

## GLOBALNE ZARZĄDZANIE GOSPODARCZE W DOBIE NIERÓWNOŚCI I NIEPEWNOŚCI

W ostatnich latach różne wymiary nierówności oraz kwestia inkluzywnych i spójnych mechanizmów globalnego zarządzania gospodarczego (*global economic governance*) były jednym z centralnych punktów debaty o kondycji gospodarki światowej i rozwoju społeczno-gospodarczym. Podobnie było i w 2019 r., kiedy nierówności stały się motywem przewodnim publikowanego przez UNDP *Raportu na temat Rozwoju Ludzkiego*<sup>1</sup> oraz zajęły centralne miejsce w przygotowywanym przez OECD raporcie na temat strategii globalnego rozwoju<sup>2</sup>.

Rok 2019 i początek roku 2020 to również czas dyskusji na temat zmian klimatycznych, wyzwań wynikających z rozdrobnienia i niespójnej regulacji cyberprzestrzeni oraz zagrożeń dla stabilności światowego systemu gospodarczego związanych z potencjałem, jaki niosą nowe technologie, w tym nowe technologie finansowe (*fintech*)<sup>3</sup>. Istotne miejsce w tej debacie ma również słabe tempo wzrostu światowego produktu i wzrost niepewności w gospodarce światowej. Stagnacja gospodarcza, zmiany klimatyczne i różne wymiary nierówności pojmowane jako wyzwanie dla stabilności światowego systemu gospodarczego zdominowały zarówno obrady w czasie czerwcowego szczytu G-20 w Osace, jak i 50. Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, na którym dodatkowo podjęto w większym stopniu problem spójnego i zrównoważonego rozwoju<sup>4</sup>.

Ponadto rok 2019 przyniósł m.in. intensyfikację implementacji założeń planu działania z Addis Abeby w kwestii finansowania rozwoju (*Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*) i założeń deklaracji z Buenos Aires w sprawie kobiet i handlu (*Buenos Aires Declaration on Women and Trade*), która ma na celu usunięcie barier dla wzmocnienia pozycji gospodarczej kobiet<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> UNDP, *Human Development Report 2019, Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*, <http://hdr.undp.org/en/2019-report> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>2</sup> OECD, *Perspectives on Global Development 2019. Rethinking Development Strategies*, OECD 2018.

<sup>3</sup> PwC, *Crossing the Lines: How Fintech is Propelling FS and TMT Firms out of Their Lanes, Global Fintech Report 2019*, PwC 2019.

<sup>4</sup> WEF, *The Global Risks Report 2020*, Insight Report 15th Edition, In partnership with Marsh & McLennan and Zurich Insurance Group, Cologny/Geneva 2020.

<sup>5</sup> *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/mini-st\\_e/mc11\\_e/genderdeclarationmc11\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/mini-st_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf) (dostęp: 30.01.2020).

Celem rozdziału jest analiza zmian, jakie zaszły w gospodarce światowej w ostatnim roku, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wymiarów nierówności. Punkt wyjścia do rozważań stanowi osłabienie tempa wzrostu w gospodarce światowej w połączeniu z wielowymiarowymi nierównościami i deficytem inkluzywności w globalnym zarządzaniu gospodarczym.

Rozdział otwiera analiza podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Następne części opracowania skupiają się na wymiarach nierówności oraz wybranych wydarzeniach, jakie w ostatnim roku zaszły w poszczególnych wymiarach globalnego zarządzania gospodarczego: handlowym, finansowym oraz polityki zrównoważonego rozwoju i inkluzywnego wzrostu. Rozdział kończą wnioski z przeprowadzonej analizy wraz z próbą odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu poszczególne wymiary nierówności i narastający poziom niepewności stanowią zagrożenie dla stabilności światowego systemu gospodarczego.

### **GOSPODARKA ŚWIATOWA 2019–2020: OD STAGNACJI DO (NIEWIELKIEGO) OŻYWIENIA**

Zgodnie z prognozami rok 2019 przyniósł spowolnienie w światowej gospodarce<sup>6</sup>. Wedle szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) tempo wzrostu gospodarki światowej w 2019 r. było najniższe od czasu kryzysu finansowego 2007–2008 i wyniosło zaledwie 2,9%. Co więcej, prognozy MFW na rok 2020 – mimo że nadal zakładają 3,3-procentowy wzrost produktu światowego – w ciągu ostatnich miesięcy były kilkakrotnie obniżane<sup>7</sup>. Z kolei dane opracowane przez Morgan Stanley mówią o wzroście światowego produktu w 2019 r. o 3% i wzroście w roku kolejnym o 3,2%<sup>8</sup>.

Można wskazać wiele przyczyn spowolnienia światowej gospodarki w 2019 r. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wszystkie czynniki ryzyka wymienione w zeszłorocznym wydaniu *Rocznika* (m.in. rozprzestrzenienie się praktyk protekcjonistycznych i wysoki poziom zadłużenia większości gospodarek) pozostają aktualne<sup>9</sup>. Szczególne znaczenie mają tutaj rosnące bariery dla handlu i związana z tym procesem postępująca dysfunkcyjność światowego systemu handlu. Wielu ekonomistów zwraca uwagę, że obecnie gospodarka światowa i cały system zarządzania światowym systemem gospodarczym podlegają stopniowej ewolucji, której aktualny etap cechuje wysoki stopień niepewności negatywnie wpływający na wzrost gospodarczy. Co więcej, spory handlowe i rosnący poziom niepewności w przypadku wielu gospodarek – m.in. Chin oraz większości państw wysoko rozwiniętych – w ostatnich miesiącach przyczyniły się

<sup>6</sup> Por. *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 164–165.

<sup>7</sup> IMF, *World Economic Outlook, Update*, 20 stycznia 2020 r.

<sup>8</sup> Morgan Stanley, *2020 Global Macro Outlook: Calmer Waters Ahead, Research*, 13 grudnia 2019 r., <https://www.morganstanley.com/ideas/global-economic-outlook-2020> (dostęp: 26.03.2020).

<sup>9</sup> *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 166–167.

do pogłębienia spowolnienia tych gospodarek spowodowanego czynnikami o charakterze cyklicznym i strukturalnym<sup>10</sup>.

Wzrost poziomu niepewności w gospodarce światowej powodują również czynniki wynikające ze słabości specyficznych dla poszczególnych państw, zwłaszcza dużych gospodarek wschodzących, takich jak Brazylia, Indie, Meksyk i Rosja. Dodatkowo na światowe rynki oddziałują problemy finansowe i społeczne wielu państw Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Chile, Wenezuela) i napięcia o charakterze geopolitycznym (kwestia Iranu). Nie bez znaczenia jest tu oczywiście utrzymujący się konflikt na linii Chiny – Stany Zjednoczone oraz wyzwania związane z brexitem<sup>11</sup>.

Równoległe na znaczeniu systematycznie zyskują wyzwania związane z nowymi technologiami i będącymi ich konsekwencją konfliktami, które zagrażają globalnym łańcuchom dostaw. Ponadto podkreśla się, że w ostatnich miesiącach klęski żywiołowe (w szczególności pożary) spowodowały istotne koszty humanitarne i utratę środków do życia w wielu regionach. Zmiany klimatyczne, będące siłą napędową zwiększonej częstotliwości i intensywności katastrof związanych z pogodą, już teraz zagrażają zdrowiu i skutkom gospodarczym, i to nie tylko w regionach bezpośrednio dotkniętych<sup>12</sup>.

Mimo osłabienia wielu rynków wschodzących warto podkreślić, że państwa te pozostają w znacznym stopniu odpowiedzialne za generowanie światowego dochodu. W 2019 r. średnie tempo wzrostu gospodarek wysoko rozwiniętych wyniosło 1,7%, podczas gdy państwa rozwijające się i rynki wschodzące wygenerowały wzrost na poziomie 3,6%. Co więcej, dysproporcje w tempie wzrostu między dwiema grupami gospodarek mają się pogłębić w 2020 r., przy stopach wzrostu wynoszących odpowiednio 1,6% oraz 4,4%<sup>13</sup>.

Niskie tempo wzrostu gospodarczego w 2019 r. związane jest również z najniższym od dekady tempem wzrostu wolumenu światowego handlu towarami i usługami, które wyniosło jedynie 1%. Tak niską wartość uzasadnić można m.in. spadkiem popytu przedsiębiorstw na dobra trwałe, jak też załamaniem na rynkach motoryzacyjnych wielu państw<sup>14</sup>. Istotna jest tu również postępująca dekonstrukcja światowego systemu handlu opisana w kolejnej części tekstu. W celu poprawy sytuacji ponad 20 banków centralnych – w tym Rezerwa Federalna USA oraz Europejski Bank Centralny, jak też banki centralne dużych rynków wschodzących – kontynuowało zapoczątkowaną we wcześniejszych latach politykę obniżania stóp procentowych<sup>15</sup>. Analitycy MFW wskazują, że prognozowane przyspieszenie gospodarcze w 2020 r.

<sup>10</sup> G. Gopinath, G.M. Milesi-Ferretti, M. Nabar, 2019 *in Review: The Global Economy Explained in 5 Charts*, IMFBlog, 18 grudnia 2019 r., <https://blogs.imf.org/2019/12/18/2019-in-review-the-global-economy-explained-in-5-charts/> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> IMF, *World Economic Outlook*, op. cit.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> N. Winton, „Global auto sales will slide again in 2020, but China rally begins”, *Forbes*, 5 grudnia 2019 r., <https://www.forbes.com/sites/neilwinton/2019/12/05/global-auto-sales-will-slide-again-in-2020-but-china-rally-begins/#323fde1053fe> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>15</sup> Morgan Stanley, op. cit.

może być po części zasługą łagodzenia polityki pieniężnej<sup>16</sup>. Ponadto obniżki stóp procentowych przyczyniły się do wzrostu aktywności na światowych giełdach<sup>17</sup>.

W kontekście słabych wskaźników wzrostu i stagnacji w handlu międzynarodowym dość zaskakująco wyglądała sytuacja na światowych rynkach finansowych. Po załamaniu pod koniec 2018 r. aktywność na światowych rynkach finansowych szybko wzrastała. Uwzględniający dane z 23 rozwiniętych rynków wskaźnik MSCI World Index wykazał wzrost na poziomie 27,67% w 2019 r. Analogiczny wskaźnik dla rynków wschodzących informuje o wynoszącym 18,42% wzroście. Oczywiście należy tutaj pamiętać, że na koniec 2018 r. wszystkie wskaźniki publikowane przez MSCI wykazywały wartości ujemne<sup>18</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że wiele giełd w 2019 r. osiągało rekordowe wyniki. Na przykład wartość indeksu Dow Jones w 2019 r. wzrosła o 25%, S&P500 o ponad 30%, a Nikkei o 15%. Rekordowe wyniki odnotowały również giełdy europejskie<sup>19</sup>.

8 grudnia 2019 r. bazylejski Bank Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements, BIS) opublikował nową wersję *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Over-the-counter (OTC) Derivatives Markets*. Zgodnie z raportem obroty na międzynarodowym rynku walutowym w kwietniu 2019 r. przekroczyły 6,6 bln USD dziennie, co stanowi wzrost o 1,5 bln USD dziennie w porównaniu z danymi z wcześniejszego raportu (2016). Co więcej, zdecydowanie szybciej wzrastał wolumen transakcji na rynku terminowym niż na rynku waluty spot. Dolar amerykański utrzymał swój status wiodącej waluty w obrocie międzynarodowym, będąc stroną 88% wszystkich transakcji. Znacząco wzrósł za to udział walut rynków rozwijających się, które obecnie odpowiadają za 25% obrotów na światowym rynku walutowym<sup>20</sup>.

Analogiczne procesy można zaobserwować również w przypadku struktury światowych rezerw walutowych. O ile dolar amerykański pozostaje dominującym składnikiem światowych rezerw walutowych (61,78% światowych rezerw według danych MFW), o tyle szybko wzrasta rola tzw. alternatywnych walut rezerwowych, w tym chińskiego renminbi. Chińska waluta obecnie nie dość, że jest składnikiem koszyka emitowanych przez MFW tzw. specjalnych praw ciągnięcia (*Special Drawing Rights*, SDR), to jeszcze jest odrębnie notowana jako waluta rezerwowa w prowadzonej przez MFW bazie *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves* (COFER), a aktywa denominowane w juanach stanowią obecnie około 2% światowych rezerw walutowych<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> IMF, *World Economic Outlook*, op. cit.

<sup>17</sup> M. Farrer, „How financial markets turned upside down in 2019”, *The Guardian*, 30 grudnia 2019 r., <https://www.theguardian.com/business/2019/dec/30/how-financial-markets-turned-upside-down-in-2019> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>18</sup> MSCI World Index (USD), <https://www.msci.com/documents/10199/149ed7bc-316e-4b4c-8ea4-43fcb5bd6523> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>19</sup> M. Farrer, op. cit.

<sup>20</sup> BIS, *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Over-the-counter (OTC) Derivatives Markets*, <https://www.bis.org/statistics/rpfx19.htm> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>21</sup> IMF, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)*, <http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> (dostęp: 10.02.2020).

Zmiany kursów głównych walut międzynarodowych w 2019 r. odzwierciedlały przede wszystkim nastroje związane z konfliktami handlowymi. Jednak kursy walut w 2019 r. można uznać za dość stabilne, z tym że pewną niespodziankę może stanowić spora aprecjacja brytyjskiego funta pod koniec 2019 r. spowodowana spadkiem ryzyka tzw. twardego brexitu. Niemniej jednak ani pełny wpływ brexitu na kursy walutowe, ani pozycja londyńskiego City jako światowego hubu usług finansowych nie są jeszcze znane. Na układ sił w systemie walutowym wpływ może mieć również osłabienie gospodarki chińskiej, w tym konsekwencje epidemii grypy wywołanej przez koronawirus<sup>22</sup>.

## WYZWANIA ZARZĄDZANIA HANDELEM ŚWIATOWYM

Rok 2019 nie odwrócił negatywnych tendencji obserwowanych w ostatnich latach w systemie zarządzania handlem światowym. Wręcz przeciwnie, odnotowane dotychczas problemy uległy pogłębieniu, czego przykładem jest utrata funkcjonalności Organu Apelacyjnego Światowej Organizacji Handlu (Appellate Body, AB; World Trade Organization, WTO). Stany Zjednoczone nie wycofały się z polityki blokady obsadzania wakatów w ramach tego organu, w związku z czym po wygaśnięciu kadencji dwóch kolejnych sędziów w dniu 10 grudnia 2019 r. w jego składzie pozostała jedynie jedna osoba<sup>23</sup>. Organ Apelacyjny nie spełnia zatem wymogu minimalnej obsady pozwalającej na prowadzenie spraw, a tym samym system rozstrzygania sporów WTO utracił funkcjonalność. Żadna sprawa skierowana po decyzji panelu na drogę apelacyjną nie może zostać rozstrzygnięta<sup>24</sup>. Stany Zjednoczone skutecznie zatem zablokowały każde wydane na ich niekorzyść orzeczenie Organu Rozstrzygania Sporów (Dispute Settlement Body, DSB), jednocześnie pozbawiając się możliwości skutecznego egzekwowania przestrzegania zasad WTO przez innych członków organizacji. Ci również mogą wykorzystać tę furtkę w celu zablokowania decyzji, które są dla nich niekorzystne.

Opisane w *Roczniku Strategicznym 2018/19* propozycje reformy systemu rozstrzygania sporów przedłożone na forum organizacji m.in. przez Unię Europejską – wobec braku zaangażowania Stanów Zjednoczonych w tym zakresie – nie przyniosły więc żadnych rezultatów<sup>25</sup>. Zbliżający się termin upływu kadencji kolejnych sędziów Organu Apelacyjnego zintensyfikował jednak prace członków organizacji w celu wypracowania mechanizmu tymczasowego, który złagodziłby skutki paraliżu systemu rozstrzygania sporów WTO. W dniu 25 lipca 2019 r. Unia

<sup>22</sup> P. Inman, „Will the coronavirus outbreak derail the global economy?”, *The Guardian*, Briefing, 10 lutego 2020 r., <https://www.theguardian.com/news/2020/feb/10/will-the-coronavirus-outbreak-derail-the-global-economy> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>23</sup> E. Pavlovska, „EU and 16 WTO members agree on temporary body to settle disputes”, <https://www.neweurope.eu/article/eu-and-16-wto-members-agree-on-temporary-body-to-settle-disputes/?fbclid=IwAR184MX4jOrFZKGDkYL3SNp7I4XpQlp3Y51vxEv4uGcshvbTWUJI7O5EW0o> (dostęp: 30.01.2020).

<sup>24</sup> Szerzej na temat procedury rozstrzygania sporów w WTO zob. WTO Secretariat, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, Cambridge University Press 2017.

<sup>25</sup> *Rocznik Strategiczny 2018/19*, s. 171–175.

Europejska i Kanada uzgodniły Tymczasowe porozumienie w sprawie arbitrażu w postępowaniu odwoławczym (*Interim Appeal Arbitration Arrangement*)<sup>26</sup>. Przyjęte rozwiązanie opiera się na art. 25 Uzgodnienia w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzygnięcie sporów (*Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*, DSU), czyli na arbitrażu. W ramach WTO oprócz dwustopniowego systemu rozstrzygnięcia sporów przez Organ Rozstrzygnięcia Sporów i Organ Apelacyjny przewidziano również możliwość skorzystania z arbitrażu jako alternatywy. Uznano bowiem, że ta forma może ułatwić rozwiązanie różnych sporów dotyczących spraw jasno określonych przez obie strony<sup>27</sup>.

Zgodnie z tymczasowym rozwiązaniem w sytuacji gdy Organ Apelacyjny nie jest w stanie wysłuchać odwołań od decyzji panelu powołanego przez DSB w jakimkolwiek przyszłym sporze między Kanadą a Unią Europejską z powodu niewystarczającej liczby jego członków, strony te nie będą wnosić odwołań do Organu Apelacyjnego na mocy art. 16.4 i 17 DSU. Wówczas stosowany będzie arbitraż, w sposób możliwie najwierniej odzwierciedlający wszystkie merytoryczne i proceduralne aspekty, jak również praktykę rozpatrywania odwołań na mocy art. 17 DSU<sup>28</sup>. Odwołania będą rozpatrywane przez trzech byłych członków Organu Apelacyjnego, pełniących funkcję arbitrów zgodnie z art. 25 DSU. Arbitrzy mają być wybierani przez Dyrektora Generalnego spośród dostępnych byłych członków Organu Apelacyjnego na tych samych zasadach i tymi samymi metodami, które stosuje się w celu powołania zespołu AB rozpatrującego daną sprawę zgodnie z art. 17 ust. 1 DSU i art. 6 ust. 2 Procedur roboczych w zakresie odwoływania się<sup>29</sup>. Dwóch obywateli tego samego państwa członka nie może jednak być powołanych do jednego zespołu<sup>30</sup>. Podobną procedurę przewidziano również w stosunku do sporów między Unią Europejską a Norwegią. W październiku 2019 r. Unia Europejska uzgodniła bowiem z Norwegią kolejne Tymczasowe porozumienie w sprawie arbitrażu w postępowaniu odwoławczym<sup>31</sup>.

W wyniku inicjatywy zapoczątkowanej w połowie grudnia 2019 r. przez Unię Europejską 24 stycznia 2020 r. w Davos Unia Europejska i ministrowie z 16 państw członkowskich WTO<sup>32</sup> uzgodnili, że opracują tymczasowe wielostronne arbitrażowe porozumienie odwoławcze, które pozwoli na zachowanie dwustopniowego systemu

<sup>26</sup> *Joint Statement by the European Union and Canada on an Interim Appeal Arbitration Arrangement*, Brussels, 25 July 2019, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2053> (dostęp: 30.01.2020).

<sup>27</sup> Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzygnięcie sporów, obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 lutego 1998 r. w sprawie ogłoszenia załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), Dz.U.98.34.195, art. 25, p. 1.

<sup>28</sup> EU–Canada Interim Appeal Arbitration Pursuant to Article 25 of the DSU, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158273.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158273.pdf) (dostęp: 30.01.2020).

<sup>29</sup> Working Procedures for Appellate Review, WT/AB/WP/616, WTO, August 2010.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> EU–Norway Interim Appeal Arbitration Pursuant to Article 25 of the DSU, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc\\_158394.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158394.pdf) (dostęp: 30.01.2020).

<sup>32</sup> W inicjatywę stworzenia tymczasowego rozwiązania apelacyjnego w ramach WTO oprócz Unii Europejskiej zaangażowali się następujący członkowie organizacji: Australia, Brazylia, Kanada, Chiny, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Gwatemala, Republika Korei, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Panama, Singapur, Szwajcaria, Urugwaj.

rozstrzygnięcia sporów między nimi na forum WTO<sup>33</sup>. Podstawą tego rozwiązania przejściowego, podobnie jak w przypadku bilateralnych porozumień UE z Kanadą i Norwegią, będzie art. 25 DSU dotyczący arbitrażu. Planowane porozumienie jest traktowane jako środek awaryjny stosowany jedynie do czasu, gdy Organ Apelacyjny WTO zacznie wypełniać swoje funkcje. Będzie ono otwarte dla wszystkich państw członkowskich WTO<sup>34</sup>. Należy również zauważyć, iż w deklaracji przyjętej przez 17 członków WTO dotyczącej tego nowego mechanizmu podkreślono, że będą oni kontynuować wysiłki na rzecz znalezienia trwałego rozwiązania dla impasu Organu Apelacyjnego.

Próbą przełamania kryzysu w systemie rozstrzygnięcia sporów WTO jest również zapoczątkowany w styczniu 2019 r. nieformalny proces, w którym jako mediator występuje ambasador Nowej Zelandii przy WTO David Walker<sup>35</sup>. Raport dotyczący tego procesu ambasador Walker przedłożył Radzie Generalnej 23 lipca 2019 r.

Najważniejszym obszarem negocjacyjnym na forum WTO w 2019 r. były subsydia dla rybołówstwa. Członkowie organizacji podejmowali starania, aby dotrzymać terminu ich zakończenia. Zgodnie z decyzją Rady Generalnej z lipca 2019 r. potwierdzono bowiem uzgodnioną już w Buenos Aires w 2017 r. datę ich finalizacji, tj. grudzień 2019 r. Niestety mimo podejmowanych wysiłków nie udało się osiągnąć porozumienia w zaplanowanym terminie. Negocjacje globalnego porozumienia w sprawie ograniczenia szkodliwych subsydiów dla rybołówstwa będą prowadzone w ramach prac związanych z przygotowaniem 12. Konferencji Ministerialnej (MC12), która odbędzie się w Nur-Sułtan w Kazachstanie w czerwcu 2020 r. Wśród przyczyn niedotrzymania zaplanowanego terminu można wskazać zmianę przewodniczącego tych negocjacji w krytycznym ich momencie oraz przedłużający się okres wyboru nowego przewodniczącego<sup>36</sup>. W listopadzie 2019 r., czyli w zasadzie na miesiąc przed planowanym terminem zakończenia rokowań, ambasador Kolumbii Santiago Wills objął funkcję przewodniczącego Grupy Negocjacyjnej ds. Zasad (Negotiating Group on Rules). Zastąpił on pełniącego dotychczas tę funkcję ambasadora Meksyku Roberta Zapata Barradasa. Kolejną przeszkodą były trudności z osiągnięciem porozumienia w niektórych kwestiach stanowiących przedmiot rokowań. Wymienić tu należy m.in. różne podejście uczestników rozmów do specjalnego i zróżnicowanego traktowania państw rozwijających się w przyszej umowie.

Oprócz rokowań wielostronnych członkowie organizacji kontynuowali plurilateralne rozmowy w ramach inicjatyw podjętych w Buenos Aires, tj. w sprawie handlu

<sup>33</sup> Statement by Ministers, Davos, Switzerland, 24 January 2020, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc\\_158596.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158596.pdf) (dostęp: 30.01.2020).

<sup>34</sup> European Commission, Trade: EU and 16 WTO members agree to work together on an interim appeal arbitration arrangement, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_113](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_113) (dostęp: 30.01.2020).

<sup>35</sup> 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](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gc_18jan19_e.htm) (dostęp: 20.01.2020).

<sup>36</sup> B. Baschuk, „Mexico's ambassador to leave WTO in major blow to the trade body”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-16/mexico-s-ambassador-to-leave-wto-in-major-blow-to-the-trade-body> (dostęp: 30.01.2020).

elektronicznego; ułatwień inwestycyjnych dla rozwoju; mikro, małych i średnich przedsiębiorstw; wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet. Ostatnie spotkania uczestników wspólnej inicjatywy na rzecz ułatwień inwestycyjnych oraz e-commerce odbyły się w trakcie World Economic Forum w styczniu 2020 r. Podczas obu spotkań dyrektor generalny WTO **Roberto Azevêdo** przedstawił swoje stanowisko odnośnie do tych inicjatyw, zachęcając do dalszych działań w związku ze zbliżającą się 12. Konferencją Ministerialną<sup>37</sup>.

W 2019 r. w obliczu pogłębiającego się kryzysu WTO, podobnie jak w roku poprzednim, państwa członkowskie podejmowały działania na rzecz reformy zasad wielostronnego systemu handlowego. Szczególną aktywnością w tym zakresie ponownie wykazywała się Unia Europejska. W lipcu 2019 r. UE przedstawiła projekt decyzji Rady Generalnej pt. Wytyczne proceduralne dla rad i komitetów WTO zajmujących się kwestiami handlowymi<sup>38</sup>. Po raz kolejny projekt ten był przedmiotem dyskusji również podczas spotkania Rady Generalnej w październiku 2019 r. Inicjatywa ta ma posłużyć lepszej organizacji prac organów WTO w celu zwiększenia efektywności podejmowanych działań.

Propozycja zakłada zwiększenie roli Sekretariatu WTO w rozwiązywaniu problemów handlowych między członkami. Podobnie jak w 2018 r. UE podjęła również działania na rzecz wprowadzenia procedur poprawiających transparentność polityki handlowej członków WTO przez zwiększenie efektywności systemu w zakresie notyfikacji stosowanych środków<sup>39</sup>. W propozycji przedstawionej w trakcie lipcowej Rady Generalnej uwzględniono system kar administracyjnych i finansowych za niewywiązanie się z obowiązków notyfikacyjnych, który negatywnie został oceniony przez państwa rozwijające się<sup>40</sup>.

Inicjatywy w zakresie modernizacji WTO są podejmowane również przez inne państwa członkowskie. Przykładowo w 2019 r. Indie w ramach prac Rady Generalnej przedstawiły dwa niezwykle istotne z punktu widzenia interesów państw rozwijających się dokumenty: komunikat pt. *Wzmocnienie WTO w celu wspierania rozwoju i inkluzji*<sup>41</sup> oraz stanowisko traktujące system specjalnego

---

<sup>37</sup> Zob. Ministerial meeting on investment facilitation for development, Davos, Remarks by DG Azevêdo, [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra299\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra299_e.htm) (dostęp: 24.01.2020); Joint Statement on E-commerce, Davos meeting, Remarks by DG Azevêdo, [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra300\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra300_e.htm) (dostęp: 24.01.2020).

<sup>38</sup> Procedural guidelines for WTO Councils and Committees addressing trade concerns – Communication from Australia, European Union, Hong Kong, China, Republic of Korea, New Zealand, Norway, Panama, Singapore, Switzerland and Turkey, WT/GC/W/777.Rev3, 3 October 2019.

<sup>39</sup> Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO agreements. Communication from Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, the European Union, Japan, New Zealand, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, and the United States. Revision, General Council, Council for Trade in Goods, 27 June 2019, JOB/GC/204/Rev.2, JOB/CTG/14/Rev.2

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Strengthening the WTO to promote development and inclusivity. Communication from Plurinational State of Bolivia, Cuba, Ecuador, India, Malawi, Oman, South Africa, Tunisia, Uganda and Zimbabwe, General Council, 22 July 2019, WT/GC/W/778/Rev.1.



i zróżnicowanego traktowania jako instrument promowania rozwoju<sup>42</sup>. Pierwszy z dokumentów zawiera postulaty Indii i pozostałych państw je popierających w zakresie zachowania podstawowych zasad wielostronnego systemu handlu, rozwiązywania problemów w dziedzinie rozstrzygania sporów oraz w kwestiach związanych z rozwojem, przejrzystością i systemem notyfikacji. Głównym celem tej propozycji jest zapewnienie równowagi w toczących się dyskusjach na temat reformy WTO przez potwierdzenie znaczenia rozwoju państw Południa w pracach tej organizacji<sup>43</sup>. Działania Indii skupiają się zatem na wzmocnieniu WTO w celu promocji rozwoju i inkluzywności, w tym również na utrzymaniu i wzmocnieniu dotychczasowych rozwiązań w zakresie specjalnego i zróżnicowanego traktowania (*special and differential treatment*, SDT). Drugi z przywołanych dokumentów koncentruje się w całości na kwestii systemu specjalnego i zróżnicowanego traktowania. Stanowi on odpowiedź na podejmowane jednostronnie przez Stany Zjednoczone inicjatywy dotyczące zmiany statusu państw rozwijających się na forum WTO<sup>44</sup>.

Stany Zjednoczone dowodzą, że część państw, które deklarują się jako rozwijające, z uwagi na osiągnięty od czasu utworzenia WTO poziom rozwoju gospodarczego w sposób nieuzasadniony korzysta ze specjalnych przywilejów handlowych, jakie zapewnia system SDT. Władze USA chcą, aby w ramach WTO procedurą SDT nie były objęte państwa, które należą do grupy G-20, są członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), uznawane są przez Bank Światowy za kraje o wysokich dochodach lub mają co najmniej 0,5% udziału w globalnym handlu<sup>45</sup>.

Indie wsparte przez ponad 50 innych państw członkowskich organizacji sprzeciwiają się tym propozycjom. Zachowanie dotychczasowych rozwiązań w zakresie specjalnego i zróżnicowanego traktowania pozostaje priorytetem dla państw rozwijających się. System SDT jest bowiem traktowany przez nie jako nienegocjowalne, zawarte w porozumieniach WTO prawo rozwijających się członków organizacji<sup>46</sup>.

W toczącej się obecnie dyskusji na temat systemu SDT pojawiają się również inne głosy, nieco mniej radykalne niż stanowisko USA, wskazujące jednak na konieczność wypracowania nowych rozwiązań w tym zakresie. Przykładowo UE,

<sup>42</sup> Statement on special and differential treatment to promote development co-sponsored by the African Group, the Plurinational State of Bolivia, Cambodia, China, Cuba, India, Lao People's Democratic Republic, Oman, Pakistan and the Bolivarian Republic of Venezuela, General Council, 14 October 2019, WT/GC/202/Rev.1.

<sup>43</sup> India's Statement on 'Strengthening the WTO to promote Development and Inclusivity (Agenda Item 8)' delivered at the General Council meeting held on 23–24 July 2019, [https://www.pmindiaun.gov.in/pdf/India's\\_Statement\\_GC\\_23-24\\_Jul\\_2019\\_Agenda\\_8.pdf](https://www.pmindiaun.gov.in/pdf/India's_Statement_GC_23-24_Jul_2019_Agenda_8.pdf) (dostęp: 26.03.2020).

<sup>44</sup> An Undifferentiated WTO: self-declared development status risks institutional irrelevance communication from the United States, General Council, 14 February 2019 WT/GC/W/757/Rev.1; Draft general Council Decision procedures to strengthen the negotiating function of the WTO, General Council, 14 February 2019 and 1 March 2019, WT/GC/W/764.

<sup>45</sup> Ibidem; A. Wróbel, *India, the European Union and Global Trade Governance* (w druku).

<sup>46</sup> India's Statement on 'Strengthening the WTO to promote Development and Inclusivity (Agenda Item 8)' delivered at the General Council meeting held on 23–24 July 2019, [https://www.pmindiaun.gov.in/pdf/India's\\_Statement\\_GC\\_23-24\\_Jul\\_2019\\_Agenda\\_8.pdf](https://www.pmindiaun.gov.in/pdf/India's_Statement_GC_23-24_Jul_2019_Agenda_8.pdf) (dostęp: 30.01.2020).

choć nie poparła kryteriów sformułowanych przez Stany Zjednoczone, na podstawie których państwa członkowskie powinny być wyłączone z możliwości korzystania ze specjalnego i zróżnicowanego traktowania, to zwraca uwagę na konieczność prowadzenia dalszych prac w zakresie regulacji SDT, tak aby zapewniona przez nie elastyczność dotyczyła jedynie tych państw, które faktycznie tego potrzebują. Nie powinna być to generalna zasada wobec państw rozwijających się jako całość grupy. Nowe rozwiązania muszą być dostosowane do potrzeb poszczególnych członków oraz ich zdolności do wypełniania zobowiązań. Możliwość korzystania przez członków z ułatwień wynikających z SDT powinna każdorazowo być przedmiotem oceny, indywidualnie dla każdego przypadku na podstawie dowodów. Tego typu indywidualizację w podejściu do SDT UE uzasadnia, podobnie jak Stany Zjednoczone, dynamicznym rozwojem wielu państw rozwijających się. Według UE zmiany w kierunku większej elastyczności w zakresie SDT powinny być zapoczątkowane w ramach obecnych negocjacji w sprawie subsydiów do rybołówstwa. Po ich zakończeniu kwestia ta ma być przedmiotem dalszych prac, tak by została uwzględniona w przyszłych umowach<sup>47</sup>.

Przywołany powyżej problem inkluzywności w polityce handlowej państw członkowskich WTO oraz w działaniach samej organizacji pojawia się nie tylko w kontekście państw rozwijających się, lecz także w odniesieniu do wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet. Inicjatywy w tym zakresie szczególnie zintensyfikowały się po przyjęciu Deklaracji z Buenos Aires w sprawie handlu i wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet<sup>48</sup>. Są one realizowane w następujących obszarach aktywności organizacji: pomoc techniczna, przeglądy polityki handlowej, gromadzenie danych, Aid for Trade. W 2019 r., wypełniając postanowienia deklaracji, w WTO zorganizowano dwa warsztaty dotyczące handlu elektronicznego oraz kwestii *gender* w porozumieniach handlowych<sup>49</sup>. Jak co roku problematyka wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet była przedmiotem dyskusji w ramach WTO Public Forum oraz przy okazji Międzynarodowego Dnia Kobiet. Dużo uwagi roli kobiet w gospodarce i handlu poświęca się w publikacjach WTO<sup>50</sup>, czego przykładem jest ostatni *World Trade Report*, w którym odniesiono się do roli kobiet w sektorze usług<sup>51</sup>. Nowym elementem w ramach realizowanych przez członków

<sup>47</sup> EEAS, EU Statement by Ambassador João Aguiar Machado at the General Council meeting, 15 and 16 October 2019, file:///C:/Users/Admin/Downloads/eeas\_-\_european\_external\_action\_service\_-\_eu\_statement\_by\_ambassador\_joao\_aguiar\_machado\_at\_the\_general\_council\_meeting\_15\_and\_16\_october\_2019\_-\_2019-10-16.pdf (dostęp: 30.01.2020); A. Wróbel, op. cit.

<sup>48</sup> 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](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf) (dostęp: 20.01.2020).

<sup>49</sup> Workshop on Women in Digital Trade (1.07.2019), [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/womenindigitaltrade1719\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/womenindigitaltrade1719_e.htm) (dostęp: 30.01.2020); Workshop on Gender in Trade Agreements (28.03.2019), [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/womenandtrade\\_e/genderconsideration2832019\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/genderconsideration2832019_e.htm) (dostęp: 30.01.2020).

<sup>50</sup> Zob. m.in. WTO, *Gender Aware Trade Policy, A Springboard for Women's Economic Empowerment*, Geneva 2017.

<sup>51</sup> WTO, *World Trade Report 2019: The Future of Services Trade*, WTO, Geneva 2020, s. 39–49.

WTO działań na rzecz inkluzywnej polityki handlowej jest uwzględnienie kwestii równości płci w osobnych rozdziałach zawartych w preferencyjnych umowach handlowych. Takim przykładem jest Kanada, która od dawna prowadząc negocjacje handlowe, podejmowała działania na rzecz równości i unikania dyskryminacji ze względu na płeć w rozdziałach dotyczących standardów pracy w umowach o wolnym handlu. Obecnie działania te przybrały postać osobnych rozdziałów dotyczących handlu i kwestii *gender (trade and gender chapters)*. Pierwszy taki rozdział pojawił się w 2017 r. w zmodernizowanym porozumieniu o wolnym handlu z Chile, następnie zapisy tego typu wprowadzono do zmodernizowanej umowy z Izraelem. Intensywna współpraca w tym zakresie jest realizowana również z Unią Europejską, m.in. w ramach specjalnie do tego powołanego komitetu (CETA Joint Committee on Trade and Gender)<sup>52</sup>. W 2019 r. komitet ten spotkał się trzykrotnie, wydając rekomendacje.

Istotnym wyzwaniem dla WTO oraz jej państw członkowskich jest wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, co Londyn notyfikował organizacji 1 lutego 2020 r.<sup>53</sup> W trakcie okresu przejściowego (1 lutego – 31 grudnia 2020 r.) sytuacja UE i Wielkiej Brytanii na forum WTO w zasadzie nie zmienia się radykalnie. W przypadku umów międzynarodowych zawartych samodzielnie przez UE lub UE i jej państwa członkowskie w okresie przejściowym Wielka Brytania jest bowiem traktowana jako państwo członkowskie Unii Europejskiej<sup>54</sup>. Dotyczy to zarówno umów administrowanych przez Światową Organizację Handlu, jak i wszystkich preferencyjnych porozumień handlowych (*preferential trade agreements, PTAs*) zawartych przez Unię Europejską. Sytuacja Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej na forum WTO zmieni się zatem dopiero 1 stycznia 2021 r. W tym czasie zmianie ulegną również stosunki handlowe Wielkiej Brytanii ze stronami preferencyjnych umów handlowych zawartych przez UE. W tym miejscu warto podkreślić, że UE jest światowym liderem, jeżeli chodzi o liczbę zawartych PTAs. Według danych WTO ze stycznia 2020 r. jest ona stroną 43 PTAs. Wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE w zależności od jego ostatecznych warunków może skutkować zmianą warunków dostępu do brytyjskiego rynku dla 43 preferencyjnych partnerów handlowych UE. Warto podkreślić, że do końca 2020 r. brexit nie zmienia również sytuacji UE i Wielkiej Brytanii w toczących się na forum WTO sporach handlowych. W przypadku sporów, których stroną jest Unia Europejska, Wielka Brytania nadal jest traktowana jako członek tej organizacji<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Government of Canada, Trade and gender in free trade agreements: The Canadian approach, [https://www.international.gc.ca/trade-commerce/gender\\_equality-egalite\\_genres/trade\\_gender\\_fta-ale-commerce\\_genre.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/trade-commerce/gender_equality-egalite_genres/trade_gender_fta-ale-commerce_genre.aspx?lang=eng) (dostęp: 30.01.2020).

<sup>53</sup> WTO, UK notifies WTO members of withdrawal from the EU, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/mark\\_01feb20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/mark_01feb20_e.htm) (dostęp: 1.02.2020).

<sup>54</sup> Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization Done at Marrakesh on 15 April 1994. Communication from European Union, 29 January 2020, WT/LET/1462.

<sup>55</sup> Zob. WTO, The United Kingdom's Withdrawal from the European Union. Communication from the European Union, WT/GC/206.

Oprócz aktywności na forum WTO w celu wypracowania nowych zasad handlu i otwarcia rynków zbytu dla towarów i usług podobnie jak w latach poprzednich członkowie organizacji podejmowali działania zmierzające do zawarcia preferencyjnych porozumień handlowych stanowiących wyjątek od art. XXIV GATT<sup>56</sup> i art. V GATS<sup>57</sup>. W 2019 r. weszły w życie dwa porozumienia tego typu: Unia Europejska – Japonia (1 lutego<sup>58</sup>) oraz Hongkong–Gruzja (13 lutego<sup>59</sup>). Na początku 2020 r. w życie weszło porozumienie o wolnym handlu między Hongkongiem i Australią, które podpisano 26 marca 2019 r.<sup>60</sup>

## ZARZĄDZANIE ŚWIATOWYM SYSTEMEM FINANSOWYM W WARUNKACH NIEPEWNOŚCI

Zmiany w sposobie funkcjonowania międzynarodowych instytucji finansowych, jak też sposobie regulacji światowych finansów w 2019 r., można uznać za kontynuację i konsolidację procesów zapoczątkowanych po światowym kryzysie finansowym ponad dekadę wcześniej. Zwraca uwagę coraz większe powiązanie procesów w światowym systemie finansowym z wysiłkami podejmowanymi na forum międzynarodowym na rzecz zapewnienia zrównoważonego i inkluzywnego rozwoju oraz wzrostu gospodarczego. Powiązanie między realizacją celów zrównoważonego rozwoju a reformą międzynarodowego systemu finansowego podkreślone zostało m.in. w ostatnich wersjach *Raportu Rozwoju Finansowego*<sup>61</sup> i *Raportu na temat finansowania zrównoważonego rozwoju*<sup>62</sup>.

Podobnie jak we wcześniejszych latach, w 2019 r. za jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla stabilności światowego systemu finansowego uznawano zbyt duże zadłużenie większości państw – w szczególności państw wysoko rozwiniętych. W kontekście rosnącego nawisu zadłużenia można wskazać m.in. na rekordowy stosunek poziomu zadłużenia przedsiębiorstw do PKB w USA, nadmiar obligacji rządowych w aktywach wielu europejskich banków czy spadającą rentowność chińskich instytucji finansowych<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> GATT – Układ ogólny ws. taryf celnych i handlu (General Agreement on Tariffs and Trade).

<sup>57</sup> GATS – Układ ogólny ws. handlu usługami (General Agreement on Trade in Services).

<sup>58</sup> Porozumienie podpisano 17 lipca 2018 r.

<sup>59</sup> Porozumienie podpisano 28 czerwca 2018 r.

<sup>60</sup> WTO, Regional Trade Agreements Database, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (dostęp: 30.01.2020).

<sup>61</sup> World Bank, *Global Financial Development Report 2019/2020: Bank Regulation and Supervision a Decade after the Global Financial Crisis*.

<sup>62</sup> UN Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2019*, UN 2019, s. xviii.

<sup>63</sup> M. Massa, *Global Financial Outlook 2020: Key Challenges Facing the Financial System*, INSEAD, <https://intheknow.insead.edu/article/global-financial-outlook-2020-key-challenges-facing-financial-system> (dostęp: 26.03.2020); IMF, *Global Financial Stability Report. Lower for Longer*, October 2019, s. ix; T. Adrian, F. Natalucci, „Weak spots in global financial system could amplify shocks”, IMF Blog, 10 kwietnia 2019 r., <https://blogs.imf.org/2019/04/10/weak-spots-in-global-financial-system-could-amplify-shocks/> (dostęp: 10.02.2020).

Pod koniec 2019 r. Rada Stabilności Finansowej opublikowała plan działania na 2020 r. Jej priorytety na 2020 r. odzwierciedlają zmieniający się charakter globalnego systemu finansowego i związane z nim zagrożenia dla stabilności finansowej. Rada zamierza kontynuować prace zmierzające do coraz lepszej identyfikacji potencjalnych nowych słabości światowego systemu finansowego. Równocześnie ma nadal monitorować prace nad implementacją pokryzysowych reform międzynarodowego systemu finansowego oraz oceniać skutki ich wdrożenia. Szczególną uwagę w czasie przypadającej na obecny rok prezydencji Arabii Saudyjskiej zamierza poświęcić rozwojowi nowych technologii sektora finansowego, analizie zagrożeń wynikających z wprowadzenia tzw. globalnych stabilnych kryptowalut (*global stablecoins*) i ewentualnej regulacji ich rynku, dalszemu rozwojowi transgranicznych systemów płatniczych oraz rozwojowi nowych referencyjnych stóp procentowych na światowych rynkach finansowych<sup>64</sup>.

Aktywność MFW w 2019 r. stanowiła kontynuację działań tej instytucji z lat ubiegłych w zakresie m.in. programów pożyczkowych i rozwoju potencjału. Istotne jest zakończenie 15. Generalnego Przeglądu kwot MFW oraz zapowiedź kolejnego przeglądu kwot mającego na celu lepsze dostosowanie mechanizmów zarządzania Funduszem do obecnego układu sił w gospodarce światowej<sup>65</sup>. Nowe programy działania MFW dotyczą m.in. technologii finansowych, gospodarki cyfrowej i przyszłości pracy. Ponadto po raz pierwszy w historii MFW kwestie nierówności, w tym nierówności płci, zostały włączone do głównego nurtu prac tej instytucji<sup>66</sup>. W połączeniu z zaangażowaniem MFW w realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs) zmiany w sposobie działania Funduszu wyraźnie wskazują na dążenie do coraz większej integracji między procesami zarządzania światowym systemem finansowym a międzynarodową architekturą finansowania rozwoju i agendą międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju.

Powyższy fakt dobrze obrazuje wypowiedź dyrektor zarządzającej MFW. Kristalina Georgiewa w styczniu 2020 r. podkreśliła konieczność budowy bardziej inkluzywnego systemu finansowego w rozpoczynającej się dekadzie. Zauważyła, że dekada ta będzie okresem narastających niepewności, które stanowić będą istotną barierę dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Co więcej, jej zdaniem nierówności można uznać za jeden z czynników zwiększających poziom niepewności, a mechanizmy zarządzania systemem finansowym mają istotną rolę do odegrania w tym zakresie. W szczególności trzy procesy związane z rozwojem sektora finansowego mają wpływ na redukcję nierówności i przyspieszenie tempa wzrostu i rozwoju. Są to kolejno kwestie tzw. pogłębiania finansowego (*financial deepening*) – wzrostu wielkości sektora finansowego w stosunku do PKB, stabilności finansowej oraz

<sup>64</sup> FSB, FSB sets out 2020 work programme, 17 grudnia 2019 r., <https://www.fsb.org/2019/12/fsb-set-s-out-2020-work-programme/> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>65</sup> IMF, *IMF Membership Endorses Package on IMF Resources and Governance Reform*, 18 października 2019 r., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/18/pr19379-imf-membership-endorses-package-on-imf-resources-and-governance-reform> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>66</sup> *IMF Annual Report 2019: Our Connected World*, Washington, D.C. 2019, s. 1.

eliminacji wykluczenia finansowego<sup>67</sup>. Wszystkie te elementy znajdują się w sferze zainteresowania MFW.

Inicjatywy MFW są w znacznym stopniu zbieżne z działaniami prowadzonymi w ramach grupy Banku Światowego oraz przez pozostałe wielostronne banki rozwoju (*Multilateral Development Banks*, MDBs). Również na forum tych instytucji w 2019 r. w coraz większym stopniu zajmowano się problemami wynikającymi z rosnącego poziomu niepewności w gospodarce światowej<sup>68</sup> oraz konieczności intensyfikacji działań na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju. MDBs w swoich działaniach koncentrują się na uzupełnieniu wynoszącej ponad 350 mld USD luki w zakresie finansowania na rzecz rozwoju. W tym celu Bank Światowy oraz pozostałe wielostronne banki rozwoju promują mobilizację prywatnego kapitału na rzecz rozwoju i wykorzystanie nowoczesnych technologii finansowych oraz wspierają realizację agendy z Addis Abeby w tym zakresie<sup>69</sup>. Dodatkowo w ostatnim roku banki rozwoju wsparły paryskie porozumienia klimatyczne, m.in. zobowiązując się do zaprzestania finansowania projektów opartych na wykorzystaniu paliw nieodnawialnych<sup>70</sup>.

W 2019 r. doszło do pierwszego od 2011 r. rozszerzenia członkostwa Banku Rozrachunków Międzynarodowych i poszczególnych instytucji regulacyjnych. Działania te mają na celu zwiększenie zaangażowania państw rozwijających się w regulację światowego systemu finansowego. Do grona członków BIS dołączyły banki centralne Kuwejtu, Maroka i Wietnamu. W rezultacie BIS zrzesza obecnie przedstawicieli władz monetarnych 63 gospodarek. Do członków powiązanego z BIS Komitetu ds. Globalnego Systemu Finansowego (*Committee on the Global Financial System*, CGFS) dołączyły Argentyna, Rosja, Arabia Saudyjska, Republika Południowej Afryki oraz Tajlandia. Z kolei Komitet Rynków (*Markets Committee*) został uzupełniony o przedstawicieli banków centralnych Indonezji, Malezji, Rosji, Republiki Południowej Afryki oraz Turcji. Tym samym udział przedstawicieli rynków wschodzących w obu komitetach wzrósł do około 40%<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> IMF, *The Financial Sector in the 2020s: Building a More Inclusive System in the New Decade* By Kristalina Georgieva, Managing Director, IMF, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., 17 stycznia 2020 r., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/17/sp01172019-the-financial-sector-in-the-2020s> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>68</sup> World Bank, *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, Washington, D.C. 2019, s. 31–32.

<sup>69</sup> *Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions 2018, Report*, August 2019; A. Saldinger, „What to watch in development finance in 2020”, devex, 31 stycznia 2020 r., <https://www.devex.com/news/what-to-watch-in-development-finance-in-2020-96472> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>70</sup> V. Bennett, „Multinational development banks present their Paris Alignment approach”, EBRD, 10 grudnia 2019 r., <https://www.ebrd.com/news/2019/multinational-development-banks-present-their-paris-alignment-approach.html> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>71</sup> „Bank for International Settlements to grow membership roster”, Finextra, 14 stycznia 2020 r., <https://www.finextra.com/pressarticle/81124/bank-for-international-settlements-to-grow-membership-roster> (dostęp: 10.02.2020).

Z kolei z punktu widzenia promowanych przez BIS i komitety G10 regulacji najważniejszym wydarzeniem 2019 r. było opublikowanie przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego skonsolidowanej wersji bazylejskich regulacji nadzoru bankowego i adekwatności kapitałowej (*Basel Framework*). W obecnej wersji dokument ten zawiera 14 standardów, które określają wymagania dla poszczególnych działań w zakresie regulacji sektora bankowego<sup>72</sup>.

## WYZWANIA WSPÓŁPRACY NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I INKLUZYWNEGO WZROSTU

W kontekście współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju niezmiennie punktem odniesienia pozostają ramy wyznaczone przez 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju. W 2019 r. zakończył się pierwszy cykl realizacji Agendy 2030. W związku z tym faktem w lipcu 2019 r. Forum Polityczne Wysokiego Szczebla na rzecz Zrównoważonego Rozwoju dokonało przeglądu globalnych postępów w zakresie realizacji poszczególnych celów.

Sprawozdanie z realizacji SDGs na koniec 2019 r. wskazuje, że pomimo postępów w wielu dziedzinach w ciągu ostatnich czterech lat w przypadku niektórych celów postęp jest powolny lub nawet odwrócony. O ile skrajne ubóstwo osiągnęło najniższy poziom od czasu rozpoczęcia jego pomiarów, o tyle całkowita eliminacja tego zjawiska do 2030 r. wobec obecnego tempa redukcji ubóstwa jest nieosiągalna. Pomimo wysiłku wielu państw obecnie również nie ma szans na realizację większości celów związanych z ochroną klimatu<sup>73</sup>.

Wiele państw rozwijających się to państwa wysoko zadłużone. Koszty obsługi zadłużenia w tym przypadku dodatkowo ograniczają już i tak niewielkie możliwości finansowania realizacji SDGs, a słabość instytucji wielu spośród państw najbiedniejszych przyczynia się do odpływu kapitału. Co więcej, dane z końca 2018 r. wskazują, że wzrost globalnych płac wyniósł w tym roku jedynie 1,8%, co jest najsłabszym wynikiem od 2008 r.<sup>74</sup>

Również w tym kontekście problemem są narastające nierówności zarówno pomiędzy państwami, jak i w obrębie poszczególnych krajów. Zjawiska takie jak skrajne ubóstwo, głód czy występowanie niektórych chorób zakaźnych pozostają skoncentrowane w państwach o niskich i średnich dochodach. Ponad 90% zgonów okołoporodowych matek występuje w tych grupach państw, a 75% niedożywionych dzieci to mieszkańcy Azji Południowej i Afryki Subsaharyjskiej. W tych samych krajach występują również największe ograniczenia w dostępie do wody pitnej i elektryczności<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> BCBS, Launch of the consolidated Basel Framework, BIS, December 2019, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d491.pdf> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>73</sup> UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019.

<sup>74</sup> UN Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2019*, op. cit., s. xvii.

<sup>75</sup> UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, op. cit.

Redukcji nierówności rozwojowych nie pomagają globalne spowolnienie gospodarcze oraz konflikty handlowe. Dodatkowo sytuację utrudnia wspomniana już wcześniej utrzymująca się luka w finansowaniu rozwoju. Ostatnie dane wskazują tutaj na niepokojące zjawisko w postaci spadku przekazów w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA). Przepływy te spadły o 2,7% w porównaniu z wcześniejszym okresem i wyniosły na koniec 2018 r. 149,3 mld USD<sup>76</sup>.

Skalę problemów rozwojowych na świecie dobrze pokazuje sytuacja w tzw. państwach najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDCs). Narody Zjednoczone monitorują najbardziej i najbardziej wrażliwe państwa świata od 1971 r. Obecnie lista LDCs obejmuje 47 państw, które zamieszkuje 880 mln ludzi, co odpowiada 12% światowej populacji. Równocześnie kraje te generują jedynie 2% światowego PKB i odpowiadają za niespełna 1% światowych obrotów handlowych<sup>77</sup>. Z listy LDCs wykreślono dotychczas jedynie pięć państw (Botswana, Wyspy Zielonego Przylądka, Malediwy, Samoa i Gwinea Równikowa). Zgodnie z najnowszym raportem w 2020 r. wykreślone ma być Vanuatu<sup>78</sup>.

Obecna sytuacja w państwach LDC wyraźnie wskazuje na brak możliwości osiągnięcia SDGs do 2030 r., jak też dowodzi, że w znacznym stopniu państwa te polegają na zewnętrznych źródłach finansowania rozwoju. Jako że w 2020 r. kończy się 10-letni *Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries* (IPOA), w następnym roku zaplanowana jest kolejna konferencja Narodów Zjednoczonych poświęcona LDCs<sup>79</sup>.

\*\*\*

Pod koniec 2009 r. Fundacja Friedricha Eberta przygotowała raport zawierający prognozy odnośnie do kształtu globalnego zarządzania gospodarczego w 2020 r. Dokument otwiera cytat z wypowiedzi Johna Maynarda Keynesa, który pytany o przyszłość odpowiadał, że pozostaje ona po prostu nieznaną. Poszczególne scenariusze zawarte w raporcie zakładały, że istnieje duża szansa na podział światowej gospodarki spowodowany sprzecznymi regulacjami poszczególnych państw i nacjonalistycznymi praktykami ograniczającymi skuteczność rozwiązań wielostronnych. Inne określenia, jakie padały w raporcie, to: okres niepewności i braku zrównoważenia, podkreślano też wzrost poziomu nierówności i negatywny wpływ zmian klimatycznych na gospodarkę światową<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> OECD, ODA 2018 preliminary figures, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>77</sup> UNCTAD, Least Developed Countries, <https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/LDCs.aspx> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>78</sup> UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2019*, New York 2019, s. xiii.

<sup>79</sup> UN OHRLLS, Fifth UN Conference on the LDCs (UNLDC-V), <http://unohrlls.org/unldc-v/> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>80</sup> Friedrich Ebert Stiftung, *The Geneva Scenarios on Global Economic Governance*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/06597-20091026.pdf> (dostęp: 10.02.2020).



Wydarzenia 2019 r. wskazują niestety na słusność dość pesymistycznych prognoz sprzed dekady: nie dość, że światowa gospodarka zwolniła, to występuje stosunkowo duża niepewność dotycząca dalszego funkcjonowania instytucji globalnego zarządzania ekonomicznego. Przykład pogłębiającego się kryzysu WTO przejawiający się w dysfunkcjonalności w zakresie kolejnych obszarów działalności organizacji nie pozwala na optymistyczne prognozy dotyczące wielostronnego systemu handlowego. Wydaje się, że efekty 12. Konferencji Ministerialnej mogą być ograniczone. Być może uda się zakończyć rokowania w zakresie subsydiów do rybołówstwa oraz proces negocjacji akcesyjnych Białorusi. Należy się również spodziewać dyskusji na temat możliwości przełamania kryzysu systemu rozstrzygania sporów.

W przeciwieństwie do światowego systemu handlu w dziedzinie zarządzania i regulacji światowego systemu finansowego znaczna część procesów przebiega w ramach rozwiązań wielostronnych. Są to m.in. wysiłki międzynarodowych instytucji finansowych na rzecz zapewnienia większego poziomu stabilności finansowej oraz większego zaangażowania państw rozwijających się w zarządzanie światowym systemem finansowym. W kontekście dalszej ewolucji światowego systemu finansowego zwraca uwagę postęp w zakresie koordynacji mechanizmów zarządzania światowym systemem finansowym z mechanizmami współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju. Istotny jest fakt, że obecne mechanizmy finansowania rozwoju gospodarczego nie dają szans na realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju do 2030 r. Co więcej, istniejące mechanizmy wykazują jedynie bardzo ograniczoną skuteczność w zakresie redukcji nierówności i niepewności w gospodarce światowej.

Podsumowując, należy zauważyć, że zaostrzenie konfliktów o charakterze geopolitycznym czy katastrofy klimatyczne i wynikające z nierówności konflikty społeczne mogą przyczynić się do obniżenia tempa wzrostu w kolejnych latach. Ponadto wszystkie wymienione zagrożenia mogą się przyczynić do zmiany nastrojów inwestorów i doprowadzić również do załamania na rynkach finansowych. Jest to tym bardziej niebezpieczne, że proces regulacji światowych finansów (w tym sektora *fnitech*) pozostaje daleki od ukończenia. Dodatkowo niepewność w gospodarce światowej zwiększają obawy o przyszłość amerykańskiej polityki handlowej, brexit oraz niedające się przewidzieć klęski żywiołowe i epidemie<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Por. H. Ahir, N. Bloom, D. Furceri, „The global economy is being hit by higher uncertainty”, WEF in cooperation with VoxEU, 16 maja 2019 r., <https://www.weforum.org/agenda/2019/05/the-global-economy-hit-by-higher-uncertainty/> (dostęp: 10.02.2020).

GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE  
IN THE AGE OF INEQUALITY AND UNCERTAINTY

The article presents the changes that took place in the global economy in 2019, with particular focus on inequality and uncertainty. The starting point for the authors' considerations is the weakening of the growth rate in the global economy, combined with multidimensional inequalities and a deficit of inclusiveness in global economic governance. Consecutive sections of the article provide an overview of selected economic indicators and an analysis of inequalities and selected developments that took place last year in major dimensions of global economic governance: trade, finance, and sustainable development and inclusive growth. The functioning of each of these dimensions is affected by growing multidimensional inequalities, uncertainty, and a global economic slowdown. In the case of the multilateral trading system, the increasing dysfunctionality of the World Trade Organization poses a significant risk. In the context of further evolution of the global financial system, the authors emphasize progress in the coordination of global financial governance mechanisms and highlight initiatives enhancing cooperation for sustainable development.

**Keywords:** global economic governance, International Monetary Fund, Financial Stability Board, World Economic Forum, World Trade Organization, free trade and protectionism, special and differential treatment, dispute settlement system, Sustainable Development Goals, G20, international financial system, financial stability, inequalities, uncertainty, inclusiveness

**Słowa kluczowe:** globalne zarządzanie gospodarcze, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Rada Stabilności Finansowej, Światowe Forum Ekonomiczne w Davos, Światowa Organizacja Handlu, wolny handel i protekcjonizm, specjalne i zróżnicowane traktowanie, system rozstrzygania sporów, Cele Zrównoważonego Rozwoju, G-20, światowy system finansowy, stabilność finansowa, nierówności, niepewność, inkluzywność