

Instytucjonalne aspekty funkcjonowania Światowej Organizacji Handlu

Michał Kruszka, dr

Katedra Mikroekonomii, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

1. Uwagi wstępne

Globalizacja to proces, który bez wątpienia jest jedną z najważniejszych cech współczesnej gospodarki. Towarzyszy mu liberalizacja wymiany międzynarodowej. Podwaliny instytucjonalne, sprzyjające znoszeniu barier protekcjonistycznych, zostały ustanowione już w 1947 r. dzięki podpisaniu *Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu* (GATT). Rozwój ekonomiczny i nasilająca się konkurencja spowodowały jednak, że normy GATT stały się niewystarczającym gwarantem zwiększania swobody na ponadlokalnych rynkach. W związku z tym uczestnicy Rundy Urugwajskiej GATT zdecydowali się powołać Światową Organizację Handlu (*World Trade Organization* — WTO).

Pierwotny mandat Rundy Urugwajskiej z 1986 r. nie przewidywał ustanowienia organizacji międzynarodowej, strony pragnęły tylko usprawnić dotychczasowe regulacje. Inicjatywę utworzenia nowego ciała zgłosiła w 1990 r. Kanada, a poparły ją Wspólnoty Europejskie. Kluczową przesłanką była chęć wypracowania ram instytucjonalnych, które byłyby nakierowane na liberalizację ogółu przepływów międzynarodowych [Croome, 1999].

Ustanowienie WTO zakończyło blisko 50-letnie starania, gdyż już w 1946 r. ONZ podjęła uchwałę o zwołaniu konferencji, która miała ustanowić wyspecjalizowaną agendę pod nazwą *International Trade Organization*. Narastający konflikt pomiędzy USA i ZSRR, jak również protekcjonistyczne nastawienie Kongresu USA pogrzebały jednak tę ideę. Także inicjatywy z lat 60. i 70. XX w. nie uzyskały szerszej aprobaty [Hoekman, Kostecki, 2001]. Tym bardziej należy uznać powołanie WTO za największe osiągnięcie Rundy Urugwajskiej. Znajomość instytucji i reguł decyzyjnych, które obowiązują w WTO, staje się więc warunkiem koniecznym zrozumienia zadań, które stoją przed tą organizacją. Dzięki temu można lepiej ogarnąć procesy globalizacyjne, którym bez wątpienia sprzyja i patronuje WTO.

2. Struktura Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu

Światowa Organizacja Handlu została utworzona na mocy *Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT*. Akt ten zawiera również *Porozumienie ustanawiające WTO (WTO Agreement)*¹. Stanowi więc ono formalną umowę założycielską tej organizacji.

Porozumienie WTO weszło w życie 1 stycznia 1995 r. i to bez jakichkolwiek warunków co do liczby krajów, które musiały je zaakceptować. Nie wprowadzono też wymogu, by strony ratyfikujące *Porozumienie* osiągnęły jakiś minimalny udział w światowym handlu. Odbiegało to od zasad GATT, które stwierdzały, że *Układ ogólny* wejdzie w życie dopiero po przyjęciu go przez państwa posiadające przynajmniej 85% tej części obrotów międzynarodowych, która przypadła na Układające się Strony w 1947 r.²

Pomimo wspólnych korzeni WTO i GATT ich status prawny znacząco od siebie odbiega. GATT z 1947 r. był traktatem, który wiązał Układające się Strony, natomiast nie był umową założycielską jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej. Przyjęcie *Protokołu o Tymczasowym Stosowaniu GATT* spowodowało, że państwa wiążące się *Układem ogólnym* nigdy go nie ratyfikowały.

Stosowanie reguł i zasad GATT wymagało jednak jakiejś obudowy instytucjonalnej. Praktyka działań stron GATT doprowadziła więc *de facto* do powstania organizacji, choć w świetle norm prawa międzynarodowego utworzony podmiot nie miał takiego charakteru. Zatem termin „GATT” odnosił się do dwóch płaszczyzn: z jednej strony, był to typowy traktat międzynarodowy, z drugiej — instytucja pełniąca funkcję organizacji międzynarodowej.

Porozumienie WTO, jako że jest umową założycielską nowej organizacji, wymagało już przyjęcia w drodze ratyfikacji. Podkreślić należy, że omawiany traktat ma trwały charakter, gdyż został podpisany na czas nieokreślony. W odróżnieniu od *Układu ogólnego*, WTO ma swoich członków w normalnym rozumieniu doktryny prawa międzynarodowego. Zatem Światowa Organizacja Handlu całkowicie zastąpiła GATT w roli organizacji zajmującej się liberalizacją obrotu handlowego, natomiast GATT, postrzegany jako traktat, stał się immanentną częścią *Porozumienia WTO*.

Porozumienie WTO jest niezwykle rozbudowanym układem międzynarodowym. Oprócz tekstu umowy założycielskiej zamieszczono w nim szereg załączników, które dopiero razem ujmowane dają pogląd na złożoność i kompleksowość rozwiązań przyjętych przez Rundę Urugwajską. Wspomniane aneksy to:

- Załącznik 1A — Wielostronne porozumienia w sprawie handlu towarami;
- Załącznik 1B — *Układ ogólny w sprawie handlu usługami* wraz z załącznikami (*General Agreement on Trade in Services — GATS*);

¹ *Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO)*, sporządzone w Marrakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. (DzU 1995 nr 98, poz. 483); dalej określane będzie jako *Porozumienie WTO*.

² GATT 1947, art. XXVI, ust. 6.

- Załącznik 1C — *Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (Agreement on Trade — Related Aspects of Intellectual Property Rights — TRIPS)*;
- Załącznik 2 — *Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (Dispute Settlement Understanding — DSU)*;
- Załącznik 3 — *Mechanizm przeglądu polityki handlowej (Trade Policy Review Mechanism — TPRM)*;
- Załącznik 4 — Fakultatywne porozumienia handlowe.

Najobszerniejsze są Wielostronne porozumienia w sprawie handlu towarami. Najistotniejszym z tych porozumień jest *Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu 1994 (GATT 1994)*. W tym miejscu należy wyjaśnić relacje pomiędzy pierwotnym GATT (obecnie określanym jako GATT 1947) a traktatem przyjętym przez członków WTO.

Porozumienie WTO expressis verbis stanowi, że GATT 1994 jest pod względem prawnym odrębny od GATT 1947 (zob. *Porozumienia WTO* art. II, ust. 4). Jednocześnie wersja z 1994 r. powtarza wszystkie uregulowania swojego poprzednika, wyłączając jedynie postanowienia o tymczasowym stosowaniu jego norm. Tak więc członkowie WTO, mimo że formalnie ustanowili nowy *Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu*, to stwierdzili w jego treści tylko tyle, że składa się on z wszystkich już istniejących uzgodnień.

Wspomnieć jednak trzeba o wyrazistych różnicach pomiędzy GATT 1994 i GATT 1947. Po pierwsze, zmniejszyła się ranga *Układu ogólnego*, przestał już być jedynym narzędziem liberalizacji światowego handlu, a stał się tylko elementem konstrukcyjnym większej całości. Po drugie, wyeliminowano tymczasowy i prowizoryczny charakter postanowień GATT. Po trzecie, GATT 1994 nie ma już żadnych komponentów fakultatywnych, każdy członek WTO musi przyjąć porozumienie w takim brzmieniu, w jakim ustaliła je Runda Urugwajska. I po czwarte, GATT przestał pełnić funkcję forum organizacyjnego. Ten aspekt GATT 1947 został całkowicie zastąpiony strukturą WTO.

Załącznik 1A, oprócz GATT 1994, zawiera również porozumienia w sprawach rolnictwa, tekstyliów, barier technicznych w handlu, środków ochronnych i antydumpingowych, reguł ustalania wartości celnej oraz kilka pomniejszych uzgodnień.

Wszystkie aneksy do *Porozumienia WTO* są obligatoryjne dla członków Światowej Organizacji Handlu. W związku z tym każde państwo, które stara się być przyjęte w poczet tej organizacji, musi stać się stroną wszystkich wyżej wymienionych porozumień³. Odstępstwa od tej reguły są nieliczne i dokładnie wymienione w tekście każdego aneksu. Jedynym ogólnym wyjątkiem są cztery fakultatywne uzgodnienia zamieszczone w Załączniku 4, jednak ich znaczenie dla ogółu wymiany handlowej nie jest zbyt wielkie⁴.

³ *Porozumienia WTO*, art. II, ust. 2.

⁴ W skład Załącznika 4 wchodzi: *Porozumienie w sprawie handlu samolotami cywilnymi*, *Porozumienie w sprawie zakupów rządowych*, *Międzynarodowe porozumienie mleczarskie*, *Międzynarodowe porozumienie o mięsie wołowym*.

Przedstawiona struktura *Porozumienia WTO* wyraźnie wskazuje, jaką ewolucję przeszła idea swobody w obrocie międzynarodowym. Dla GATT 1947 priorytetem były próby zmniejszenia stawek celnych oraz znoszenie pozataryfowych instrumentów ograniczających nieskrępowany przepływ towarów, traktowanych jako dobra materialne. Obecnie przyjęty system zdecydowanie rozszerzył swoje pola zainteresowań, ogarniając szereg zupełnie nowych dziedzin, np. usługi lub własność intelektualną.

3. Cele i funkcje WTO

W preambule porozumienia z Marrakeszu państwa ustanawiające WTO wyraźnie stwierdziły, że stosunki pomiędzy nimi, na polu wymiany międzynarodowej, powinny prowadzić do

podniesienia standardu życia, zapewnienia pełnego zatrudnienia oraz wysokiego i stale rosnącego poziomu dochodów realnych i efektywnego popytu, jak również rozwoju produkcji i handlu towarami i usługami przy optymalnym wykorzystaniu światowych zasobów.

Dodatkowo, *Porozumienie WTO* stanowi, że konieczne są

skuteczne wysiłki mające na celu zapewnienie, by kraje rozwijające się, a zwłaszcza najmniej rozwinięte spośród nich, mogły uzyskać taki udział we wzroście handlu międzynarodowego, jaki odpowiada ich potrzebom⁵.

Ogólnie można stwierdzić, że celem WTO jest zapewnienie, aby przepływ towarów, usług oraz efektów działalności intelektualnej odbywał się w sposób uczciwy, na podstawie stabilnych i uzgodnionych reguł. WTO realizuje te cele poprzez ułatwianie wprowadzania, stosowania i funkcjonowania wielostronnych porozumień handlowych, które złożyły się na *Porozumienie WTO*.

WTO ma również stanowić forum dla negocjacji, których przedmiotem są multilateralne stosunki handlowe w dziedzinach objętych porozumieniami WTO (czyli GATT 1994, GATS, TRIPS i innymi). Członkowie WTO mogą również wszcząć rokowania dotyczące innych pól i ustanawiać ramy dla wdrożenia efektów takich uzgodnień, tyle że w tym przypadku niezbędna jest decyzja Konferencji Ministerialnej, czyli naczelnego organu WTO. Realizując zadania związane z rokowaniami, państwa mające największy potencjał gospodarczy, czyli USA oraz kraje z Unii Europejskiej, zgłaszały inicjatywę zwołania pierwszej rundy negocjacyjnej WTO, którą określono jako Rundę Milenijną. Spodziewano się, że trzecia Konferencja Ministerialna (Seattle, 1999) formalnie rozpocznie tę Rundę, lecz w rzeczywistości członkowie WTO nie byli przygotowani na podjęcie decyzji zmierzających do dalszej liberalizacji

⁵ Preambuła *Porozumienia WTO*.

handlu. Nie bez znaczenia były również niespotykane wcześniej zamieszki wywołane przez środowiska tzw. antyglobalistów. W związku z tym mandat negocjacyjny Rundy Milenijnej znalazł się dopiero w deklaracji z Doha (Katar), podpisanej 14 listopada 2001 r. na zakończenie czwartej Konferencji Ministerialnej⁶.

Niezwykle istotnym elementem, który ma zapewniać wypełnienie zadań WTO, jest rozwiązywanie sporów pomiędzy stronami obrotu międzynarodowego. Dlatego też WTO administruje *Uzgodnieniem w sprawie zasad i procedur rozstrzygania sporów*. W ramach tej funkcji WTO ustanowiła specjalne organy i normy postępowania, na wypadek, gdyby między członkami tej organizacji powstał konflikt handlowy⁷.

WTO stawia sobie za cel przyczynianie się do sprawnego stosowania i przestrzegania przez wszystkich swoich członków reguł i zobowiązań podjętych na podstawie *Porozumienia WTO*. Organizacja ta pragnie także zapewnić jak największy stopień przejrzystości przy podejmowaniu przez dany kraj decyzji, które mogą rzutować na jego wymianę międzynarodową. Dlatego też utworzono mechanizm przeglądu, który umożliwia kolektywną ocenę całego zakresu polityk i praktyk handlowych poszczególnych członków [Keesing, 1998]. Ewentualne wystawienie krytycznej noty stanowi zawsze element nacisku, który przyczynić się może do zmian zgodnych z literą *Porozumienia WTO*.

Działalność Światowej Organizacji Handlu jest jednym z najważniejszych ogniw globalnej polityki gospodarczej, lecz mimo wszystko nie jest jej jedynym komponentem. Dlatego realizacja celów WTO musi się wiązać z odpowiednią współpracą z innymi organizacjami międzynarodowymi. *Porozumienie WTO* wyraźnie wymienia Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) i Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD) wraz z jego agendami⁸. Możliwie ściśle stosunki pomiędzy tymi instytucjami mają zapewnić spójną politykę ekonomiczną, zmierzającą do osiągnięcia jak największego otwarcia rynków międzynarodowych. Rzeczywistym wyrazem takiej współpracy jest przyznanie przedstawicielom Sekretariatu WTO stałego prawa obecności na posiedzeniach Komitetów Wykonawczych (*Executive Board*) IMF oraz IBRD, jak również nadanie tym organizacjom statusu obserwatora w ramach WTO. Oczywiście Światowa Organizacja Handlu współpracuje również z innymi podmiotami, lecz stosunki z IMF i IBRD są najistotniejsze z punktu widzenia zadań WTO.

Z uwagi na to, że zdecydowana większość członków WTO to kraje rozwijające się, realizacja celów Światowej Organizacji Handlu wymaga, aby w ramach jej struktur odbywały się szkolenia i akcje technicznego wspomaganie takich państw w procesie ich włączania się do obrotu międzynarodowego. Ta

⁶ Zob. dokument WT/MIN(01)/DEC/1.

⁷ Więcej na ten temat w: [Kruszka, 2002].

⁸ *Porozumienia WTO*, art. III, ust. 5. Wzajemne powiązanie 3 wymienionych organizacji (IMF, IBRD, WTO) stanowi więc powtórzenie koncepcji światowego ładu ekonomicznego, który był pierwotnie sformułowany na konferencji w Bretton Woods w 1944 r.

funkcja WTO jest ostatnio szczególnie akcentowana, gdyż bez udziału państw najbiedniejszych misja globalnej liberalizacji handlu jest niemożliwa do wypełnienia [Hoekman, 2002].

4. Członkostwo w WTO

WTO jest powszechną organizacją międzyrządową, a w związku z tym jej członkami mogą być wszystkie państwa świata. Jednak w przypadku każdej uniwersalnej organizacji międzynarodowej można w jej ramach wyróżnić członków pierwotnych oraz przyjętych.

Do pierwszej grupy należą wszystkie Układające się Strony GATT 1947, o ile zaakceptowały one porozumienie z Marrakeszu i dołączyły swoje listy koncesji i zobowiązań do GATT 1994 oraz GATS⁹. *Porozumienie WTO* przewidywało, że pozostanie otwarte do zaakceptowania przez 2 lata od wejścia w życie (tj. od 1 stycznia 1995 r.), dlatego też państwo, które było sygnatariuszem *Aktu Końcowego* Rundy Urugwajskiej, lecz ratyfikowało *Porozumienie* w późniejszym okresie, mogło nadal uzyskać status członka pierwotnego. Tak właśnie stało się w przypadku Polski, gdyż nasz kraj uzyskał członkostwo 1 lipca 1995 r.

Pewną ciekawostką jest fakt, że członkiem WTO może być również obszar niebędący suwerennym państwem. Jednak porozumienie z Marrakeszu wymaga, by było to odrębne terytorium celne (*separate customs territory*), posiadające pełną autonomię w prowadzeniu swych zewnętrznych stosunków handlowych oraz innych zagadnień regulowanych *Porozumieniem WTO*¹⁰. Dzięki tym przepisom formalnie niezależnymi członkami Światowej Organizacji Handlu są: Hongkong, Makau oraz Chińska Republika Ludowa, choć w świetle prawa międzynarodowego stanowią jedno państwo. Skomplikowana jest sytuacja Tajwanu, gdyż część wspólnoty międzynarodowej traktuje wyspę jako suwerenny kraj. Nacisk Chin kontynentalnych wywiera jednak pożądany dla nich skutek i stopniowo poparcie dla niezależności Tajpej spada. Wyrazem tego jest włączenie Tajwanu do WTO na zasadach analogicznych do Hongkongu i Makau, a więc tylko jako niezależnego terytorium celnego, nazywanego Chińskim Tajpej¹¹.

Status członka pierwotnego uzyskały również Wspólnoty Europejskie, traktowane jako jeden podmiot. W stosunku do nich przewidziano zasady otrzymywania członkostwa w pełni odpowiadające tym, które obowiązywały „normalne” państwa, tzn. Wspólnoty musiały zaakceptować *Porozumienie WTO* wraz ze wszystkimi obligatoryjnymi uzgodnieniami, a także musiały dołączyć swoje listy koncesji i zobowiązań do GATT 1994 oraz GATS. Nie jest

⁹ *Porozumienia WTO*, art. XI, ust. 1.

¹⁰ *Porozumienia WTO*, art. XII, ust. 1.

¹¹ Rząd z Tajpej, pragnąc normalizacji stosunków z ChRL (*People's Republic of China*), zgodził się na takie rozwiązanie, a nawet sam stopniowo zaczął ograniczać zasięg używania oficjalnej nazwy — Republika Chińska (*Republic of China*) i coraz częściej określa swój kraj mianem Tajwan.

natomiast w pełni wyjaśniony status terytoriów zależnych państw europejskich. Jednoznaczne stanowisko przyjęła tylko Holandia, która zadeklarowała, iż jej prawa i obowiązki w ramach WTO rozciągają się również na Antyle Holenderskie.

Członkowie przyjęci muszą przejść przez akcesję. Ogólna regulacja tego procesu zawarta jest w art. XII *Porozumienia WTO*. W myśl jego postanowień warunki przyjęcia ustanawiane są pomiędzy wstępującym oraz WTO, jednak zawsze wymaga się zaakceptowania porozumienia z Marrakeszu (wraz z GATT 1994, GATS, TRIPS i innymi).

Procedury akcesyjne uregulowane zostały w marcu 1995 r.¹² Kraj pragnący przystąpić do WTO zwraca się z wnioskiem do Dyrektora Generalnego WTO. Na tej podstawie Rada Generalna powołuje grupę roboczą do spraw przystąpienia. W jej pracach uczestniczą największe gospodarcze potęgi światowe (USA, Wspólnoty Europejskie, Japonia) oraz kraje z regionu kandydata. Pierwszym etapem akcesji jest przedstawienie Memorandum na temat polityki handlowej aplikanta (*Memorandum on the Foreign Trade Regime*). Ostateczna treść tego Memorandum jest formułowana w trakcie wielokrotnych spotkań informacyjnych, podczas których członkowie WTO mają prawo zadawania pytań przedstawicielom kandydata. Szczególna rola na tym poziomie przypada Sekretariatowi WTO, gdyż to on organizuje takie spotkania i udziela technicznego wsparcia kandydatom. Informacyjna faza przystąpienia trwa zwykle kilka lat, co wynika głównie ze szczegółowości stawianych pytań i rozległego pola uregulowań *Porozumienia WTO* [Langhammer, Lücke, 1999].

Wstępny etap kończy się sformułowaniem raportu grupy roboczej do spraw przystąpienia, konstruuje się również zestawienie zobowiązań i koncesji kandydata oraz sporządza się protokół akcesyjny. Dokumenty te trafiają do Rady Generalnej, która podejmuje decyzję, czy przekazać dalszy bieg spraw do Konferencji Ministerialnej¹³.

Równoległe do prac grupy roboczej odbywa się również istotny proces bilateralnych negocjacji kandydata i poszczególnych członków WTO. Dotyczą one zobowiązań celnych, usługowych i innych zagadnień związanych z funkcjonowaniem WTO, które obie strony uznają za najważniejsze. *Porozumienie WTO* oraz oficjalne reguły przyjęte w tej organizacji nie określają precyzyjnie, jaki poziom uzgodnień należy uznawać za wystarczający dla zakończenia rokowań dwustronnych. Wydaje się jednak oczywiste, że uczestniczący w rokowaniach członek WTO nie poprze wniosku kandydackiego, dopóki sam nie oświadczy, że osiągnął konsens w negocjacjach z aspirującym.

Krajami, które pragną w ostatnim okresie przystąpić do WTO, są głównie państwa, które przeprowadzają proces transformacji od gospodarki centralnie zarządzanej do systemu rynkowego [Michałek, 1999]. Zdecydowanie naj-

¹² Dokument WT/ACC/1.

¹³ Zob. dokument WT/GC/W/100 s. 2.

ważniejszym z nich były Chiny, które już od 1986 r. starały się o pełnoprawne członkostwo w GATT. Grupa robocza do spraw przystąpienia Chin została ustanowiona w marcu 1987 r., a jej prace były kontynuowane w ramach WTO. W listopadzie 1999 r. Chiny i USA oświadczyły, że doszły do porozumienia, które kończy ich dwustronne rokowania. Podobną deklarację w maju 2000 r. złożyła strona chińska i Komisja Europejska. Taki stan jednoznacznie wskazał, że prace zmierzające do przyjęcia Chin do WTO są bliskie sfinalizowania. Proces akcesji zawsze wieńczy decyzja Konferencji Ministerialnej, która zatwierdza warunki przystąpienia (wymagana jest większość 2/3 głosów członków WTO). W związku z tym ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie uczestnictwa ChRL w Światowej Organizacji Handlu zapadło w Doha, na czwartej Konferencji Ministerialnej WTO, a status członka Chiny uzyskały 11 grudnia 2001 r.

Obecnie WTO liczy 147 członków zwyczajnych¹⁴. Od początku działalności Światowej Organizacji Handlu 17 państw przeszło proces akcesji. W kolejności chronologicznej były to¹⁵: Ekwador (21 stycznia 1996 r.), Bułgaria (1 grudnia 1996 r.), Mongolia (29 stycznia 1997 r.), Panama (6 września 1997 r.), Kirgizja (20 grudnia 1998 r.), Łotwa (10 lutego 1999 r.), Estonia (13 listopada 1999 r.), Jordania (11 kwietnia 2000 r.), Gruzja (14 czerwca 2000 r.), Oman (9 listopada 2000 r.), Chorwacja (20 listopada 2000 r.), Albania (8 września 2000 r.), Litwa (31 maja 2001 r.), Mołdawia (26 lipca 2001 r.), Chiny (11 grudnia 2001 r.), Tajwan (1 stycznia 2002 r.), Armenia (5 lutego 2003 r.), Macedonia (4 kwietnia 2003 r.) i Nepal (23 kwietnia 2004 r.).

Zasięg WTO jest więc powszechny, a grono jej członków obejmuje wszystkie najbardziej rozwinięte kraje świata, choć z drugiej strony 3/4 składu WTO to kraje rozwijające się i najmniej rozwinięte. Wśród największych nieobecnych trzeba wymienić Federację Rosyjską. Przyczyny tego są oczywiste — kraj ten nie jest jeszcze gotowy do liberalizacji obrotu międzynarodowego, choć usilnie zabiega o członkostwo w Światowej Organizacji Handlu. Oprócz Rosji jeszcze 28 innych państw złożyło formalne wnioski o przyjęcie w poczet WTO¹⁶, choć niektóre z nich zamroziły na tym etapie swoją aktywność. Przykładem może być Iran, który zgłosił chęć wstąpienia już we wrześniu 1996 r., lecz z racji dalszej bierności nie powołano nawet grupy roboczej. Analogicznie wygląda sytuacja Syrii i Libii — przez ponad rok od złożenia wniosku (październik i grudzień 2001 r.) nie poczyniły one żadnych kroków w kierunku intensyfikacji negocjacji akcesyjnych.

WTO przewidziała też formę współpracy z państwami, które do niej nie należą. Jest to instytucja obserwatora. Państwa o takim statusie mogą brać udział w pracach WTO, zwłaszcza w zakresie propagowania zasad nieskrępowanej wymiany handlowej lub akcjach szkoleniowych, lecz z oczywistych względów nie przysługuje im prawo głosu w organach decyzyjnych. Obserwa-

¹⁴ Według stanu z 23 kwietnia 2004 r.

¹⁵ W nawiasie podano datę uzyskania członkostwa w WTO.

¹⁶ Zob. dokument WT/ACC/11/Rev.1.

Formalnie wszyscy uczestnicy Konferencji Ministerialnej mają równy status i ich głos jest tak samo ważny. W praktyce tworzą się grupy i koalicje związane wspólnymi interesami ekonomicznymi, które czasami występują w imieniu swoich członków. W sposób niemal sformalizowany działa grono czterech potęg gospodarczych (*Quad*), tj. Japonii, Kanady, Wspólnot Europejskich oraz USA. Ich wyraźna dominacja nie oznacza jednak, że *Quad* zawsze przemawia jednym głosem. Wręcz przeciwnie, tarcia pomiędzy USA oraz Europą są bardzo widoczne. Na Konferencji w Doha aktywnie występował zespół określany jako *Like Minded Group*, którego najważniejszymi członkami były Egipt, Indie i Pakistan. Państwa te niezwykle silnie zabiegały o to, by nie rozpoczynać nowej tury negocjacyjnej, lecz skupić się na prawidłowej implementacji już podpisanych uzgodnień Rundy Urugwajskiej.

Ze względu na ogromną liczbę członków WTO doprowadzenie do konsensu graniczy z niemożliwością. Dlatego też powstawanie grup interesu jest wręcz pożądane, gdyż wówczas zamiast kilkuset stanowisk można skoncentrować się na kilkunastu lub kilkudziesięciu, o ile powstałe *ad hoc* koalicje uzgodnią wcześniej własne zdanie i wyznaczą swego reprezentanta. Praktyka Konferencji w Doha pokazała, że jest to możliwe, co znacząco ułatwiło rozmowy i rokowania.

Z drugiej strony ograniczono w ten sposób przejrzystość i demokratyzm negocjacji, gdyż w toku obrad okazało się, że nadal zdecydowany prym wiodą główne potęgi gospodarcze. Ich reprezentanci na nieformalnych spotkaniach z najbardziej aktywnymi państwami rozwijającymi się przygotowywali projekty decyzji, które następnie przedstawiano pozostałym uczestnikom Konferencji. Taka procedura, nazwana spotkaniami w „zielonym pokoju” (*green room meetings*), choć usprawniła prace, spotkała się z krytyką pominiętych krajów oraz organizacji pozarządowych, które coraz aktywniej śledzą prace WTO. Można więc stwierdzić, że uczestnicy Konferencji Ministerialnej WTO, czyli wszyscy członkowie Światowej Organizacji Handlu, są formalnie równi, lecz w rzeczywistości potencjał gospodarczy nadal odgrywa znaczącą rolę. Jedyną drogą dla krajów mniej rozwiniętych, o ile nie chcą być pomijane, jest własna aktywność i budowanie koalicji. Pamiętać jednak trzeba, że wówczas należy wystawić niezwykle kompetentną delegację, a państwa rozwijające się i w okresie transformacji wyraźnie cierpią na niedostatek tak wysoko kwalifikowanej kadry.

Kolejnym organem WTO jest Rada Generalna (*General Council*). Pełni ona funkcje Konferencji Ministerialnej w przerwach między sesjami, lecz dodatkowo wyposażona jest w kompetencje czyniące z niej organ zarządzająco-wykonawczy. Rada jest również organem plenarnym, składającym się z przedstawicieli wszystkich członków. Siedzibą Rady Generalnej jest Genewa, zwykle w jej posiedzeniach uczestniczą ambasadorowie lub szefowie delegacji poszczególnych krajów, lecz zdarza się, że na obrady przysyłani są przedstawiciele bezpośrednio ze stolicy członka. Rada Generalna spotyka się kilkanaście razy w roku. Oprócz wykonywania zadań zarządzająco-wykonawczych

Rada może funkcjonować także na innych płaszczyznach, gdyż przysługują jej kompetencje Organu Rozstrzygania Sporów (*Dispute Settlement Body* — DSB) i Organu Przeglądu Polityki Handlowej (*Trade Policy Review Body* — TPRB)¹⁹.

Organami pomocniczymi Rady Generalnej są: Rada do Spraw Handlu Towarami, Rada do Spraw Handlu Usługami oraz Rada do Spraw Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej. Ciała te działają pod ogólnym tylko kierownictwem Rady Generalnej, a ich zadaniem jest nadzorowanie funkcjonowania wyspecjalizowanych porozumień handlowych, tj. odpowiednio GATT 1994, GATS oraz TRIPS. Członkostwo w tych organach jest otwarte dla wszystkich członków WTO²⁰, choć oczywiście nie wszyscy z tego korzystają, bardzo widoczny jest brak reprezentantów państw najbiedniejszych. Poszczególne Rady tworzą również komitety robocze, które na jeszcze bardziej szczegółowym poziomie badają sprawy związane z funkcjonowaniem umów WTO. Obecnie istnieje blisko 40 takich grup, co sprawia, że wliczając w to spotkania gremiów pracujących w ramach procesu akcesyjnego, jak również rozstrzygania sporów, rocznie w siedzibie WTO odbywa się ponad 1200 różnego rodzaju zebrań. Liczba ta będzie w najbliższych latach rosła, gdyż już rozpoczęły się prace komitetów negocjacyjnych, które mają wypełnić mandat rokowań Rundy Milenijnej, zapoczątkowanej w Doha.

Radzie Generalnej, występującej w roli Organu Rozstrzygania Sporów, podlegają też instytucje orzekające w konfliktach handlowych między członkami WTO. Istnieją dwa takie gremia, z których Organ Apelacyjny (*Appellate Body*) ma permanentny charakter — tworzy go 7 specjalistów z zakresu prawa gospodarczego. Jest to swego rodzaju wyspecjalizowany stały sąd międzynarodowy, który pełni funkcję instancji odwoławczej od orzeczeń wydawanych w pierwszej kolejności przez panele. Panel jest trzyosobowym organem tworzonym *ad hoc* przez DSB, która każdorazowo ustala jego skład [Kruszka, 2002].

Podporządkowanie zespołów orzekających Radzie Generalnej nie ma charakteru ścisłej zależności merytorycznej, gdyż zarówno panel, jak i Organ Apelacyjny wydają zalecenia w sposób niezawisły. Natomiast głos decydujący ma DSB, złożona ze wszystkich członków WTO, choć jej uprawnienia ograniczają się do przyjęcia lub odrzucenia raportu orzekającego, bez możliwości jakiegokolwiek modyfikacji jego treści. Podkreślić trzeba, że zastopowanie procedury rozstrzygania sporów wymaga osiągnięcia konsensu w łonie DSB, co w praktyce działań WTO jeszcze nigdy nie miało miejsca.

Organem o administracyjnym charakterze jest Sekretariat, który liczy 556 członków. Jego siedzibą jest również Genewa. Jest to nieplenarny organ funkcjonariuszy międzynarodowych, jednak w odróżnieniu od wielu innych organizacji ma on tylko wspomagać aktywność członków WTO, a nie ją zastępować.

¹⁹ Porozumienia WTO, art. IV, ust. 2–4.

²⁰ Porozumienia WTO, art. IV, ust. 5.

Biorąc pod uwagę bardzo szeroki zakres przedmiotowy uregulowań zawartych w traktatach składających się na *Porozumienie WTO*, tj. handel towarami (wraz z produktami rolniczymi), usługami (w tym finansowymi, telekomunikacyjnymi, transportowymi i ochrony zdrowia), przepływ osób fizycznych, handel utworami i prawami własności intelektualnej, personel Sekretariatu WTO oraz budżet Światowej Organizacji Handlu wydają się niezwykle skromne. Taką tezę może poprzeć zestawienie zawarte w tabeli 1., w którym skoncentrowano się tylko na organizacjach autonomicznych wobec ONZ oraz wyspecjalizowanych agendach ONZ, których obszar działania choć częściowo ząbca się z regulacjami WTO.

Tabela 1.

Liczba personelu i roczny budżet na rok 2002 w wybranych międzyrządowych organizacjach międzynarodowych

Lp.	Organizacja	Liczba personelu	Roczny budżet w mln USD
1.	Bank Światowy (World Bank)	10 007	1589,7 ^a
2.	Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organization — WHO)	8354	970 ^c
3.	Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of the United Nations — FAO)	3700	578 ^{c, f}
4.	Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund — IMF)	2976	736,9 ^a
5.	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development — OECD)	2550	235
6.	Międzynarodowa Organizacja Pracy (International Labour Organization — ILO)	2500	234 ^c
7.	Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization — UNESCO)	2176	439 ^{e, f}
8.	Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju Przemysłowego (United Nations Industrial Development Organization — UNIDO)	2161 ^g	375 ^b
9.	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (European Bank for Reconstruction and Development — EBRD)	1170	215 ^a
10.	Światowa Organizacja Własności Intelektualnej (World Intellectual Property Organization — WIPO)	859	201,1 ^e
11.	Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (International Telecommunication Union — ITU)	790	101 ^e
12.	Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization — ICAO)	759	61

Lp.	Organizacja	Liczba personelu	Roczny budżet w mln USD
13.	Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization — WTO)	556	78
14.	Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (International Fund for Agricultural Development — IFAD)	315 ^b	451 ^b
15.	Międzynarodowa Organizacja Morska (International Maritime Organization — IMO)	300	28 ^e
16.	Powszechny Związek Pocztowy (Universal Postal Union — UPU)	150	21,2 ^d
17.	Światowa Organizacja Turystyki (World Tourism Organization — WTO)	100	9,8

Objaśnienia:

a — tylko budżet administracyjny, bez środków przeznaczonych na pożyczki finansowe;

b — dane z roku 2001;

c — połowa budżetu na lata 2000–2001;

d — połowa budżetu na lata 2001–2002;

e — połowa budżetu na lata 2002–2003;

f — suma środków pochodzących z regularnego budżetu organizacji oraz wydatków pochodzących ze środków nadzwyczajnych;

g — suma pracowników zatrudnionych bezpośrednio przez organizację oraz zewnętrznych ekspertów opłacanych przez organizację, lecz formalnie niezależnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych i informacji dostępnych na internetowych stronach wymienionych organizacji.

Przedstawione dane dobitnie pokazują, że WTO nie zalicza się do czołówki globalnych instytucji ani pod względem liczby zatrudnionych, ani środków pozostających w jej gestii. Nawet podwojenie personelu lub budżetu pozwoliłoby zająć dopiero 10 miejsce w prezentowanym rankingu, a należy dodać, że rok 2002 był dosyć specyficzny dla WTO, gdyż z racji inauguracji Rundy Mileinijnej zwiększono skład osobowy Sekretariatu o blisko 50 osób, co jest wydarzeniem bezprecedensowym w historii WTO.

Zgodnie z *Porozumieniem WTO* Światowa Organizacja Handlu jest bezpośrednio zarządzana przez członków, a więc Sekretariat nie ma żadnych uprawnień decyzyjnych. O jego ograniczonej roli świadczą nie tylko niski budżet i niewielka liczebność (w porównaniu z innymi organizacjami), lecz również brak kompetencji w czasami kluczowych sprawach.

Szczególnie mocno należy podkreślić całkowite wyeliminowanie Sekretariatu z procesu rozstrzygania sporów. Nawet Dyrektor Generalny (stojący na czele Sekretariatu) nie może zainicjować procedury orzekającej, choćby naruszenie umów WTO było oczywiste i znacznej wagi. Do składu paneli, które są pierwszą instancją rozwiązującą sprawę, nie wolno włączać osób z Sekretariatu. Jedynym uprawnieniem zawodowych funkcjonariuszy WTO jest oferowanie przez Dyrektora Generalnego mediacji lub koncyliacji, jest to jednak skierowanie sprawy do polubownego rozstrzygnięcia, czyli wycofanie się z procedury *quasi-sądowej*.

Personel Sekretariatu nie może również dokonywać wykładni przepisów zawartych w umowach WTO, tylko organy rozstrzygania sporów lub Konferencja Ministerialna są do tego uprawnione. Członkowie Sekretariatu są generalnie wyłączeni z przewodniczenia komitetom lub grupom roboczym, które zajmują się szczegółowymi regulacjami międzynarodowych stosunków handlowych.

Koncentrując się tylko na literze przepisów zawartych w *Porozumieniu WTO*, nie można więc nie zauważać, że Sekretariat oraz jego funkcjonariusze odgrywają w strukturze WTO poślednią rolę, szczególnie w zestawieniu z innymi organizacjami międzynarodowymi, np. Unią Europejską, IMF lub Bankiem Światowym, w których wyspecjalizowane i relatywnie nieliczne organy mają głos decydujący. Członkowie WTO, choć regularnie pojawiają się postulaty rozszerzenia uprawnień Dyrektora Generalnego lub zmniejszenia składu Rady Generalnej, nie zdecydowali się na odrzucenie modelu bezpośredniego zarządzania. Najistotniejszą przesłanką jest bardzo silne upolitycznienie na szczeblu narodowym zagadnień związanych z handlem. Większość rządów obawia się wewnętrznych konsekwencji politycznych, gdyby zgodziły się oddać kwestie związane z dalszą liberalizacją wymiany w ręce międzynarodowych funkcjonariuszy [Blackhurst, 1998].

Dodatkowy argument za utrzymaniem dotychczasowego modelu ma charakter finansowy. Kraje rozwijające się są nawet skłonne zaakceptować większy i bardziej aktywny Sekretariat, gdyż wierzą, że to pomoże im w ochronie i promocji własnych interesów handlowych. Jednak państwa rozwinięte natychmiast podnoszą kwestię pozyskania na to środków. Obecny system budżetowy WTO (o czym dalej) zakłada uzależnienie wysokości składki od udziału w globalnym handlu. Zatem dodatkowe fundusze do dyspozycji większego Sekretariatu musiałyby pochodzić od głównych aktorów światowego handlu, podczas gdy większość korzyści z rozszerzenia uzyskałyby kraje o mniejszym potencjale gospodarczym.

Ogólnie można stwierdzić, że zadaniem Sekretariatu (wobec braku uprawnień decyzyjnych) jest zapewnienie pomocy technicznej w pracach wielu organów WTO. Należy zaznaczyć, że WTO przyjęła trzy języki oficjalne (angielski, francuski i hiszpański), zatem obsługa translatorska obrad zespołów roboczych oraz przygotowanie odpowiednich wersji dokumentów jest dosyć skomplikowane. Oprócz tego Sekretariat prowadzi działania wspomagające kraje rozwijające się w ustanawianiu przez nich zasad nieskrępowanego handlu międzynarodowego, analizuje obroty międzynarodowe, co znajduje swój wyraz w unikatowych publikacjach statystycznych, propaguje idee globalizacji handlu. Na szczególną pochwałę zasługuje również utworzenie internetowej bazy danych, w której można znaleźć niemal 95% oficjalnych dokumentów, w różnych wersjach językowych.

Trzeba jednak bardzo wyraźnie zaznaczyć, że formalne umocowanie Sekretariatu (w drugim planie) nie zawsze odpowiada jego faktycznej pozycji. W sytuacji słabego merytorycznego przygotowania przewodniczącego jakie-

gość komitetu lub grupy roboczej, rola ekspertów z Sekretariatu niepomiarowo wzrasta, gdyż bez prawa decyzji mogą jednak doradzać i w ten sposób ukierunkować prace danego organu. Tak samo dzieje się w przypadku, gdy w obradach organów plenarnych bierze udział nieliczna lub mało kompetentna delegacja członka WTO.

Oprócz tego warto pamiętać, że ogromna liczba prac analitycznych i dyskusji politycznych na tematy związane z regulacjami WTO odbywa się w gremiach pracujących na terenie państw członkowskich. Przypomnieć należy, że działalność jednostek związanych z handlem zagranicznym (np. ministerstw gospodarki, spraw zagranicznych, organów celnych), krajowych agencji wyspecjalizowanych w sprawach ochrony patentowej, ochrony środowiska, telekomunikacji, standardów jakościowych itp., czy wreszcie banków centralnych, tworzy zbiór czynników, które wpływają na stanowiska członków WTO i stanowią podstawy propozycji trafiających na forum WTO. Sekretariat WTO musi natomiast zorganizować i nadzorować system sprawnego przepływu informacji. Tak więc, pomimo że WTO jest organizacją zarządzaną bezpośrednio przez członków, a Sekretariat odgrywa teoretycznie drugorzędną rolę, to realizacja jego zadań pochłania prawie cały budżet, bo 98% spośród 78 mln USD, które WTO zgromadziła w roku 2002.

Dosyć szczególna rola w strukturze WTO przypada Dyrektorowi Generalnemu (*Director-General*), szefowi Sekretariatu, którego mianuje bezpośrednio Konferencja Ministerialna. Na mocy *Porozumienia WTO* pierwszym Dyrektorem Generalnym WTO automatycznie został Dyrektor Generalny Sekretariatu GATT 1947²¹. Dlatego pierwotnie funkcję tę pełnił Peter Sutherland z Irlandii. W latach 1995–1999 Dyrektorem był Renato Ruggiero (Włochy), a od 1 września 1999 r. funkcję objął Mike Moore z Nowej Zelandii.

Pod rządami GATT 1947 Dyrektor Generalny był traktowany jako ekspert, którego zadaniem było możliwie najlepsze wykonywanie powierzonych mu zadań administracyjnych²². W nowych warunkach WTO stanowisko to zaczęło postrzegać jako miejsce dla polityka. Dlatego też wybór następcy Renato Ruggiero był niezwykle trudny, gdyż przedstawiciele państw rozwijających się odrzucali kandydatury zgłaszane przez kraje rozwinięte, twierdząc, że w ten sposób przeciwstawiają się dyskryminacji biedniejszych członków WTO. Ostatecznie osiągnięto kompromis, który spowodował podział kadencji²³. Mike Moore objął urząd na okres od 1 września 1999 r. do końca sierpnia 2002 r., natomiast przez kolejne trzy lata na czele Sekretariatu będzie stać Supachai Panitchpakdi z Tajlandii. Żaden z tych polityków nie może ponownie kandydować na stanowisko Dyrektora Generalnego. Zgoda na kierowanie

²¹ *Porozumienia WTO*, art. XVI, ust. 2.

²² Do anegdoty przeszedł pewien dyplomata, który na nieformalnym spotkaniu w ramach Rundy Urugwajskiej zwrócił się do Dyrektora Generalnego ze słowami *Sir, there is a difference between you and me; I am a Contracting Party and you are a Contracted Party*. Cytat za: [Hoekman, Kostecki, 2001, s. 54].

²³ Zob. dokument WT/L/308.

Sekretariatem WTO przez przedstawiciela Tajlandii ma charakter precedensowy, gdyż jest to pierwszy w historii przypadek objęcia tak eksponowanego stanowiska w strukturach międzynarodowych instytucji gospodarczych przez reprezentanta państw rozwijających się.

Dyrektor Generalny mianuje członków personelu Sekretariatu i kieruje jego pracami, głównie za pośrednictwem swoich 4 zastępców. Dyrektor Generalny nie jest organem decyzyjnym, nie może więc bezpośrednio kształtować polityki WTO. W rzeczywistości jest swoistym depozytariuszem zbiorowych interesów państw członkowskich, powinien tak pracować, aby jak najlepiej i najpełniej zrealizowane były kluczowe cele WTO. Podkreślić trzeba, że pozycja Dyrektora jest bardzo znacząca z tego też powodu, iż personifikuje on WTO, a także nadaje impuls nowym pracom.

Mike Moore przyznał, że bardzo duże trudności przy jego wyborze stały się jednym z czynników przyczyniających się do fiaska rozmów w Seattle w 1999 roku, gdyż objął on swoje stanowisko zaledwie trzy miesiące przed Konferencją Ministerialną, a jego zastępcy zaczęli prace na kilka tygodni przed obradami. Taki pośpiech uniemożliwił właściwe przygotowanie rozmów, tym bardziej że wcześniejsze konflikty między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się popsuły atmosferę dialogu i usztywniły pozycje delegatów [Moore, 2000]. Załamanie się rokowań w Seattle i odroczenie Rundy Milenijnej groziło zaś paraliżem WTO.

Ogromny wysiłek Dyrektora Generalnego, jego aktywność i zdolności negocjacyjne umożliwiły jednak zmianę trybu przygotowań do nowej Konferencji Ministerialnej w Doha. Przed 1999 r. członkowie WTO przyjęli system budowania stanowiska wyjściowego na podstawie wszystkich zgłoszonych propozycji (*proposal driven system*). Efekt był taki, że każde państwo zabiegało o przyjęcie swego stanowiska i nie wyrażało woli kompromisu. Ostatecznie rozmowy miały się rozpoczynać od rozpatrzenia dokumentu liczącego wiele stron, w którym każdy punkt sporny miał bardzo dużo wariantów ewentualnych rozstrzygnięć. Osiągnięcie porozumienia stawało się wówczas niemal niemożliwe.

Moore doprowadził jednak do tego, że w 2001 r. wyjściowe stanowiska negocjacyjne zostały przygotowane przez przewodniczących komitetów roboczych, a projekt deklaracji stanowiącej mandat dla rokowań Rundy Milenijnej kompilował Przewodniczący Rady Generalnej. Taki system (*chairman driven system*) był niezwykle ryzykowny, gdyż częściowo pozbawiał WTO charakteru organizacji bezpośrednio zarządzanej przez członków. Jednak w ten sposób stworzono możliwość opracowania w miarę zwartej propozycji, którą można było przedyskutować w ciągu kilku dni Konferencji Ministerialnej. Oczywiście w fazie wstępnej delegacje członków WTO mogły i powinny zgłaszać własne pomysły i stanowiska, natomiast przewodniczący danego komitetu, świadom trudności technicznych i organizacyjnych, powinien stworzyć dokument podsumowujący i bilansujący przedstawione propozycje [Harbinson, 2002]. Jak pokazała Konferencja w Doha, która zainicjowała rundę Milenijną, taki tok

prac przygotowawczych się sprawdził. Bezsprzecznie osiągnięty efekt był wielką osobistą zasługą Dyrektora Generalnego — Mike'a Morre'a.

Światowa Organizacja Handlu nie jest wyspecjalizowaną agendą ONZ, dlatego też dysponuje własnym budżetem. Jest on zasilany poprzez składki członkowskie, kalkulowane na podstawie udziału w handlu międzynarodowym w trzech ostatnich latach poprzedzających okres składkowy. Istnieje jednak dolny próg wynoszący 0,015% ogólnej wartości budżetu, który muszą wnieść państwa mające mniej niż 0,015% w światowym handlu przypadającym na ogół członków WTO. Dobrowolne datki wnoszą państwa rozwinięte, a tak pozyskane fundusze są przeznaczone na pomoc techniczną dla krajów rozwijających się.

6. Zasady podejmowania decyzji w WTO

WTO jest organizacją zarządzaną przez członków. Zatem regułą jest podejmowanie decyzji w drodze konsensu²⁴. Jest to zasada przejęta od poprzednika WTO, czyli GATT 1947. Oczywiście ta reguła odnosi się tylko do działań organów decyzyjnych, jakimi są Konferencja Ministerialna i Rada Generalna.

Zgodnie z postanowieniami *Porozumienia WTO* przyjmuje się, że dany organ podjął decyzję w drodze konsensu, jeżeli żaden członek obecny na posiedzeniu, na którym ją podejmowano, nie sprzeciwił się formalnie proponowanemu rozstrzygnięciu. Jest to tzw. konsens pozytywny. Odmienną zasadę przyjęto tylko w odniesieniu do decyzji Rady Generalnej występującej w roli Organu Rozstrzygania Sporów (*Dispute Settlement Body* — DSB). W takich przypadkach DSB posługuje się tzw. konsensem negatywnym. Wynika to z daleko posuniętego automatyzmu procesu rozstrzygania konfliktów, która to cecha ma usprawniać jego przebieg i zapobiegać nieuzasadnionemu przeciąganiu spraw. Dlatego też od DSB wymaga się konsensu tylko w przypadku decyzji, która ma powstrzymać bieg rozstrzyganej sprawy, a więc wtedy, gdy sprawa nie ma być przekazywana do kolejnego etapu rozwiązania [*The Results of the Uruguay Round...*, 1994].

Osiągnięcie konsensu wcale nie oznacza jedności wśród członków WTO. Teoretycznie w organach decyzyjnych zasiadają przedstawiciele wszystkich państw należących do WTO, jednak często zdarza się, że w danym posiedzeniu jakiś delegat nie wziął udziału. Wówczas, nawet gdyby miał odmiennie stanowisko, nie uwzględnia się go. Również głosy wstrzymujące się nie są liczone. System konsensu ma zapewniać podejmowanie decyzji, co do których nie ma poważnych zastrzeżeń, a zatem jest bardzo wysokie prawdopodobieństwo, że rozstrzygnięcia będą wprowadzane w życie. Jest to o tyle istotne, że WTO, jako organizacja, ma niezwykle mały arsenał narzędzi nacisku na kraj, który nie podporządkował się jakiejś decyzji. Nawet sankcje nałożone w toku procedury panelowej są wprowadzane tylko przez poszkodowane

²⁴ *Porozumienia WTO*, art. IX, ust. 1.

państwa, a nie przez WTO. Dla kontrastu można przytoczyć przykład Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który zdecydował o zasadach programu naprawczego dla danego kraju. Jeśli nie są one realizowane, to IMF może dotkliwie ukarać łamiącego porozumienie poprzez wstrzymanie dalszego kredytowania.

Jeżeli osiągnięcie konsensu w WTO okazuje się niemożliwe, decyzja może zostać podjęta przez głosowanie. *Novum* względem zasad GATT 1947 jest uzależnienie procedury głosowania od rangi rozstrzygnięcia. Jeżeli szczegółowe postanowienia *Porozumienia WTO* nie stanowią inaczej, to decyzje są podejmowane większością oddanych głosów²⁵. Kwestie dotyczące przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu, jeśli mają być poddane pod głosowanie, wymagają jednak większości 2/3 państw członkowskich. Takiej samej większości wymaga zatwierdzenie projektu budżetu oraz przepisów finansowych obowiązujących w WTO, jak również wprowadzenie poprawek do traktatów (z wyłączeniem podstawowych reguł)²⁶. W celu dokonania interpretacji przepisów wszelkich obligatoryjnych umów wchodzących w skład *Porozumienia WTO* niezbędne jest uzyskanie większości 3/4 głosów. Ta sama zasada obowiązuje przy ewentualnym zawieszeniu przez Konferencję Ministerialną zobowiązań nałożonych na członka WTO²⁷ (takie zawieszenia, możliwe tylko w szczególnych przypadkach i na z góry określony czas, to tzw. *waivers*).

Poprawki, które prowadzą do zmiany postanowień mających najistotniejsze znaczenie dla systemu WTO, czyli klauzuli największego uprzywilejowania oraz zasad podejmowania decyzji, nie mogą być poddawane pod głosowanie. Jedyną drogą wprowadzania takich poprawek jest uzyskanie akceptacji wszystkich członków, czyli jednomyślność²⁸.

Pomimo takich regulacji traktatowych członkowie WTO już w 1995 r. zdecydowali, że sprawy dotyczące akcesji oraz próśb o zgodę na *waivers* będą rozstrzygane w drodze konsensu²⁹. Okazuje się więc, że zakres spraw rozwiązywanych przez głosowanie nie jest zbyt wielki i nadal najistotniejszy jest kompromis pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami. Jest to pożądane rozwiązanie, gdyż — jak wspomniano wyżej — zapewnia bardzo duże prawdopodobieństwo implementacji danej decyzji. Z drugiej jednak strony tworzy się niebezpieczeństwo nadmiernego konserwatyzmu organizacyjnego, gdyż trudno sobie wyobrazić, by nigdy nikt nie protestował przeciwko postulowanym zmianom.

Gdyby organ decyzyjny WTO, czyli Konferencja Ministerialna lub Rada Generalna, miały jednak rozstrzygnąć daną kwestię przez głosowanie, to na podkreślenie zasługuje fakt, że każdy członek WTO ma tylko jeden głos. Oznacza to, że potencjał ekonomiczny, jakim dysponuje dany kraj w obrocie swia-

²⁵ *Porozumienia WTO*, art. IX, ust. 1.

²⁶ *Porozumienia WTO*, art. VII, ust. 3; art. X, ust. 3 oraz art. XII, ust. 2.

²⁷ *Porozumienia WTO*, art. IX, ust. 2-3.

²⁸ *Porozumienia WTO*, art. X, ust. 2.

²⁹ Dokument WT/L/93.

towym, nie odgrywa żadnej roli — wszyscy mają te same uprawnienia. Jest to całkowicie odmienna sytuacja w porównaniu z pozostałymi filarami globalnego ładu ekonomicznego, czyli Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Światowym. W ich przypadku głosowanie zawsze odbywa się z uwzględnieniem wag, bazujących na znaczeniu gospodarczym danego członka. Oczywiście system WTO jest bardziej demokratyczny, lecz czasami utrudnia sprawne zarządzanie.

Wyjątkiem jest korzystanie przez Wspólnoty Europejskie ze swego prawa głosu, w ich przypadku bowiem liczba głosów odpowiada liczbie państw członkowskich będących członkami WTO. Odrębne głosy przysługują również Hongkongowi, Makau oraz Chińskiej Republice Ludowej, choć trudno przypuszczać, by przedstawiciele pierwszych dwóch członków głosowali inaczej niż delegat Pekinu.

7. Uwagi końcowe

Ustanowienie Światowej Organizacji Handlu bez wątpienia sięga korzeniami do idei liberalizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych, która przyświecała uczestnikom konferencji w Bretton Woods. Jednak przez pięćdziesiąt lat realizacja zadań zmierzających do znoszenia ograniczeń w globalnym handlu udawała się tylko częściowo. Funkcjonowanie GATT 1947, całkiem efektywne i skuteczne, było jednak obciążone piętnem tymczasowości, brakiem należytej obudowy instytucjonalnej i prawnej oraz zawężeniem regulacji tylko do sfery wymiany towarów. Powstanie WTO skutecznie te mankamenty zlikwidowało.

WTO jest w pełni ukształtowaną organizacją międzynarodową, a *Porozumienie WTO* bardzo precyzyjnie określa jej strukturę, cele, zasady nabywania członkostwa czy też procedury podejmowania decyzji. Elementy te usprawniają funkcjonowanie i zarządzanie podmiotem, do którego należy 147 państw.

Liczne grono krajów, które nadal stara się o przyłączenie do WTO, jak również coraz większe zainteresowanie opinii publicznej (nie zawsze przychylnie) wskazują, że działanie Światowej Organizacji Handlu i propagowanie zasad nieskrępowanej wymiany gospodarczej jest bardzo ważne dla współczesnego systemu ekonomicznego. Sami członkowie WTO w pełni zdają sobie z tego sprawę i dlatego mandat negocjacyjny Rundy Milenijnej objął praktycznie wszystkie pola już znajdujące się w traktatach WTO, jak również szereg nowych zagadnień. Aspekty instytucjonalne także zostały włączone do tematyki rokowań. Trudno spodziewać się rewolucyjnych zmian w tym zakresie, lecz szczegółowe rozwiązania mogą się przyczynić do sprawniejszego działania Światowej Organizacji Handlu.

Bibliografia

Blackhurst R., 1998, *The Capacity of the WTO to Fulfill Its Mandate*, w: *The WTO as an International Organization*, praca zbiorowa pod red. A. O. Krueger, The University of Chicago Press, Chicago.

- Croome J., 1999, *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*, Kluwer Law International, Haga.
- Harbinson S., 2002, *Lessons from the Launching of the Doha Round Negotiations*, CordeLL Hull Institute, Waszyngton.
- Hoekman B. M., Kostecki M. M., 2001, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, Oxford University Press, Oxford.
- Hoekman B. M., 2002, *Strengthening the Global Trade Architecture for Development*, Policy Research Working Paper 2757, World Bank, Waszyngton.
- Keesing D., 1998, *Improving Trade Policy Reviews in the World Trade Organization*, „Policy Analyses in International Economics” nr 52, Institute for International Economics, Washington.
- Kruszka M., 2002, *Rozstrzygnięcie sporów w Światowej Organizacji Handlu*, „Ekonomista” nr 3.
- Langhammer R., Lücke M., 1999, *WTO Accession Issues*, „The World Economy” vol. 22.
- Michałek J. J., 1999, *Przystępowanie krajów w procesie transformacji do WTO w świetle doświadczeń Polski*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3.
- Moore M., 2000, *Reflections On The Global Trading System*, w: *Global Economic Integration: Opportunities and Challenges*, the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole.
- The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Market Access for Goods and Services: Overview of the Results*, 1994, Sekretariat GATT, Genewa.

Abstract Institutional Aspects of the World Trade Organization's Functioning

A

The main objective of the paper was to analyze the institutional aspects of the functioning of the World Trade Organization. To this end, the structure of the 1994 WTO Agreement, the Organization's tasks, the principles of membership acquisition, as well as the organs and the decision-making rules of the WTO were presented.

The WTO is (as opposed to GATT 1947) a fully structured international organization and its operation is of utmost importance for gradual abolition of restrictions on the global trade in goods, services and intellectual property rights. Thus, the knowledge of the WTO's functioning principles is a factor substantially facilitating the understanding of the globalization process.