



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 61 (1809), 16 maja 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Indie wobec reformy WTO – w obronie status quo

Patryk Kugiel

Indie są zaniepokojone podważaniem wielostronnego systemu handlu międzynarodowego i ryzykiem paraliżu WTO. Choć wcześniej krytkowały organizację za obronę interesów krajów rozwiniętych, doceniają jej rolę w realizacji swoich celów gospodarczych. W negocjacjach o przyszłości WTO będą wspierały postulaty poprawy jej skuteczności, w tym utrzymania działania organu apelacyjnego. Będą też gotowe zablokować zmiany ograniczające przywileje krajów rozwijających się. Taka postawa może udaremnić gruntowne reformy organizacji, na których szczególnie zależy USA.

Indie włączyły się w pełni w globalną gospodarkę i handel międzynarodowy dopiero po zakończeniu zimnej wojny i rozpoczęciu liberalnych reform gospodarczych w 1991 r. Od tego czasu rozwijały się w tempie 6–8% PKB rocznie, stając się istotnym beneficjentem procesów globalizacji. Dziś są szóstą gospodarką świata, choć pod względem nominalnego PKB na mieszkańca (1942 dol.) należą do najbiedniejszych państw (140. miejsce w 2018 r.). Także ich udział w międzynarodowym handlu towarami i usługami jest relatywnie niewielki – w 2017 r. wyniósł 3%. W 2017 r. Indie odpowiadały jedynie za 2,6% światowego handlu towarami, nieco większe było ich znaczenie w handlu usługami – 4,2%. Mimo to handel odgrywa dużą rolę w ich gospodarce, odpowiada bowiem za 41% PKB. Problemem pozostaje duży deficyt w wymianie towarowej (150 mld dol. w 2017 r.). Dlatego celem rządu jest zwiększenie eksportu, który ma stać się nowym źródłem wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Według przyjętej w 2015 r. polityki handlowej Indie planują do 2020 r. zwiększyć udział w światowym handlu do 3,5% i podwoić wartość eksportu.

Znaczenie WTO dla Indii. Warunkiem osiągnięcia tych celów jest zachowanie obecnego systemu wolnego handlu, na którego straży stoi WTO. Dlatego premier Indii Narendra Modi, występując na forum międzynarodowym (np. na Światowym Forum Ekonomicznym w Davos w 2018 r.), broni globalizacji i krytykuje protekcjonizm. Indie są założycielem GATT i jednym z najaktywniejszych członków WTO od jej powołania w 1995 r. W negocjacjach handlowych przedstawiają się jako reprezentant interesów państw rozwijających się. Stąd m.in. krytykują przywileje krajów rozwiniętych (np. subwencje dla rolnictwa) i uważają, że ważnym celem WTO powinno być tworzenie warunków do niwelowania globalnych różnic gospodarczych. Niechętnie podchodzą natomiast do poszerzania regulacji WTO na inne obszary niezwiązane ściśle z handlem, takie jak ochrona środowiska czy prawa pracownicze. Choć są zainteresowane powodzeniem Rundy z Dohy, ich defensywny styl negocjacyjny i wykorzystywanie zasady jednomyślności do blokowania niekorzystnych postanowień są uznawane za jeden z powodów fiaska negocjacji. Ostatnim przykładem było jednostronne opóźnienie w 2014 r. przez kilka miesięcy podpisania protokołu do wynegocjowanego pakietu z Bali z uwagi na brak „trwałego rozwiązania” sprawy subwencjonowania przez kraje rozwijające się tworzenia rezerw żywnościowych dla najuboższych.

Jednocześnie, popierając zasady wolnego handlu, Indie są wciąż rynkiem stosunkowo zamkniętym, a tendencje protekcjonistyczne nasiliły się pod rządami premiera Modiego. Tylko w ostatnich trzech latach podniesiono cła na ponad 400 produktów. Łącznie średnia stawka celna wzrosła z 12% w 2010 r. do 13,8%

w 2017 r., co odwróciło wcześniejszy trend spadkowy (z poziomu 85% w 1991 r.). Mimo reform ułatwiających działalność biznesu (w rankingu „Doing Business” poprawa miejsca ze 130. w 2014 r. na 77. w 2018 r.) dostęp do rynku utrudniają bariery pozataryfowe. Dodatkowo w marcu 2017 r. Indie jednostronnie wypowiedziały 58 umów o ochronie inwestycji, w tym z 22 państwami UE.

Postulaty i oczekiwania Indii. Indie nie przedstawiły całościowej wizji przyszłości WTO i nie uczynią tego przynajmniej przez najbliższe miesiące, w związku z majowymi wyborami parlamentarnymi. Zgadniają się co do potrzeby reformy organizacji, ale oczekiwająby zmian idących w kierunku przeciwnym niż postulaty USA. Na nieformalnym spotkaniu ministerialnym członków WTO w styczniu br. w Davos odrzuciły m.in. amerykańskie propozycje karania członków, którzy nie notyfikują w WTO faktu wprowadzenia czy zwiększenia subsydiów.

Indie popierają reformę systemu rozwiązywania sporów (*dispute settlement system* – DSS) i odblokowanie organu apelacyjnego (Appellate Body – AB). Dlatego, [wspólnie m.in. z UE i Chinami, przedstawiły propozycje zmian w AB](#). Często korzystają z DSS. Wniosły sprawy przeciwko innym partnerom w 24 przypadkach, a w kolejnych 157 dołączyły do skarg innych, same zaś zostały pozwane 27 razy. Obawiają się, że paraliż tego mechanizmu uniemożliwi im dochodzenie ich praw, odbierze WTO moc egzekwowania reguł i doprowadzi do dowolnego nakładania środków protekcyjnych przez inne państwa. Zdążyły już bezpośrednio doświadczyć skutków obecnego kryzysu, kiedy w lutym br. AB z powodu braków kadrowych odroczył bezterminowo rozpatrzenie ich odwołania od negatywnej opinii nt. skargi Japonii w sprawie importu produktów stalowych.

Indie nie zgodzą się natomiast na zrównanie statusu wszystkich członków WTO. W lutym br. ogłosiły, razem m.in. z Chinami i RPA, że popierają utrzymanie przywilejów państw rozwijających się w ramach systemu preferencyjnego traktowania (*special and differential treatment* – SDT). W maju br. planują zorganizowanie w Nowym Delhi nieformalnego spotkania ministrów z krajów najstabilniej rozwiniętych, by uzgodnić wspólne stanowisko w tej sprawie. Jednocześnie dostrzegają negatywne praktyki handlowe Chin – państwa, które odpowiada za 50% ich deficytu handlowego i przeciwko któremu wszczynają najczęściej postępowań antydumpingowych (226; dla porównania wobec UE – 57, a wobec USA – 43).

Indie sceptycznie odnoszą się do propozycji rozwijania negocjacji handlowych w ramach mniejszych grup geograficznych czy tematycznych. Choć są stroną 15 umów o wolnym handlu, od 2012 r. nie podpisały żadnej nowej, nie przełamały impasu w negocjacjach z Unią Europejską i uchodzą za stronę hamującą postępy regionalnego porozumienia o współpracy gospodarczej 16 krajów Azji (RCEP). Nie przystąpiły też, inaczej niż Chiny, do grupy 76 członków WTO chcących uregulowania e-handlu ani do grup roboczych ds. inwestycji oraz małych i średnich przedsiębiorstw, powołanych na konferencji ministerialnej w Buenos Aires w 2017 r.

Wnioski i perspektywy. Zachowanie zasad wolnego handlu, z ważną rolą WTO, ma fundamentalne znaczenie dla utrzymania tempa wzrostu i modernizacji Indii. Jako państwo, które stosunkowo późno włączyło się w procesy globalizacji i od niedawna czerpie korzyści z obecnego systemu, opowiadają się za jego utrzymaniem. Jednocześnie ze względu na poważne ograniczenia wewnętrzne (np. wysoki poziom ubóstwa, słaby przemysł, duży deficyt handlowy) oczekują szerszego dostępu do innych rynków przy utrzymaniu prawa do ochrony własnego. Tak sprzeczne stanowisko podważa wiarygodność Indii jako obrońcy wolnego handlu i będzie trudne do obrony. Dlatego, choć na poziomie deklaracyjnym popierają one reformę wzmacniającą i usprawniającą funkcjonowanie WTO, w praktyce będą występować w obronie status quo oraz pozycji państw rozwijających się.

Bardziej szczegółowe stanowisko wobec WTO może zaprezentować po majowych wyborach nowy rząd. Niezależnie od ich wyniku nie należy spodziewać się dużych zmian w stosunku do obecnej polityki. Możliwe natomiast, że Indie dołączą do grup roboczych z Buenos Aires, uznając, że lepiej współtworzyć nowe regulacje, niż je bojkotować. Będą też budowały sojusze z różnymi partnerami w zależności od poszczególnych spraw. Współpraca z UE będzie dotyczyła usprawnienia DSS (szczególnie organu apelacyjnego), a z Chinami – obrony przywilejów państw rozwijających się i systemu SDT oraz krytyki subsydiów rolniczych w krajach rozwiniętych. Natomiast wraz z USA i UE mogą wywierać presję na Chiny w celu ograniczenia niektórych ich praktyk handlowych.

Preferowanie status quo i dotychczasowa taktyka negocjacyjna w WTO wskazują, że Indie mogą blokować gruntowną reformę organizacji. Stosunek do handlu będzie coraz poważniejszym problemem w ich relacjach nie tylko z USA, ale też z UE. Unia dała już temu wyraz w strategii wobec Indii przyjętej w grudniu 2018 r., wzywając je do „bardziej konstruktywnej postawy w WTO” i zachęcając do szerszego otwarcia rynku. Osłabianie WTO i zaburzenie systemu handlu światowego mogą w dłuższej perspektywie skłaniać Indie do większej gotowości do negocjacji dwustronnych umów handlowych z UE i USA.

Tabela: Dane dotyczące znaczenia handlu oraz WTO dla Indii w 2017 r.

	eksport	import
handel towarowy	261,3 mld euro	384,9 mld euro
handel usługowy	162,9 mld euro	136,3 mld euro
łącznie handel towarów i usług	945,4 mld euro	
bilans handlowy	-97 mld euro	
udział w światowym handlu towarowym	2,68%	
udział w światowym handlu usługowym	4,2%	
udział w handlu światowym	3%	
udział handlu w PKB	40,9%	
liczba umów o wolnym handlu	15	
liczba spraw w DSS – pozywający	24	
liczba spraw w DSS – pozwany	27	
liczba spraw w DSS – strona trzecia	157	
średnia stawka celna	48,5%	
średnia stawka celna (MFN)	13,8%	
średnia stawka celna (ważona wolumenem handlu)	7,5%	

Źródło: DG Trade Statistical guide, WTO.