł finansowania rozwoju. Por. Inter-Agency Task Force on Financing for Development, *Innovative Development Finance*, <https://developmentfinance.un.org/innovative-development-finance> [dostęp: 3.02.2019].

⁹⁹ OECD, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019. Time to Face the Challenge*, OECD Publishing, Paris 2018, s. 3 i n.

¹⁰⁰ *Development Aid Stable in 2017 with More Sent to Poorest Countries*, OECD, Paris, 9 kwietnia 2018 r., <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf> [dostęp: 3.02.2019]. W kolejnych latach statystyki ODA zmieniają się w związku z dokonaną przez DAC rekonstrukcją systemu pomiaru przepływów ODA i korektą samej definicji ODA, do której obecnie można zaliczyć niektóre źródła kapitału prywatnego. Por. OECD, *Modernisation of the DAC Statistical System*, <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm> [dostęp: 3.02.2019].

inwestycji bezpośrednich do państw rozwijających się¹⁰¹. Pozytywnym czynnikiem jest wynoszący niemal 11% wzrost napływu *remittances* do państw o niskim i średnim dochodzie (łącznie 528 mld USD), jaki nastąpił w 2018 r.¹⁰² Jednak nawet te środki nie gwarantują realizacji SDGs do 2030 r.

Obawy o realność spełnienia SDGs są uzasadnione również w świetle zmian w systemie funkcjonowania ODA. Mimo podejmowanych prób mobilizacji kapitału prywatnego nie widać szans, aby poziom ODA w najbliższym czasie wzrósł. Sytuacji nie poprawia ogłoszona w październiku 2018 r. przez administrację Trumpa zapowiedź likwidacji amerykańskiej agencji rozwoju (USAID). Na jej miejsce ma powstać U.S. International Development Finance Corporation łącząca – zgodnie z obecnymi trendami – prywatne i publiczne źródła finansowania rozwoju¹⁰³. Jako że USA to obecnie największy indywidualny dawca ODA, zapowiadane zmiany w amerykańskiej architekturze finansowania rozwoju nie pozostaną bez wpływu na globalną współpracę na rzecz rozwoju.

* * *

W 2018 r. globalny system zarządzania gospodarczego musiał się zmierzyć z wieloma starymi i nowymi wyzwaniami. W odniesieniu do światowego systemu handlu należy tu wymienić m.in. narastający protekcyjizm i związane z tą polityką zagrożenie wojnami handlowymi. Członków WTO niepokoją nie tylko bardziej restrykcyjne środki polityki handlowej wprowadzane przez jedną z najsilniejszych gospodarek na świecie, lecz także działania Stanów Zjednoczonych mające na celu osłabienie efektywności systemu rozstrzygania sporów WTO, który – poza mechanizmem przeglądu polityki handlowej – jest podstawą nadzoru nad przyjętymi zasadami handlu światowego. Wobec braku znaczącego postępu w rokowaniach handlowych zablokowanie systemu rozstrzygania sporów prowadzi bowiem do marginalizacji Światowej Organizacji Handlu. WTO utraci wówczas funkcjonalność w dwóch najważniejszych obszarach swojej aktywności. Pozytywnie należy zatem odbierać zapoczątkowane w 2018 r. przez część członków organizacji działania na rzecz modernizacji wielostronnego systemu handlowego służące zdynamizowaniu rokowań, zapewnieniu efektywności mechanizmu rozstrzygania sporów oraz przejrzystości i monitorowania polityki handlowej członków organizacji. W ramach WTO powinny również zostać podjęte działania służące złagodzeniu istniejących napięć między członkami, stanowiące uzupełnienie dwustronnych rozmów, które są prowadzone w związku z wprowadzeniem lub planami wprowadzenia unilateralnych, bardziej restrykcyjnych środków ochrony rynku. Dobrym symptomem

¹⁰¹ DAC, *Donor Countries Need to Reform Development Finance to Meet 2030 Pledge*, 12 listopada 2018 r., <http://www.oecd.org/development/donor-countries-need-to-reform-development-finance-to-meet-2030-pledge.htm> [dostęp: 3.02.2019].

¹⁰² World Bank, *Accelerated remittances growth to low- and middle-income countries in 2018*, Press Release, 8 grudnia 2018 r., <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/12/08/accelerated-remittances-growth-to-low-and-middle-income-countries-in-2018> [dostęp: 3.02.2019].

¹⁰³ A. Saldinger, *A New US Development Finance Agency Takes Flight*, Devex International Development, 4 października 2018 r., <https://www.devex.com/news/a-new-us-development-finance-agency-takes-flight-93572> [dostęp: 3.02.2019].

świadczącym o staraniach państw na rzecz utrzymania sprawności globalnego zarządzania handlem światowym są również rokowania plurilateralne zapoczątkowane podczas ostatniej Konferencji Ministerialnej w Buenos Aires oraz decyzja z Davos o rozpoczęciu negocjacji w sprawie handlu elektronicznego. Sprawdzeniem zaangażowania członków WTO w działania na rzecz zintensyfikowania negocjacji handlowych będzie dotrzymanie terminu 2019 r. w odniesieniu do wypracowania zasad w zakresie subsydiów w rybołówstwie. Intensyfikacja prac WTO w 2019 r. będzie również związana z planowaną na czerwiec 2020 r. XII Konferencją Ministerialną, która odbędzie się po raz pierwszy w Azji Centralnej. Ponadto działania na rzecz reformy WTO mają zostać ocenione podczas kolejnego szczytu G-20 w czerwcu 2019 r. w Osace.

Wśród tematów podnoszonych w czasie szczytu w Osace znajdzie się także stabilność systemu finansowego i reforma międzynarodowej architektury finansowej. Również w zarządzaniu światowym systemem finansowym widoczny jest kryzys multilateralizmu – ostatnie dwa lata były okresem debaty na temat kierunku dalszych reform w tym zakresie. W debacie tej wyraźnie widać kontrast między świadomością, jakie działania należy podjąć, a brakiem ich implementacji. Kolejny rozdźwięk widoczny jest między podejmowanymi przez międzynarodowe instytucje działaniami na rzecz zwiększenia efektywności międzynarodowego systemu finansowego a postępowaniem poszczególnych państw podważających te inicjatywy. Od strony instytucjonalnej zauważa się dążenie wielu przedstawicieli G-20 do wzmocnienia roli grupy w GFG. Biorąc pod uwagę działalność Rady Stabilności Finansowej czy zmiany w systemie finansowania wielostronnych banków rozwoju, wysiłki te można uznać za skuteczne. Inną kwestią jest pytanie, w jakim stopniu działania takie – pośrednio osłabiające międzynarodową pozycję MFW – będą korzystne w długim okresie. Na forum MFW i Banku Światowego widoczna jest narastająca walka o wpływy między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Dalszy przebieg przeglądu kwot MFW oraz wybór nowego prezesa Banku Światowego będą determinować działania tych instytucji w 2019 r.

W kwestii zarządzania współpracą na rzecz rozwoju na korzyść należy odnotować postęp w realizacji części SDGs. Problemem pozostaje jednak fakt, że beneficjentem tego postępu jest jedynie stosunkowo niewielka grupa państw rozwijających się. Co więcej, zarówno w skali świata, jak i w obrębie poszczególnych państw narastają nierówności społeczne. Wyraźnie widać, że obecna architektura finansowania rozwoju nie pozwala sprostać wyzwaniom wynikającym ze zrównoważonego rozwoju i inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Mimo zainicjowanej przez Grupę Banku Światowego reformy tego systemu na razie jest za wcześnie na ocenę podjętych działań. Na pewno oparcie finansowania rozwoju w większym stopniu na kapitale prywatnym można uznać za swoistą rewolucję w tym zakresie, szczególnie biorąc pod uwagę zwiększone zaangażowanie kapitału o charakterze komercyjnym. We wrześniu 2019 r. w Nowym Jorku odbędą się dwa istotne szczyty Narodów Zjednoczonych – Zrównoważonego Rozwoju i Klimatyczny. Ich wynik może na kolejne lata wyznaczyć dalsze działania w zakresie realizacji SDGs.

Podsumowując, mimo nie najgorszych wskaźników koniunktury w ostatnich dwóch latach trudno uznać obecną sytuację gospodarczą za całkowicie stabilną. Tyczy się to zarówno wyników gospodarczych, jak i kwestii związanych z przyszłością światowego porządku ekonomicznego. Wiele wskazuje, że nadchodzi spowolnienie gospodarcze, niewykluczony jest kolejny światowy kryzys finansowy. W każdym wymiarze globalnego zarządzania gospodarczego widoczny jest kontrast między działaniami niektórych podmiotów na rzecz promocji rozwiązań wielostronnych a partykularnymi interesami poszczególnych państw. Działania te nie tylko podważają efektywność międzynarodowych regulacji gospodarczych, lecz także mogą zagrażać stabilności światowej gospodarki w najbliższych miesiącach.

THE CHALLENGES FOR GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE TEN YEARS AFTER THE 2007–2008 FINANCIAL CRISIS

The paper presents an overview of the changes in the global economy since 2017. Consecutive sections deal with the analysis of economic indicators and challenges faced by Global Economic Governance in its particular dimensions: trade, finance, and development. In spite of a moderately positive condition of the global economy in the last two years, the current situation cannot be considered as fully stable. This applies both to economic output and the future of the global economic order. In every dimension of Global Economic Governance, there is a significant rift between the efforts to promote multilateral solutions and individual actions taken by some states. In case of the global trade system, the major concern constitute the rising protectionism and the threat of trade conflicts, as well as the growing dysfunction of the World Trade Organization (WTO). The recurring issue for global financial system remains its reform. In terms of global development cooperation, progress has been made towards eliminating poverty, yet simultaneously income inequalities are on the rise. Moreover, in spite of the ongoing reform of development finance, the current system is incapable of meeting the needs of sustainable development and inclusive growth.

Keywords: Global Economic Governance, International Monetary Fund, Financial Stability Board, World Economic Forum, World Trade Organization, free trade and protectionism, Globalization 4.0, Sustainable Development Goals, G20, multilateralism, international financial system, financial crisis, financial stability, financial regulations

Słowa kluczowe: globalne zarządzanie gospodarcze (*Global Economic Governance*), Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Rada Stabilności Finansowej, Światowe Forum Ekonomiczne w Davos, Światowa Organizacja Handlu, wolny handel i protekcjonizm, globalizacja 4.0, Cele Zrównoważonego Rozwoju, G-20, multilateralizm, światowy system finansowy, kryzys finansowy, stabilność finansowa, regulacje finansowe