

Negocjacje WTO a globalizacja handlu usługami finansowymi

Michał Kruszka

Uwagi wstępne

XX wiek pokazał, że rozwojowi współczesnych gospodarek towarzyszy intensywny wzrost znaczenia sektora usługowego, zarówno w tworzeniu PKB, jak i w strukturze zatrudnienia. Mimo to usługi przez długi czas pozostawały poza zakresem zainteresowania podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie międzynarodowej polityki handlowej. Drake i Nicolaidis (1992) zauważają, że dopiero w 1972 r. po raz pierwszy na forum OECD użyto terminu „międzynarodowy handel usługami”, podkreślając, że obrót usługami może mieć charakter transnarodowy.

Chęć liberalizacji globalnego handlu legła u źródeł podpisania już w 1947 r. **Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu** (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*). Jego nakierowanie na towary przemysłowe uniemożliwiało jednak stosowanie norm GATT bezpośrednio do wymiany usług, a społeczność międzynarodowa wręcz negowała pomysł uznania usług za przedmiot handlu między poszczególnymi sygnatariuszami GATT. Ten stan rzeczy zmienił się dopiero podczas Rundy Urugwajskiej. Początkowo starano się opracować zasady poddania usług regulacjom GATT, jednak od 1990 r. zaczął dominować pogląd o konieczności stworzenia nowego traktatu, poświęconego wyłącznie usługom.

Cel ten udało się osiągnąć poprzez podpisanie **Układu ogólnego w sprawie handlu usługami** (*General Agreement on Trade in Services – GATS*)¹, pierwszego i jedynego multilateralnego porozumienia, stanowiącego zbiór powszechnie wiążących regulacji odnoszących się do usług. GATS wszedł w życie wraz z ustanowieniem Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization – WTO*), czyli prawnej następczyni GATT, rozumianego jako organizacja międzynarodowa.

Usługi finansowe, jako jeden z głównych segmentów współczesnej gospodarki, zostały objęte normami GATS. Jednak już w trakcie Rundy Urugwajskiej zarysowały się tak istotne różnice zdań między poszczególnymi państwami, że zdecydowano się na kontynuację prac nawet po formalnym podpisaniu GATS. Obecnie toczące się rozmowy pierwszej globalnej rundy rokowań WTO również obejmują zagadnienia finansowe. Analiza tematów objętych już zakończonymi oraz trwającymi negocjacjami jest więc niezwykle ważna dla zrozumienia procesu globalizacji przepływu usług, wśród których produkty finansowe stanowią jeden z najważniejszych składników.

¹ Polski przekład znajduje się w załączniku do Dz.U. 1998 nr 34, poz. 195.

Negocjacje Rundy Urugwajskiej

Klasyfikacja usług finansowych

W literaturze przedmiotu uznaje się, że przedmiotem obrotu na rynku finansowym jest kapitał finansowy, którego termin zapadalności pozwala na przeprowadzenie umownego podziału na rynek pieniężny i kapitałowy². W pierwszym przypadku obraca się kapitałem krótkoterminowym, którego termin zapadalności nie przekracza 12 miesięcy. Wydłużenie terminu oznacza przejście na rynek kapitałowy. W związku z tym wszelkie usługi związane z kojarzeniem podmiotów funkcjonujących na tak pojmowanym rynku finansowym powinny być uznawane za usługi finansowe.

Państwa biorące udział w Rundzie Urugwajskiej GATT, odbywającej się w latach 1986–1994, trochę inaczej podeszły do problemu zdefiniowania usługi finansowej. W miejsce kryterium przedmiotowego sięgnięto w raczej po klasyfikację podmiotową. W związku z tym uznano, że do grona produktów finansowych należy zaliczyć usługi oferowane przez zakłady ubezpieczeń oraz banki. W drugiej kolejności stworzono katalog czynności uznanych za usługi finansowe. Ich zestawienie zawiera tabela 1.

Propozycje zgłoszone w trakcie Rundy Urugwajskiej zostały oficjalnie zatwierdzone, stając się częścią GATS. Należy jednak podkreślić, że normy prawne

Światowej Organizacji Handlu (utworzonej 1 stycznia 1995 r., co równocześnie jest datą wejścia w życie wszystkich traktatów podpisanych na zakończenie Rundy Urugwajskiej) odnoszą się tylko do usług podlegających względnie swobodnej wymianie rynkowej³. W związku z tym członkowie WTO zastrzegli, że usługi finansowe podlegające regulacjom GATS muszą być świadczone przez osoby fizyczne lub prawne, które nie są instytucjami publicznymi⁴.

Podaż usług w handlu międzynarodowym

Art. I ust. 1 i 2 Układu ogólnego w sprawie handlu usługami stanowią, że normy GATS znajdują zastosowanie tylko wówczas, gdy usługa jest świadczona⁵:

- 1) z terytorium jednego państwa na terytorium innego kraju – usługa transgraniczna,
- 2) na terytorium danego państwa dla usługobiorcy z innego kraju – konsumpcja za granicą,
- 3) przez usługodawcę z jednego państwa, dzięki jego obecności handlowej na terytorium innego kraju,
- 4) przez usługodawcę z jednego państwa, dzięki obecności zagranicznych osób fizycznych na terytorium innego kraju.

³ W nomenklaturze WTO określa się je mianem „usług komercyjnych” (*commercial services*), natomiast polska literatura przedmiotu częściej operuje terminem „usługi rynkowe” (Rogoziński, 2000).

⁴ Definicja „instytucji publicznej” zostanie przytoczona w dalszej części opracowania.

⁵ Są to tzw. tryby podaży usług („*modes of supply*”).

² Przykład takiej typologii podają Bień (2003) lub Mishkin i Eatkins (2000).

Tabela 1 Klasyfikacja usług finansowych w Światowej Organizacji Handlu

Usługi ubezpieczeniowe i związane z ubezpieczeniami	Usługi bankowe
<ul style="list-style-type: none"> • ubezpieczenia bezpośrednie (wraz ze współubezpieczeniem): na życie, wypadkowe i chorobowe • pozostałe ubezpieczenia bezpośrednie • reasekuracja oraz retrocesja • pośrednictwo ubezpieczeniowe • usługi pomocnicze wobec ubezpieczeń (w tym doradztwo, usługi aktuariuszy, ocena ryzyka, realizacja roszczeń) 	<ul style="list-style-type: none"> • przyjmowanie depozytów i innych funduszy podlegających zwrotowi • udzielanie pożyczek (w tym kredytów konsumenckich lub hipotecznych, faktoring) • leasing finansowy • przekazy pieniężne (wraz z kartami kredytowymi i debetowymi, czekami podróznymi i weksłami trasowanymi) • udzielanie gwarancji i poręczeń • obrót na własny rachunek lub rachunek klienta instrumentami rynku pieniężnego i kapitałowego, w tym instrumentami pochodnymi • wszelkiego rodzaju uczestnictwo w emisji papierów wartościowych • maklerstwo pieniężne • wszelkiego rodzaju zarządzanie aktywami finansowymi (np. fundusze emerytalne) • usługi kliringowe • dostarczanie i przetwarzanie danych finansowych • doradztwo finansowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustępu 5 Załącznika (GATS) w sprawie usług finansowych.

W związku z tak skonstruowaną definicją podaży usług można zauważyć, że podział na poszczególne tryby wprowadzono wg kryterium rezydencji, czyli miejsca stanowiącego centrum aktywności ekonomicznej, oraz, pomocniczo, osobowości prawnej. Jeśli w momencie świadczenia nabywca usługi znajduje się poza terytorium swojej rezydencji, to obrót odbywa się w 2. trybie podaży – np. amerykański turysta wyjeżdża na wakacje do Francji i tam wypłaca gotówkę z bankomatu.

Jeśli usługobiorca nie opuszcza kraju rezydencji, ale korzysta z usług podmiotu znajdującego się poza tym terytorium, to mamy do czynienia z usługą transgraniczną. Przykładem może być telefoniczne zasięgnięcie opinii klienta z Wielkiej Brytanii u doradcy finansowego zatrudnionego i znajdującego się w Japonii.

Pozostawanie zagranicznego usługodawcy i usługobiorcy na terytorium rezydencji nabywcy wymaga zastosowania pomocniczego kryterium osobowości prawnej. Jeśli świadczeniodawca jest osobą prawną, to obrót ten odbywa się poprzez obecność handlową (tryb 3). Przykładem może być zaciągnięcie kredytu hipotecznego przez obywatela Polski w Banku Zachodnim WBK SA. Ponieważ ponad 50% akcji tego banku należy do kapitału zagranicznego, to tego rodzaju działalność finansowa podlega normom GATS. Włączenie problematyki bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*foreign direct investment* – FDI) do regulacji GATS pokazuje, jak ważny jest ten kanał dystrybucji usług. Dla kontrastu należy podkreślić, że handel towarami przemysłowymi do zakończenia Rundy Urugwajskiej nie był związany z żadną wielostronną umową międzynarodową koncentrującą się na sprawie inwestycji. Ustanowienie WTO tylko w małym stopniu to zmieniło, gdyż **Porozumienie w sprawie środków dotyczących inwestycji związanych z handlem** (*Agreement on Trade-Related Investment Measures* – TRIM) ma dosyć ograniczony zakres normowania.

Mimo że GATS uwzględniła FDI jako tryb podaży usług międzynarodowych, jednak nie wprowadza dla nich odmiennego reżimu. Dwustronne umowy handlowe (choć nie tylko, przykładem jest NAFTA) często zawierają regulacje zmierzające do ochrony zagranicznych inwestycji, nawet portfelowych, szczególnie przed nieuzasadnionym, nierównym traktowaniem lub nacjonalizacją. Niemal powszechną normą jest też wprowadzanie specjalnych klauzul arbitrażowych, określających zasady rozstrzygania sporów między zagranicznymi inwestorami a rządem kraju goszczącego. Społeczność międzynarodowa nie chciała jednak wprowadzać podobnych zasad do globalnie wiążącego GATS, gdyż pobawiłoby to poszczególne rządy instrumentarium selektywnego zachęcania inwestorów tylko z wybranych państw.

Czwarty tryb międzynarodowej podaży usług występuje wówczas, gdy usługodawca znajduje się na terytorium rezydencji nabywcy, ale podmiot wykonujący

usługę jest osobą fizyczną tylko czasowo tam przebywającą. Przykładem jest wyjazd hindusa do USA, gdzie zostaje tymczasowo zatrudniony w banku jako programista.

Liberalizacja handlu usługami a podstawowe normy GATS

Gwałtowny rozwój sektora teleinformatycznego i łatwość wykorzystania tych kanałów dystrybucji do świadczenia usług finansowych oznaczały, że globalizacja nie może ominąć tej sfery bankowej i ubezpieczeniowej. W interesie podmiotów działających na rynkach finansowych pożądane więc było, by stały się jak najbardziej konkurencyjne i efektywne w skali światowej. Key (2003) uważa, że taki stan rzeczy można osiągnąć dzięki procesowi liberalizacji, wspierającemu się na trzech filarach:

- 1) swobodnego dostępu do zagranicznych rynków, na których obowiązuje narodowe traktowanie,
- 2) strukturalnej reformy rynków wewnętrznych,
- 3) swobody przepływu kapitałów.

W pełni zgadzając się z powyższym stwierdzeniem, trzeba podkreślić, że uczestnicy Rundy Urugwajskiej, negocjując tekst GATS, uznali, że uregulowania nowego traktatu nie będą nakierowane na realizację aż tak ambitnego celu. Wynikało to z obawy, że zgoda na międzynarodową konkurencję na rynkach finansowych będzie równoznaczna z niemożnością stosowania norm ostrożnościowych, ze swej istoty ograniczających swobodę działalności gospodarczej.

W związku z tym główne regulacje GATS nastawione są na promowanie zobowiązań należących do pierwszego z wymienionych filarów. Drugi jest uwzględniony w zmniejszonym zakresie, choć toczone się już rokowania mogą to zmienić. Trzeci filar został niemal całkowicie pominięty, gdyż na tego typu sprawach koncentruje się Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), z którym WTO ściśle współpracuje, a więc nie interesowała się bezpośrednio tym aspektem liberalizacji⁶.

Układ ogólny w sprawie handlu usługami został częściowo skonstruowany w sposób przypominający GATT. Oznaczało to wprowadzenie klauzuli największego uprzywilejowania (KNU), która ma zapewnić równy status członków WTO starających się wejść na wewnętrzny rynek innego sygnatariusza Porozumienia WTO. Jeśli więc kraj należący do Światowej Organizacji Handlu przyzna preferencyjne uprawnienia innemu państwu, to z mocy KNU zostają one rozciągnięte na wszystkich członków WTO⁷.

W przypadku towarów przemysłowych bezwzględnie stosuje się KNU. Inaczej ma się rzecz w sferze usług. Art. II ust. 1 i 2 GATS stanowią, że jego sygnatariusz może utrzymać środki z nią niezgodne, o ile

⁶ Stosunki między WTO a MFW szczegółowo analizuje Siegel (2002).

⁷ Z tej reguły wyłączone są stosunki handlowe wewnątrz Unii Europejskiej.

w momencie podpisywania Układu ogólnego w sprawie usług zastrzegł taki wyjątek i wpisał go na listę, przedstawianą Sekretariatowi WTO⁸. Zatem KNU ma zastosowanie tylko wówczas, gdy rząd danego państwa zawczasu nie wyłączył części usług spod jej działania⁹.

Uzupełnieniem reguł wynikających z KNU są zobowiązania ustanawiające swobodny dostęp do wewnętrznego rynku usług. Można więc stwierdzić, że klauzula największego uprzywilejowania ustanawia równość podmiotów starających się wejść na zagraniczny rynek, natomiast druga wymieniona grupa norm ma ten wstęp umożliwić. GATS nie definiuje terminu „dostęp do rynku”, natomiast w swoim art. XVI ust. 2 wymienia listę działań, które stanowią barierę wejścia. Są to:

- ograniczenie liczby usługodawców,
- ograniczenie wartości transakcji usługowych albo aktywów usługodawców,
- ograniczenie liczby transakcji usługowych lub całkowitej liczby produktów usługowych,
- ograniczenie liczby zagranicznych osób fizycznych, które mogą być zatrudnione w danym podsektorze usług,
- wymóg szczególnego rodzaju podmiotowości prawnej zagranicznego usługodawcy,
- ograniczenia udziału kapitału zagranicznego.

Jeśli członek WTO nie podejmuje żadnych wymienionych działań, to uważa się, że jego wewnętrzny rynek usług jest w pełni otwarty na zagraniczną konkurencję.

W tym miejscu należy podkreślić, że reguły dostępu do rynku stanowią dobrowolne zobowiązania sygnatariuszy GATS umieszczone w jego Liście szczegółowych zobowiązań (*Schedule of Specific Commitments – SSC*), stanowiących podobnie jak lista odstępstw od KNU - integralną część GATS¹⁰. KNU ma więc zawsze zastosowanie, chyba że państwo wprowadza jakiś wyjątek, natomiast zobowiązania wobec dostępu do rynku nigdy nie mają zastosowania, chyba że rząd danego kraju wpisał jakąś grupę usług do SSC.

W sposób podobny do zasad dostępu do rynku skonstruowano normy dotyczące narodowego traktowania. Na mocy art. XVII GATS jego sygnatariusze zgadzają się, by zagraniczni usługodawcy i ich produkty, jeśli już udało im się zaistnieć na rynku wewnętrznym, były tam traktowane w sposób nie mniej korzystny niż rodzimi usługodawcy. Pietras (1998) słusznie zauważa, że traktowanie nie mniej korzystne nie oznacza tożsamości traktowania. Tego rodzaju reguła umożliwia więc odmiennosc podejścia rządu do własnych i zagranicznych przedsiębiorców, byle tylko nie naruszało to zasad konkurencji na korzyść krajowych podmiotów. Na-

leży jednak przypomnieć, że i tym razem zasada narodowego traktowania ma zastosowanie tylko wobec tych grup usług, które wyraźnie wskazano w SSC¹¹.

Podjmując zobowiązania w zakresie dostępu do rynku oraz klauzuli narodowej, rząd członka WTO może przyjąć opcję najbardziej pożądaną dla konkurencji międzynarodowej, tj. wpisać do SSC deklarację „bez ograniczeń” (*none*) i umieścić ją w sekcji dotyczącej uzgodnień horyzontalnych, czyli takich, które obejmują wszystkie rodzaje usług¹². Oznacza to złożenie, wiążące w skali międzynarodowej, obietnicy niestosowania działań uznanych za bariery dostępu do rynku usługowego oraz zgodę na traktowanie zagranicznych podmiotów w sposób nie mniej korzystny niż krajowych usługodawców. W praktyce żaden członek WTO¹³ nie przyjął tego rodzaju deklaracji, a więc handel usługami nie doczekał się jeszcze pełnego zrealizowania zadań związanych nawet z pierwszym filarem tworzenia konkurencyjnych rynków międzynarodowych.

Przeciwieństwem najszerzej opcji liberalizacyjnej jest wpisanie do uregulowań horyzontalnych deklaracji „bez zobowiązań” (*unbound*). Oznacza to brak zgody na związanie się regułami GATS. Nie należy jednak tego odczytywać jako informacji o zamknięciu rynku wewnętrznego lub nierównym traktowaniu zagranicznych usługodawców. Jest to tylko wskazanie, że rząd pewnego kraju rezerwuje sobie prawo stosowania środków uznanych przez GATS za niedozwolone. Oczywiście takie postępowanie oznaczałoby praktyczne zniwelowanie skutków podpisania GATS i dlatego też nie ma członka WTO, który złożyłby tego rodzaju deklarację.

W efekcie wszystkie Listy szczegółowych zobowiązań (SSC) są skonstruowane tak, że rządy enumeratywnie wpisały do nich wybrane przez siebie grupy usług, a następnie określiły dla nich zasady dostępu oraz wyraziły chęć (lub nie) postępowania zgodnie z zasadą narodową. W tej sytuacji członek WTO mógł ponownie zapisać „bez ograniczeń”, lecz zawęzić zakres tej deklaracji poprzez wymienienie wyjątków stanowiących bariery handlowe. Inną drogą jest stwierdzenie „bez zobowiązań”, ale wskazanie odstępstw, w przypadku których zagraniczna konkurencja jest dopuszczalna.

Ponieważ handel usługami może się odbywać się według 4 trybów podaży, a SSC wskazują zobowiązania wobec dostępu do rynku i narodowego traktowania, okazuje się, że państwo musi każdorazowo złożyć 8 deklaracji. Carzaniga (2003) zauważa, że dodatkowe rozbięcie na podsektory usługowe tworzy z poszczególnych

⁸ W internetowej bazie dokumentów WTO (<http://docsonline.wto.org>) listy te są oznaczone symbolami GATS/EL.

⁹ Praktyka GATS wskazuje, że jego sygnatariusze nie nadużywają tej możliwości i zgłaszają bardzo ograniczone listy odstępstw.

¹⁰ Zob. dokumenty GATS/SC w bazie WTO.

¹¹ Dla porównania można wspomnieć, że w GATT (regulującym sferę handlu towarami) narodowe traktowanie jest obligatoryjne i sygnatariusze nie mogą go wyłączać.

¹² Kruszka (2005) szerzej porusza problem klasyfikacji usług opracowanej przez WTO.

¹³ Jest ich obecnie 148, a kilkanaście kolejnych, w tym Rosja i Ukraina, toczy rokowania akcesyjne.

Tabela 1 Przykład Listy szczegółowych zobowiązań w zakresie usług ubezpieczenia na życie

Podsektor usługowy	Sposób świadczenia usług	Ograniczenia dostępu do rynku	Sposób świadczenia usług	Ograniczenia narodowego traktowania
Ubezpieczenia na życie	1 – usługa transgraniczna	bez ograniczeń	1 – usługa transgraniczna	bez ograniczeń
	2 – konsumpcja za granicą	bez ograniczeń	2 – konsumpcja za granicą	bez ograniczeń
	3 – obecność handlowa	wymagana forma spółki akcyjnej lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych	3 – obecność handlowa	bez zobowiązań
	4 – obecność osób fizycznych	bez zobowiązań	4 – obecność osób fizycznych	bez zobowiązań poza środkami horyzontalnymi

Źródło: opracowanie własne.

SSC układ hybrydowy, w którym umieszczenie jak największej liczby usług jest wyrazem otwarcia na konkurencję międzynarodową, a swobodę handlową ogranicza sporządzenie listy restrykcji. Bardzo wąski przykład takiego układu zawiera tabela 1.

Tylko dokładne prześledzenie poszczególnych list pokazuje stopień dopuszczenia w danych krajach zagranicznej oferty usługowej na podstawie wiążących i uniwersalnych reguł WTO. Przyjęcie zasady, że względnie swobodny dostęp do rynku i narodowe traktowanie mają zastosowanie tylko wobec wskazanych grup usług, jest konstrukcyjną słabością GATS, jednak to społeczność międzynarodowa nie chce poddawać tej kwestii pod dyskusję. W związku z tym, w uproszczeniu, można stwierdzić, że kształt SSC jest istotą dalszych rokowań handlowych WTO.

Załącznik w sprawie usług finansowych

Uczestnicy Rundy Urugwajskiej zdawali sobie sprawę, że tylko kompleksowe uregulowanie spraw związanych z handlem usługami może nadać GATS odpowiednie znaczenie. Dlatego zastrzeżono w jego tekście (art. I ust. 3), że normy Układu ogólnego znajdują zastosowanie wobec wszelkiego rodzaju usług. Wyłączono tylko te, które nie są świadczone ani na zasadach handlowych¹⁴, ani w ramach konkurencji z innymi usługodawcami. Oznacza to wyłączenie z procesu liberalizacji tzw. usług publicznych; np. w Polsce jest to edukacja opłacana ze środków publicznych.

Specyfika sfery finansowej, jej waga dla gospodarek i kontrowersje wobec dopuszczenia międzynarodowej konkurencji na rynki wschodzące doprowadziły jednak do tego, że negocjatorzy podjęli

decyzję o bardziej szczegółowym uregulowaniu spraw związanych z tą grupą produktów. W rezultacie opracowano **Załącznik w sprawie usług finansowych**, który jest obligatoryjną częścią GATS, a więc wszyscy członkowie WTO są nim związani.

Przepisy Załącznika stanowią *lex specialis* wobec GATS. Na ich mocy usługi publiczne, wyłączone spod regulacji GATS, to¹⁵:

- działania banku centralnego albo władz monetarnych bądź innej instytucji publicznej prowadzącej politykę pieniężną lub kursową,
- działania stanowiące część ustawowego systemu ubezpieczeń społecznych albo powszechnego programu emerytalnego,
- inne działania wykonywane przez instytucję publiczną na rachunek, z gwarancją lub użyciem zasobów finansowych rządu.

„Instytucja publiczna” w tym przypadku jest definiowana jako rząd, bank centralny, władze monetarne albo taka jednostka organizacyjna, której głównym zadaniem jest wykonywanie czynności dla rządu lub realizowanie celów rządowych. Może nią być nawet instytucja prywatna, o ile realizuje zadania wykonywane zwykle przez bank centralny albo władze monetarne.

Pomimo założonej generalnej swobody w przepływach usług finansowych ust. 2 Załącznika stanowi, że państwa członkowskie WTO nie są powstrzymywane przed wprowadzaniem środków wynikających z przeczności, a obejmujących: ochronę inwestorów, depozytariuszy, posiadaczy polis ubezpieczeniowych i innych podobnych grup usługobiorców, oraz środków zapewniających wewnętrzną spójność i stabilność krajowego systemu finansowego. Tego typu regulacja jest wyraźnie podyktowana pełną świadomością strategicznego znaczenia sektora finansowego dla współcze-

¹⁴ W wersji angielskiej „on a commercial basis”. Chyba lepszym przekładem byłoby „na zasadach rynkowych”

¹⁵ Ust. 1b Załącznika w sprawie usług finansowych.

snych gospodarek oraz wiedzą na temat potencjalnej czułości sfery monetarnej na destrukcyjne działania spekulacyjne. Strony GATS zastrzegły jednak, że środki bezpieczeństwa niezgodne z Układem, są dopuszczalne tylko wówczas, gdy ich stosowanie nie będzie prowadziło do uchylenia się od wcześniej zadeklarowanych zobowiązań członka WTO.

Normy GATS kładą nacisk na przejrzystość regulacji. Dlatego w głównej części traktatu znajdują się przepisy o konieczności ujawniania wewnętrznych aktów normatywnych i powiadamianiu o ich zmianach. Jednak w podsektorze finansowym pełna jawność jest niewskazana i niemożliwa. Dlatego strony GATS zaznaczyły, że nic w Układzie ogólnym w sprawie handlu usługami nie może być interpretowane w sposób wymagający od członka WTO ujawnienia informacji o sprawach i rachunkach indywidualnych, czy też jakichkolwiek informacji poufnych albo prawnie zastrzeżonych, będących w posiadaniu instytucji publicznej¹⁶.

Pomimo wprowadzenia tych modyfikacji uczestnicy Rundy Urugwajskiej, a zwłaszcza państwa wysoko rozwinięte, nie byli zadowoleni ze wstępnie złożonych List szczegółowych zobowiązań oraz wykazów odstępstw od klauzuli największego uprzywilejowania. Twierdzili, że w rzeczywistości nie są to zbyt poważne propozycje liberalizacyjne. Groziło to załamaniem się rozmów i niemożnością podpisania Aktu końcowego Rundy.

W związku z tym uzgodniono kompromisowe rozwiązanie, polegające na wydłużeniu mandatu rokowań poza datę formalnego zamknięcia Rundy. Ponieważ kolejne uzgodnienia w sprawie usług finansowych zapadałyby już po wejściu w życie Porozumienia WTO, zmiany w liście odstępstw od KNU wymagałyby przeprowadzenia żmudnej procedury¹⁷. Uczestnicy negocjacji w sprawach finansowych uznali jednak, że należy zmienić te reguły. Stwierdzono, że w ten sposób państwa będą uprawnione do zmiany własnej polityki pieniężnej, co niejednokrotnie przyspieszy liberalizację. Dlatego też podpisano Drugi załącznik w sprawie usług finansowych, który przewidywał odpowiednie terminy wprowadzenia zmian w liście odstępstw od KNU oraz liście szczegółowych zobowiązań.

Od Rundy Urugwajskiej do Rundy z Doha

Rokowania w sprawie usług finansowych, które kontynuowano po Rundzie Urugwajskiej, napotkały początkowo bardzo istotną przeszkodę. Jak już zaznaczono,

dla GATS niezwykle istotne było przyjęcie klauzuli największego uprzywilejowania jako jednej z podstawowych regulacji. Oznaczało to zrównanie praw państw w procesie wejścia na rynek sygnatariusza GATS. Zobowiązania w zakresie dostępu do rynków państw rozwijających się (zwłaszcza z Azji Południowo-Wschodniej, uznawanej wówczas za bardzo atrakcyjny przykład rynków wschodzących) zostały jednak ocenione jako mało liberalne. W tym samym momencie zdecydowana większość członków OECD (wyjątkiem była Japonia) już dokonała takich zmian w swej polityce handlowej, by otworzyć swoje rynki finansowe na konkurencję zagraniczną.

W takiej sytuacji Stany Zjednoczone Ameryki podniosły problem nierówności zobowiązań. USA uważały, że gdyby normy obowiązujące członków OECD zostały wciągnięte to List szczegółowych zobowiązań, przygotowywanych na mocy GATS, to klauzula największego uprzywilejowania nakazywałaby ich zastosowanie wobec wszystkich członków WTO. Tym samym względnie swobodny dostęp do rynków państw rozwiniętych powinien być przyznany usługodawcom z państw rozwijających się, podczas gdy usługodawcy z krajów najbogatszych nie mogą liczyć na wzajemność.

Key (1997) podkreśla, że takie stanowisko, sprzeciwiające się „jeździe na gapi”¹⁸, legło u podstaw ostrych działań USA z czerwca 1995 r. Wówczas przedstawiciel Stanów Zjednoczonych oświadczył, że na mocy przepisów Drugiego załącznika w sprawie usług finansowych jego rząd zmienia listę odstępstw od KNU, wyłączając jej zastosowanie wobec całego podsektora finansowego. Wycofanie się USA z tego rodzaju zobowiązania mogło oznaczać kres funkcjonowania GATS w sferze usług bankowych i ubezpieczeniowych.

Trzeba jednak podkreślić, że w toku dalszych rozmów pojawiły się okoliczności, które stworzyły, mimo wszystko, klimat do przełamania impasu. Pierwszym z takich zjawisk była tożsamość interesów państw najbardziej uprzemysłowionych¹⁹, w tym USA i Wspólnot Europejskich. Wymienione strony, związane już normami OECD, uznawały, że względnie swobodny dostęp do ich rynków powinien spotkać się z adekwatną odpowiedzią ze strony krajów rozwijających się. W związku z tym przedstawiciele rynków wschodzących nie mogli liczyć na wygrywanie dla siebie wzajemnych animozji transatlantyckich, tak jak to miało miejsce zwłaszcza w handlu produktami rolniczymi.

Kolejnym czynnikiem była konsolidacja środowiska branżowego w państwach najbardziej zaangażowanych w proces liberalizacji. W rezultacie w 1996 r. po-

¹⁶ Ust. 2 b Załącznika w sprawie usług finansowych.

¹⁷ Zob. ust. 2 Załącznika w sprawie odstępstw od Artykułu II GATS oraz art. IX ust. 3 Porozumienia WTO (pełna nazwa to: Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. Dz.U. 1995 nr 98, poz. 483).

¹⁸ W literaturze przedmiotu podobne zjawisko wykorzystywania uprawnień, bez wzajemności, jest często określane mianem „free riding”.

¹⁹ Wyjątkiem była Japonia, ale zmieniła ona stanowisko, gdy na przełomie lat 1994 i 1995 zawarła dwustronne umowy w sprawie usług finansowych z USA, a następnie uznała, że będą one wzorcem jej zobowiązań zaciągniętych w ramach GATS. Stało się tak w sierpniu 1995 r. (Dobson, Jacquet, 1998).

wstała wspólna reprezentacja, tj. Financial Leaders Group (FLG)²⁰, która lobbowała na rzecz jak najszerszego uwzględnienia usług finansowych w zobowiązaniach zaciąganych w ramach GATS. Ponieważ członkowie FLG byli żywotnie zainteresowani jak najmniej skrepowaną konkurencją w skali międzynarodowej, a równocześnie dysponowali odpowiednimi środkami na prowadzenie prac analitycznych, wnioski z nich wypływające często stanowiły argumenty wykorzystywane przez rodzime rządy w toku negocjacji. Nie bez znaczenia był też kapitał, który stał za FLG, a którego nie mogły zignorować władze poszczególnych państw.

Innym przejawem aktywności FLG było opiniowanie stanowisk przyjętych podczas rokowań WTO. Dobson i Jacquet (1998) przywołują przykłady Korei Płd, Malezji czy Tajlandii, wobec których reprezentant rządu USA wyraził początkowo głęboką dezaprobatę. FLG uznała jednak, że pomimo skromności oferty warto ją uznać, co znacznie osłabiło opór oficjalnych kręgów USA wobec podpisania dokumentu kończącego kolejny etap rokowań.

Trzeba też przypomnieć o kryzysie finansowym z połowy 1997 r., który szczególnie mocno dotknął azjatyckie rynki wschodzące. Rządy państw z tego regionu zdawały sobie sprawę z utraty zaufania wobec swoich gospodarek. Chcąc przywrócić zaufanie światowych inwestorów, zgłosiły gotowość podjęcia reform sugerowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Towarzyszyła temu zgoda na bardziej liberalną politykę handlową wobec zagranicznych usługodawców finansowych, a więc wniesienie nowych zobowiązań GATS.

W rezultacie w grudniu 1997 r. udało się zakończyć serię rokowań, a w lutym 1998 r. podpisano porozumienie, którego efektem jest **V Protokół do Układu ogólnego w sprawie handlu usługami**. Wszedł on w życie w marcu 1999 r. i wzorem podstawowego tekstu GATS, zostały do niego dołączone listy odstępstw od KNU oraz Listy szczegółowych zobowiązań sporządzone przez uczestników negocjacji.

W rozmowach brało udział 71 członków WTO²¹, z czego 5 (Boliwia, Kostaryka, Mauritius, Senegal i Sri Lanka) po raz pierwszy przedstawiło ofertę dotyczącą sfery finansowej. Trzeba przy tym pamiętać, że WTO

stale się powiększa, a nowe państwa przygotowują swoje deklaracje usługowe. Od początku 1996 r. do WTO przystąpiło 20 krajów²² i wszystkie przedstawiły oferty, często zdecydowanie bardziej liberalne od tych, które złożyli uczestnicy Rundy Urugwajskiej. Wybrzeże Kości Słoniowej, mimo że nie przystąpiło do rozmów zakończonych w 1997 r., zgłosiło w 1998 r. wykaz deklaracji, po raz pierwszy obejmujący usługi finansowe. 29 państw pozostało na stanowiskach przyjętych jeszcze w 1993 r. W zdecydowanej większości są to małe kraje rozwijające się, które złożyły skromny zestaw oświadczeń liberalizacyjnych²³.

Ostatecznie spośród 148 członków WTO 119 włączyło usługi finansowe do List szczegółowych zobowiązań. Wśród nich są wszystkie państwa wysoko rozwinięte oraz wszystkie kraje zaliczane do rynków wschodzących. Tak imponująca liczba nie oddaje skali liberalizacji, gdyż poszczególne SSC istotnie odbiegają od siebie pod względem jakości.

Ewolucja regulacji w sprawie międzynarodowego handlu usługami pokazała, że usuwanie barier nie jest procesem jednorazowym i wymaga nieraz długotrwałych rokowań. Dlatego już na etapie uzgadniania GATS podczas Rundy Urugwajskiej, zamieszczono w traktacie normę nakazującą wznowienie rozmów nakierowanych na pogłębienie liberalizacji (art. XIX, ust. 1 GATS). Zgodnie z tym przepisem, kolejną fazę negocjacji (GATS 2000) zainicjowano na początku 2000 r.

Rokowania Rundy z Doha

GATS 2000 a dostęp do rynku i narodowe traktowanie

W trakcie przygotowań do GATS 2000 panował pogląd o konieczności zainicjowania pierwszej rundy negocjacji, toczącej się już pod auspicjami WTO. Jednak Konferencja Ministerialna WTO (z Seattle z 1999 r.) zakończyła się całkowitym fiaskiem²⁴. Wydawało się wówczas, że WTO zostanie sparaliżowana. W związku z tym planowe wszczęcie rozmów GATS 2000 zasługuje na miano zdarzenia, które istotnie przyczyniło się do przełamania globalnego impasu.

Mandat nowej serii negocjacji przyjęto dopiero w trakcie Konferencji Ministerialnej z Doha²⁵ (listopad 2001 r.). Na jego podstawie, rozmowy GATS 2000 zostały uznane za integralną część nowej rundy. Należy podkreślić, że Runda z Doha toczy się według jasno

²⁰ Członkami są przedstawiciele największych finansowych korporacji z Australii, Hongkongu, Japonii, Kanady, Szwajcarii, Unii Europejskiej oraz USA. Zob. www.flwg.org

²¹ Unia Europejska jest samodzielnym członkiem WTO, lecz państwa należące do UE też są oddzielnymi sygnatariuszami Porozumienia WTO. Ta dwiistość wynika z tylko częściowej, wyłącznej kompetencji Komisji Europejskiej w sprawach polityki handlowej, a więc w wielu sprawach głos mają poszczególne kraje (Holmes, 2000). W przypadku usług finansowych decyzja należała do Unii jako całości. Stąd do V Protokołu do GATS załączono skonsolidowaną SSC, obejmującą ofertę ówczesnych 15 członków UE. Inną kwestią jest prawne związanie się normami wynikającymi z ofert złożonych przy okazji podpisania V Protokołu. Osiągnięcie takiego skutku wymaga bowiem ratyfikacji Protokołu. Na początku 2005 r., mimo nacisków pozostałych członków WTO, nie przeprowadzili jej: Brazylia, Filipiny i Jamajka. Polska również bardzo mocno odwleka ten moment – V Protokół podpisano w lutym 1998 r., natomiast Prezydent RP ratyfikował go dopiero na początku 2003 r.

²² Bułgaria i Ekwador stały się członkami WTO jeszcze w 1996 r. i aktywnie przystąpiły do rozmów w sprawie usług finansowych. Dlatego też podpisały V Protokół razem z pozostałymi uczestnikami rokowań.

²³ Wyjątkiem jest Argentyna, która już w 1993 r. przedstawiła znaczącą ofertę zobowiązań i niczego w niej nie zmieniła w 1997 r., a w związku z tym nie przystąpiła do V Protokołu do GATS.

²⁴ Zob. Bhagwati (2001).

²⁵ Oficjalnie przyjęta nazwa Rundy to „Doha Development Agenda”, co ma pokazywać, jak istotne mają być dla niej sprawy rozwoju.

sprecyzowanego kalendarza i obowiązuje w niej zasada, że nie można podpisać żadnego porozumienia, dopóki nie osiągnie się ogólnego poziomu uzgodnień satysfakcjonującego dla wszystkich uczestników. Można więc stwierdzić, że nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione (jest to konstrukcja tzw. *single undertaking*). W związku z tym ewentualne fiasko rozmów w sprawie handlu usługami oznaczać będzie klęskę Rundy z Doha.

W toku rozmów GATS 2000 ustalili się podział problemów na dwie grupy. Pierwsza obejmuje rokowania w sprawie zmian generalnych reguł GATS, druga kwestia to rozszerzenie zakresu stosowania norm WTO, czyli rekonstrukcja List szczegółowych zobowiązań. Rozmowy dotyczące ogólnych norm GATS koncentrują się na zasadności stosowania klauzul ochronnych i udzielania subsydiów.

Pomimo ogólnego uprawnienia do stosowania środków ochronnych w sytuacji zagrożenia dla bilansu płatniczego lub finansów zagranicznych, wynikającego z treści art. XII ust. 1 GATS, *Sauve* (2002) podkreśla, że dopuszczalność takich klauzul w handlu usługami jest przedmiotem sporu między państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Biedniejsze kraje uważają, że ich tymczasowe wykorzystanie (czyli wprowadzenie barier protekcyjnych) ma na celu obronę rodzimych usługodawców przed skutkami nasilającej się konkurencji, wiążącej się z liberalizacją. Z kolei potentaci gospodarczy twierdzą, że specyfika handlu usługami ogromnie utrudnia nakładanie klauzul ochronnych w sposób niedyskryminacyjny i - co więcej - nie ma dowodów na ich ekonomiczną skuteczność. Mimo wielu lat rokowań w tej sprawie nie udało się wypracować spójnego stanowiska. Obecnie wydaje się, że członkowie WTO zgodzą się na wprowadzenie środków ochronnych, ale tylko pod warunkiem, że będzie temu towarzyszyć rozszerzenie SSC.

Zgodnie z art. XV GATS, członkowie WTO uznają, że subsydia mogą zakłócać swobodny handel usługami. W związku z tym zobowiązali się do prowadzenia rozmów zmierzających do usunięcia tego zjawiska. Kwestia subsydiów jest dosyć silnie podkreślana przez państwa rozwijające się, które zaznaczają, że nie mogą prawidłowo ocenić potencjału konkurencyjnego własnych przedsiębiorstw, które mają się zmierzyć z zagranicznym oferentem korzystającym z pomocy publicznej. Niestety, rokowania stanęły praktycznie w miejscu, co wiąże się z problemami z definiowaniem subsydiów dla usługodawców. Obecny etap rozmów wskazuje jednak na dążenie do wprowadzenia do sektora usługowego zasad zapisanych w już istniejących traktatach WTO²⁶.

Rokowania w sprawie modyfikacji List szczegółowych zobowiązań, czyli zasad dostępu do rynku i narodowego traktowania, można podzielić na trzy nurty. Pierwszy koncentruje się na zniesieniu różnic między faktycznym a zadeklarowanym (na mocy złożonych SSC) stanem międzynarodowej konkurencji na poszczególnych rynkach.

Polska przyjęła np. opcję „bez zobowiązań” w stosunku do bankowych depozytów oferowanych w trybie 1., czyli poprzez świadczenie transgraniczne²⁷. Tymczasem, zgodnie z art. 48i znowelizowanego Prawa bankowego²⁸, taka działalność jest dopuszczalna, ale odnosi się do podmiotów mających swą siedzibę na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego²⁹. Oznacza to selektywne dopuszczenie przez rząd RP międzynarodowej konkurencji na rodzimy rynek, przy równoczesnej niechęci związania swego stanowiska w skali ogólnościowej. Gdyby więc, hipotetycznie, Luksemburg wystąpił z UE, to polscy obywatele mogą zostać pozbawieni możliwości zakładania internetowych lokat w luksemburskich bankach, a równocześnie takie obostrzenie byłoby zgodne z GATS. W związku z występowaniem różnic między stanowiskiem wiążącym z mocy GATS a rzeczywistym obrazem konkurencyjności pożądane byłoby uwzględnienie w narodowych SSC już dokonanych zmian w polityce handlowej.

Kolejny nurt rozmów dotyczy wprowadzenia do SSC szerszej liberalizacji trybów podaży tych usług, które już zostały wymienione w poszczególnych Listach zobowiązań. Doświadczenie USA, które jako pierwsze wprowadziły w miarę pełny monitoring handlu usługami, dowodzi, że w przypadku sfery finansowej podstawowe znaczenie ma możliwość świadczenia usług poprzez obecność handlową, czyli 3. tryb, ściśle związany z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi (USITC, 2004). Tymczasem wiele państw rozwijających się utrzymuje istotne bariery dla zagranicznego kapitału, np. w formie limitu udziałów, który nie pozwala na objęcie większościowego pakietu podmiotu zależnego. Państwa należące równocześnie do WTO i OECD w większości zniosły takie ograniczenia i oczekują, że podobnie uczynią biedniejsze kraje. Te natomiast postulują szersze dopuszczenie konkurencji do 4. trybu podaży usług, czyli świadczenia przez osoby fizyczne. Uważają bowiem, że dysponują komparatywną przewagą w postaci tańszej siły roboczej, która może być wykorzystana w zagranicznych przedsiębiorstwach, zwłaszcza na niższym i średnim szczeblu³⁰.

Ostatni kierunek postulowanych zmian koncentruje się na rozszerzeniu wykazu usług wpisanych do SSC.

²⁷ Zob. dokument GATS/S.C./71/Suppl.3.

²⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, tekst jednolity, Dz.U. z 2002 r. nr 72, poz. 665 z dalszymi zmianami.

²⁹ Europejski Obszar Gospodarczy obejmuje Unię Europejską oraz Islandię, Lichtenstein i Norwegię.

³⁰ Problemy związane z tym trybem międzynarodowej podaży poruszają Chaudhuri, Matoo i Self (2004)

²⁶ Chodzi tu o Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych. Polski przekład znajduje się w załączniku do Dz.U. 1996, nr 9, poz. 54.

Dotyczy to zwłaszcza tych państw, które jeszcze nigdy nie uwzględniły usług finansowych w swoich ofertach liberalizacyjnych. Oczywiście pozostałe kraje też są zachęcane do poszerzenia swych zobowiązań, np. Polska nie przyjęła żadnych zobowiązań w zakresie leasingu finansowego, więc nadal może wykazać większą wolę otwarcia swego rynku usług.

GATS 2000 a pozostałe aspekty liberalizacji handlu usługami

Zgodnie z wcześniej wyrażonym sądem, liberalizacja handlu usługami bazuje na trzech filarach. Pierwszy z nich to zobowiązania dotyczące dostępu do rynku i narodowego traktowania, natomiast drugi koncentruje się na wewnętrznych regulacjach poszczególnych państw. Trzeci, dotyczący swobody przepływu kapitałów, jest poza bezpośrednim zainteresowaniem WTO, gdyż tą materią zajmuje się głównie MFW.

Praktyka stosowania oraz przepisy obowiązujące w krajach związanych normami WTO mogą być zupełnie zgodne z ich zobowiązaniami zaciągniętymi przy okazji podpisywania GATS, a i tak powinny być uznane za bariery handlowe. Ten element międzynarodowych stosunków gospodarczych może być rozpatrywany w kilku aspektach: przejrzystości stanowienia i stosowania wewnętrznych regulacji; wprowadzania środków *de facto* ograniczających wejście zagranicznych usługodawców oraz uznawania zagranicznych środków ostrożnościowych i kontrolnych. Wymienione problemy są tylko symbolicznie zaznaczone w GATS, ale ich waga może czasami zniwelować korzyści wynikające z przyjęcia nawet licznych zobowiązań wpisanych do SSC. Dlatego rokowania Rundy z Doha są znakomitym forum do poruszenia i ewentualnie, lepszego unormowania tego rodzaju zjawisk.

Przejrzystość procedur stanowienia i stosowania wewnętrznych przepisów może skutecznie znieść bariery handlowe, mogące powstawać nawet bez intencji krajowego ustawodawcy: może też przyczynić się do wyeliminowania uchylania się przez poszczególne strony od wykonania zobowiązań wynikających z reguł WTO. Wymaga to jednak zmiany reguł legislacyjnych, tak aby władza ustawodawcza była zobowiązana do konsultowania swych projektów z zainteresowanymi stronami. Przejrzystość stosowania przepisów wewnętrznych nakazuje podawanie do publicznej wiadomości wszelkich informacji o normach mających zastosowanie w handlu usługami, jak również wymaga stworzenia procedur odwoławczych, pod niezależną kontrolą, np. sądową, od decyzji wydawanych na podstawie rodzimych przepisów.

Normy dotyczące przejrzystości są już wpisane do art. III GATS, ale nakładają tylko wymóg publikacji ist-

niejących przepisów, pomijając proces ich uchwalania. Art. VI ust. 1 GATS stanowi, że członkowie WTO mają stosować wewnętrzne regulacje w sposób umiarkowany, obiektywny i bezstronny, ale przepis ten odnosi się tylko do grup usług już uwzględnionych w narodowych SSC.

Niedostateczność dotychczasowych norm doprowadziła do tego, że w toku rozmów GATS 2000 pojawił się postulat, by wszelkie wewnętrzne regulacje były nie tylko publikowane, ale również wprowadzane do zbiorczych opracowań notyfikowanych WTO. Wówczas każdy zainteresowany mógłby sięgnąć do zasobu danych gromadzonych przez Sekretariat WTO. Przejrzystość procedur obowiązujących w świadczeniu usług finansowych można też powiększyć dzięki sięgnięciu do standardów opracowywanych na forum międzynarodowym. Rezultaty wysiłków MFW, Komitetu Bazylejskiego (BCBS) Międzynarodowego Stowarzyszenia Nadzorów Ubezpieczeń (IAIS) czy Międzynarodowej Organizacji Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) są już znane³¹ i stosowane przez zainteresowanych uczestników poszczególnych rynków. Trachtman (2003) słusznie zauważa, że istniejący dorobek powinien być włączony do rokowań Rundy z Doha. Można to osiągnąć choćby poprzez uczestnictwo przedstawicieli wszystkich zainteresowanych organizacji w pracach Komitetu Negocjacji Handlowych WTO, jak też nawiązanie ściślejszej współpracy Rady ds. Handlu Usługami (organ pomocniczy WTO) z wymienionymi związkami.

Znacznie większym problemem jest włączenie do rozmów WTO kwestii środków antykonkurencyjnych, które nie są zakazane przez GATS. Jeśli bowiem wewnętrzne regulacje, utrudniające wejście zagranicznych usługodawców, nie opierają się na kryteriach ilościowych i nie naruszają zasady narodowego traktowania, to nie mogą być podstawą wszczęcia sporu handlowego, rozstrzyganego w *quasi*-sądowej procedurze WTO³². W przypadku usług finansowych normy zgodne z GATS, ale tworzące bariery handlowe, są podyktowane chęcią ochrony interesów konsumentów. Z czasem jednak rozwój rynku finansowego uchyla potrzebę ich stosowania, co nie ma odbicia w ustawodawstwie. Typowymi przykładami takich środków są wewnętrzne normy zabraniające praktykowania *bankassurance* (amerykański Bank Holding Company Act) lub przepisy określające listę aktywów (wraz z limitami), w które mogą inwestować fundusze emerytalne³³.

Społeczność międzynarodowa nie wyraża obecnie chęci wprowadzenia podobnych regulacji na listę niedozwolonych środków, wskazanych w art. XVI GATS. Mimo wszystko istnieje możliwość połączenia ich sto-

³² Istota tej procedury jest szczegółowo analizowana w pracach UNCTAD (2003) i Kruski (2002).

³³ Art. 141 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Dz.U. nr 139, poz. 934 dalszymi zmianami.

³¹ Zob: MFW (1999), BCBS (1998), IAIS (2003), IOSCO (1998).

sowania z normami WTO. Droga do tego jest wprowadzenie dodatkowych deklaracji do Listy szczegółowych zobowiązań. Przyjęcie takiej opcji oznacza zdecydowanie szerszą praktykowaną liberalizację handlową, która wykracza wówczas poza obligatoryjny zakres GATS.

Doprowadzenie do takiego stanu rzeczy wymaga jednak, aby w toku negocjacji udowodnić danemu państwu, że stosowanie jego wewnętrznych norm, o których mowa, ogranicza napływ zagranicznych usługodawców. Trzeba również obalić sąd o tym, że są one niezbędne dla zachowania bezpieczeństwa nabywców usług. Wydaje się jednak, że obecne rozmowy GATS 2000 w bardzo wąskim zakresie poruszają ten aspekt swobody handlowej.

Zobowiązania liberalizacyjne, które zgłasza się wraz z podpisaniem GATS są wiążące w skali ogólnosiwiatowej. Jednocześnie członkowie WTO mają prawo podejmować działania nakierowane na ochronę interesów rodzimych nabywców usług, np. poprzez licencjonowanie usługodawców, według przyjętych przez siebie kryteriów jakościowych. Międzynarodowe różnice w tego typu środkach przezornościowych tworzą bariery handlowe w swobodnym przepływie usług. Z tego powodu pożądane jest wprowadzenie do GATS 2000 problematyki wzajemnego uznawania.

Zgodnie z art. VII GATS, każdy sygnatariusz Układu może zaakceptować normy innego państwa w zakresie praktyki, wykształcenia, licencji, standardów itp. Wobec tej ogólnej reguły **Załącznik w sprawie usług finansowych** przewiduje *lex specialis* (ust. 3) odnoszący się do środków ostrożnościowych. Na jego mocy można uznać zagraniczne normy przezorności poprzez ujednoczenie przepisów, porozumienie z innym państwem lub nawet jednostronnie. Co więcej, takie uznanie nie może być traktowane jako odstępstwo od klauzuli największego uprzywilejowania, o ile podobne podejście obejmie normy innych państw, spełniających takie same standardy.

Nie ma wątpliwości, że praktyka uznawania wymaga wcześniejszej harmonizacji wewnętrznych przepisów. Można to osiągnąć kilkoma drogami. Najprostszą z nich jest podpisanie dwustronnego porozumienia o współpracy i wymianie informacji (*Memorandum of Understanding* – MoU) między instytucjami nadzorczymi. Wzajemne poznawanie swoich przepisów z pewnością zaowocuje w przyszłości ich względnym ujednoczeniem. Kolejnym sposobem jest podpisywanie wielostronnych MoU, co najczęściej dzieje się pod auspicjami wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych, np. Międzynarodowej Organizacji Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO). Można też wprowadzić do krajowego systemu standardy opracowane przez organizacje międzynarodowe, np. zalecenia Komitetu Bazylejskiego. Należy jednak pamiętać, że tego typu normy w większości są minimalnymi wymogami,

a więc poszczególne państwa mogą przyjąć wyższy poziom zabezpieczeń i nadal nie uznawać regulacji innych stron.

Najpełniejszą harmonizację norm ostrożnościowych w sferze finansowej osiągnęła Unia Europejska. Wprowadzenie dyrektyw unijnych³⁴ skutkuje przyjęciem zasady jednej licencji. W myśl tej reguły instytucje kredytowe, ubezpieczeniowe i inwestycyjne z państw UE mogą podejmować i prowadzić działalność na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego na podstawie licencji uzyskanej w kraju macierzystym, bez konieczności uzyskiwania zezwolenia od władz nadzorczych kraju goszczącego, choć muszą je poinformować o rozpoczęciu funkcjonowania (Kwaśniak, 2005). Ujednoczenie objęło również inne dziedziny, np. dotyczące sprawozdawczości czy gospodarki finansowej.

Nie ma wątpliwości, że praktyka Unii Europejskiej jest przykładem udanego zniesienia wielu barier handlowych w międzynarodowym świadczeniu usług finansowych. Jednak nie można tego modelu przenieść na grunt WTO, gdyż Unia jest organizacją ponadpaństwową, na rzecz której członkowie przekazali część swych praw suwerennych. W związku z tym istnieje ponadnarodowy parlament, władny ustanawiać prawa powszechnie obowiązujące na terytorium Unii³⁵. Takich prerogatyw nie ma żaden organ WTO, a organizacja ta nie dąży do utworzenia jednolitego rynku usług.

W związku z tym rokowania Rundy z Doha siłą rzeczy muszą być ograniczone do promowania idei wzajemnego uznawania, np. licencji, jednak bez możliwości bezpośredniej harmonizacji przepisów ostrożnościowych. Trzeba jednak podkreślić, że ten aspekt liberalizacji jest na dosyć odległym planie rozmów GATS 2000.

Uwagi końcowe

Globalizacja jest procesem, który bez wątpienia kształtuje obecnie funkcjonujące rynki finansowe. Swobodne świadczenie usług w skali międzynarodowej wymaga jednak zniesienia wielu barier, czemu patronuje Światowa Organizacja Handlu. Podpisane pod jej auspicjami porozumienia stanowią jedyny, multilateralny i glo-

³⁴ Najistotniejsza dla sfery bankowej jest dyrektywa 2000/12/WE z dnia 10 marca 2000 r. odnosząca się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.Urz. WE L 126 z 26.05.2000) wraz z dalszymi zmianami. W stosunku do ubezpieczeń taką rolę odgrywa tzw. trzecia dyrektywa dotycząca ubezpieczeń majątkowych i osobowych (Dz.Urz. WE L 228 z 11.08.1992), natomiast w przypadku obrotu papierami wartościowymi należy wymienić dyrektywę 85/611/EWG dotyczącą przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITIS) (Dz.Urz. WE L 168 z 18.07.1995).

³⁵ Mimo harmonizacji norm ostrożnościowych, powodującej wprowadzenie systemu jednej licencji nie powołano jednego organu nadzorczego ani w systemie bankowym, ani ubezpieczeniowym, ani obrotu papierami wartościowymi. Choć pojawiły się głosy o konieczności stworzenia takiej władzy ponadnarodowej (Pawłowicz, 2003), w Unii to nadal obowiązuje model krajowego nadzoru współpracującego ze swymi odpowiednikami z innych państw.

balny zespół norm prawnych, nakierowanych na liberalizację wymiany usługowej.

Obowiązujący od 1995 r. Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS) wraz z modyfikacjami, wynikającymi z rozmów zakończonych w 1997 r., ustanowił dla swych sygnatariuszy standard krajowego rynku finansowego, który jest dość otwarty na zagraniczną konkurencję. Świadczy o tym bardzo duża liczba państw, które wprowadziły usługi bankowe i ubezpieczeniowe do swych List szczegółowych zobowiązań, deklarujących zasady dostępu do rynku i narodowe traktowanie.

Zakres tego rodzaju deklaracji istotnie jednak różni się między poszczególnymi krajami, a więc nadal widoczne są działania protekcyjnościowe podejmowane przez poszczególne rządy. Stopniowe usunięcie przeszkód z nich wynikających, czyli szersze otwarcie rynków, jak również większa zdolność do traktowania za-

granicznych usługodawców na równi z rodzimymi przedsiębiorstwami to główne cele toczących się od 2000 r. rozmów GATS, włączonych do globalnych rokowań Rundy z Doha.

Nie wolno zapominać, że negocjacje powinny również przyczynić się do zwiększenia przejrzystości stanowienia i stosowania przepisów wewnętrznych oraz częstszego wzajemnego uznawania reguł nadzoru i przezorności. Dotychczasowe rezultaty rokowań GATS 2000 pokazują jednak, że społeczność międzynarodowa łatwiej zgadza się na bardziej liberalne podejście do dostępu do rynku i narodowe traktowanie niż reformowanie struktury wewnętrznego rynku finansowego. Należy się więc spodziewać, że proces globalizacji handlu usługami finansowymi będzie przedmiotem rozmów prowadzonych także w trakcie przyszłych rund WTO.

Bibliografia

1. *Basle Committee on Banking Supervision – BCBS (1997): Core Principles for Effective Banking Supervision.* BIS, Bazylea.
2. J. Bhagwati (2001): *After Seattle: Free Trade and the WTO.* "Interantional Affair", vol. 77.
3. W. Bień (2003): *Rynek finansowy.* Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa.
4. A. Carzaniga (2003): *The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments.* W: *Moving People to Deliver Services*, red. A. Matoo, A. Carzaniga, The World Bank, Waszyngton.
5. S. Chaudhuri, A. Matoo, R. Self, R.(2004): *Moving People to Deliver Services: How can the WTO Help ?* "Journal of World Trade", vol. 38.
6. W. Dobson, P. Jacquet (1998): *Financial Services Liberalization in the WTO.* Institute for International Economics, Waszyngton.
7. W.J. Drake, K. Nicolaidis (1992): *Ideas, interests, and institutionalization: „trade in services” and Uruguay Round.* "International Organization", vol. 46.
8. P. Holmes (2000): *The WTO and the EU: Some Constitutional Comparisons.* W: *The EU and the WTO. Legal and Constitutional Issues*, red. G. de Burca, J. Scoott, Hart Publishing, Oxford-Portland.
9. *International Association of Insurance Supervisors – IAIS (2003): Insurance Core Principles and Methodology.* BIS, Bazylea.
10. *International Monetary Fund – IMF (1999): Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles.* Waszyngton.
11. *International Organization of Securities Commissions – IOSCO (1998): Objectives and Principles of Securities Regulation.* Madryd.
12. S.J. Key (1997): *Financial Services in the Uruguay Round and the WTO.* Occasional Paper 54, Group of Thirty, Waszyngton.
13. S.J. Key (2003): *The Doha Round and Financial Services Negotiations.* American Enterprise Institute, Waszyngton.
14. M. Kruszka (2002): *Rozstrzygnięcie sporów w Światowej Organizacji Handlu.* „Ekonomista” nr 3
15. M. Kruszka (2005): *Usługi w handlu międzynarodowym.* „Wiadomości Statystyczne” nr 2.
16. W. Kwaśniak (2005): *Obecne i przyszłe zmiany roli polskiego banku centralnego w zakresie nadzoru bankowego.* W: *Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej.* Zeszyty BRE Bank – CASE nr 76, Warszawa.
17. F.S. Mishkin, S.G. Eakins (2000): *Financial Markets and Institutions.* Addison – Wesley, Nowy Jork.
18. L. Pawłowicz (2003): *Transgraniczna integracja nadzoru bankowego.* W: *Niebieska Księga Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej.* IBnGR, Gdańsk.
19. J. Pietras (1998): *Wyniki Rundy Urugwajskiej w sferze usług.* W: *Polska w WTO*, red. J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, IKiCHZ, Warszawa.
20. K. Rogoziński (2000): *Usługi rynkowe.* Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
21. D.E. Siegel (2002): *Legal Aspects of the IMF/WTO Relationship: The Fund's Articles of Agreement and the WTO Agreements.* "The American Journal of International Law", vol. 96.
22. P. Sauve (2002): *Completing the GATS Framework: Addressing Uruguay Round Leftovers.* "Aussenwirtschaft", vol. 57.
23. J.P. Trachtman (2003): *Addressing Regulatory Divergence through International Standards: Financial Services.* W: *Domestic Regulation and Services Trade Liberalization*, red. A. Mattoo, P. Sauve: World Bank and Oxford Press, Waszyngton.
24. *United Nation Conference on Trade and Development – UNCTAD (2003): Dispute Settlement: World Trade Organization.* Nowy Jork – Genewa.
25. *United States International Trade Commission – USITC (2004): Recent Trends in U.S. Services Trade. 2004 Annual Report.* (2004), Waszyngton.