

Janusz Świerkocki*

ŚWIATOWY SYSTEM HANDLU – ISTOTA I PRZYCZYNY ROZWOJU

1. Światowy system handlu jako reżim międzynarodowy

Od zakończenia II wojny światowej stosunki gospodarcze między państwami charakteryzuje niespotykany wcześniej rozwój form współpracy wielostronnej. Wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe, które rozpowszechniły się w wielu dziedzinach, sprzyjają instytucjonalizacji wzajemnych kontaktów. Globalny zasięg, największy ze względu na liczbę uczestników, przybrała współpraca walutowa, koordynowana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), który nadzoruje funkcjonowanie światowego systemu walutowego. Kilkadzieciąt państw mniej – w kwietniu 2004 r. było ich 147 – należało do Światowej Organizacji Handlu (WTO), uczestnicząc tym samym w **światowym systemie handlu**. Jego cele, zasady i reguły stanowią punkt odniesienia dla licznych systemów handlowych o zasięgu regionalnym, przede wszystkim w postaci stref wolnego handlu i unii celnych¹, a państwa chętnie odwołują się do tego systemu jako podstawy swoich stosunków handlowych, nawet jeśli nie należą do WTO.

Światowy system handlu jest kategorią historyczną w tym sensie, że podlega ewolucji wraz ze zmieniającym się zakresem współpracy między państwami, jak też uwzględnia nowy układ sił we wzajemnych stosunkach i wzrastającą rolę innych niż rządy uczestników tej współpracy. Według Hoekmana i Kosteckiego światowy system handlu jest instytucją międzynarodową². Przyjmuje się, że instytucje międzynarodowe w szerokim

* Dr hab., prof. nadzw. w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Np. Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu (NAFTA) zawiera całe fragmenty Układu Ogólnego o Clach i Handlu (GATT).

² B. Hoekman, M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 19.

rozumieniu obejmują organizacje (a także agencje i organy międzynarodowe) oraz zasady, normy i procedury, utrwalone systemy statusów i ról, jak też utrwalone systemy postępowania³.

Biorąc pod uwagę wieloznaczność pojęcia „instytucja” w naukach społecznych, bardziej trafne wydaje się zaliczenie światowego systemu handlu do „reżimów międzynarodowych”, co robią np. Preston i Windsor⁴. Dość powszechnie akceptowaną w nauce o stosunkach międzynarodowych definicję reżimu wprowadził politolog Stephen Krasner. Według tego autora „reżim składa się z zestawów formalnych lub dorozumianych zasad, norm, reguł i procedur podejmowania decyzji, co do których uczestnicy danego obszaru stosunków międzynarodowych przejawiają zbieżne oczekiwania”. Jak wynika z definicji, reżimy, w odróżnieniu od norm prawa międzynarodowego, nie zawsze muszą mieć postać oficjalnych porozumień, nie wymagają też form organizacyjnych. Ich wyróżnikami natomiast są⁵:

- zasady (np. dominacja, suwerenność, uczciwość, wzajemność, niedyskryminacja);

- wzorce zachowań, których oczekuje się od uczestników na podstawie przyjętych zasad;

- akceptacja dla określonych przez reżim wzorców zachowań.

Z definicji wynika również, że dla nazwania mianem reżimu sposobu współdziałania na arenie międzynarodowej kluczowe znaczenie mają funkcjonalne i behawioralne relacje między uczestnikami. Stanowi on bowiem reguły gry, innymi słowy – porządek prawny – służący do zarządzania różnymi dziedzinami współpracy w warunkach braku globalnej struktury dysponującej przymusem. Uczestnicy tych stosunków (aktorzy) – przede wszystkim państwa, ale także organizacje międzynarodowe, firmy wielonarodowe i organizacje pozarządowe – dobrowolnie podporządkowując się reżimowi, uznają jego nadrzędną pozycję w stosunku do krajowych systemów prawnych. Wobec tego istnienie organizacji, wokół której koncentrują się owe relacje ma drugorzędne znaczenie dla roli, jaką reżim pełni w stosunkach międzynarodowych. Nie musi on także obejmować całej gospodarki światowej. Zakres przedmiotowy regulacji i zasięg geograficzny uczestnictwa bywają mocno zróżnicowane, czego dobrym przykładem są porozumienia typu integracyjnego⁶.

³ *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, Wydawnictwo UW, Warszawa 2000.

⁴ L. Preston, D. Windsor, *The Rules of the Game in the Global Economy: Policy Regimes for International Business*, Kluwer Academic Publishers, Boston 1997; zob. też T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 140–145.

⁵ *Ibidem*, s. 16.

⁶ System waluty złotej jest przykładem reżimu działającego zarówno bez formalnego porozumienia, jak też pomimo braku organizacji jako podstawy współpracy; z kolei Światowa

2. Powstanie i rozwój światowego systemu handlu

Twórcy powojennego ładu w stosunkach międzynarodowych przewidywali, że jego podstawą będzie Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), wokół której zostanie zbudowany system agencji wyspecjalizowanych sektorowo⁷. W gospodarce, zgodnie z propozycjami konferencji w Bretton Woods z 1944 r., miały być nimi Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy (BŚ) i Międzynarodowa Organizacja Handlu (MOH). Tej ostatniej organizacji przypisano kluczową rolę w projektowanej strukturze instytucjonalnej, ponieważ w konstrukcji przyszłych stosunków gospodarczych nacisk został położony na ułatwianie rozwoju handlu światowego. Nawet w statutach MFW i BŚ, odpowiadających za nowy porządek w polityce pieniężnej i za finansowanie projektów inwestycyjnych służących odbudowie i rozwojowi gospodarczemu, zapisano zadanie wspierania handlu. Powołanie obu tych organizacji udało się uzgodnić już na konferencji w Bretton Woods. Koncepcja MOH napotykała natomiast na duże opory, a jej tworzenie przeciągało się w czasie. Projekt statutu tej organizacji zaproponowały Stany Zjednoczone pod koniec 1945 r. MOH miała zapewnić integrację gospodarki światowej w sferze „realnej” przez liberalizację obrotów towarowych i usługowych, wyeliminowanie restrykcyjnych praktyk biznesowych, zawieranie międzynarodowych porozumień towarowych, jak też przez wspieranie zatrudnienia, rozwoju gospodarczego i odbudowy. Na konferencji w Hawanie (listopad 1947 – marzec 1948) 56 państw negocjowało treść statutu w postaci tzw. Karty Hawańskiej. Ostateczny kształt porozumienia znacząco odbiegł od początkowych propozycji amerykańskich ze względu na liczne wyjątki, które sprawiły, że zamiast liberalizacji współpracy gospodarczej lansowano w nim dyskryminację, interwencjonizm i protekcjonizm⁸. Wobec tego kompromis, który osiągnięto w czasie negocjacji, nie zadowolił prawie nikogo – Kartę Hawańską podpisały wprawdzie 54 państwa, ale ratyfikowała ją tylko Liberia.

Próby tworzenia MOH musiały trwać tak długo, bo zaproponowany dla niej przez USA zakres kompetencyjny wykraczał poza wąsko rozumianą regulację dostępu do rynku, obejmując kwestie inwestycji, zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Waga tych problemów sprawiała, że interesy poszczególnych państw okazały się trudne do pogodzenia. Zdając sobie

Organizacja Pracy (ILO) stanowi przypadek, gdy organizacja istnieje, pomimo że stosunki pracy nie podlegają „reżimowi” międzynarodowemu; *ibidem*.

⁷ H. Petersmann, *The Transformation of the World Trading System through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization*, „European Journal of International Law” 1995, no 6, s. 27.

⁸ D. Irwin, *Free Trade under Fire*, Princeton University Press, Princeton 2002, s. 163.

z tego sprawę, Stany Zjednoczone zainicjowały osobne rozmowy w Genewie w celu szybszego przyjęcia ustaleń dotyczących znoszenia barier handlowych. Trwały one między kwietniem a październikiem 1947 r. równocześnie z negocjacjami w Hawanie. W wyniku rokowań genewskich przedstawiciele 23 państw, reprezentujących ok. 80% światowych obrotów handlowych, postanowili zredukować cła w handlu towarami przemysłowymi. W dodatku, co było o wiele ważniejsze dla rozwoju dalszej współpracy, mimo różnic stanowisk⁹ uznali, że znoszenie barier handlowych powinno stać się celem wzajemnych stosunków, jak też przyjęli ogólne zasady, mające od tej pory rządzić polityką handlową (włączając do swego porozumienia rozdział IV Karty Hawańskiej). Tym samym w Genewie, oprócz decyzji o bieżącej wysokości stawek celnych, ukształtowane zostały normy prawne regulujące przyszłe stosunki handlowe. Cele i zasady zapisano w postaci Układu Ogólnego o Cłach i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). Jego wejście w życie 1 stycznia 1948 r. można uważać za narodziny światowego systemu handlu.

Konstrukcję tego systemu oparto na zasadzie niedyskryminacji i założeniu o przewadze procesu wielostronnej liberalizacji handlu nad dwustronną. Jako że wielostronna liberalizacja nie musi eliminować dyskryminacji, spójność konstrukcji miały zapewnić: zasada rozproszonej wzajemności w otwieraniu rynku, nazywanym „przyznawaniem koncesji handlowych”, jak też zasada największego uprzywilejowania, która w sposób bezwarunkowy rozciągała preferencje udzielone poszczególnym partnerom na wszystkich uczestników systemu¹⁰. W syntetycznej formie zasady i zakres regulacyjny systemu, jakie przyjęto w GATT, przedstawia tab. 1.

System GATT miał funkcjonować tymczasowo, czyli do chwili powstania MOH, jednak wobec fiaska, jakim skończyła się próba jej utworzenia, okazał się rozwiązaniem długotrwałym. W pierwszych kilkunastu latach cel GATT był realizowany raczej w wymiarze symbolicznym, gdyż kolejne rundy negocjacyjne przynosiły niewielki postęp w obniżaniu barier handlowych (zob. tab. 2). Dopiero szósta – Runda Kennedy’ego – okazała się przełomowa. Z jednej strony, zamiast kłopotliwego negocjowania obniżek na

⁹ Np. Wielka Brytania nie chciała zrezygnować z preferencji obowiązujących we Wspólnocie Brytyjskiej, czego domagały się USA.

¹⁰ Oprócz rozproszonej wzajemności państwa mogą kierować się zasadą bilateralnej wzajemności, która dominowała w stosunkach handlowych przed powstaniem GATT. W literaturze polskojęzycznej opis systemu GATT znaleźć można w: B. Hoekman, M. Kostecki, J. Michałek, *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, PWN, Warszawa 2002; E. Kawecka-Wyrzykowska, J. Kaczurba, *Od GATT do WTO. Skutki Rundy Urugwajskiej dla Polski*, IKC HZ, Warszawa 2002; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność. Podręcznik akademicki*, DW Elipsa, Warszawa 2001.

zasadzie „produkt za produkt” (tzw. metoda kolateralna) zastosowano wtedy metodę powszechnej (liniowej) redukcji cel przez wszystkich członków, dając im jednocześnie prawo do wyjątków dla utrzymania ochrony przemysłów wrażliwych. Z drugiej strony, pojawił się wówczas nowy, znaczący uczestnik światowego handlu w postaci Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), która kończyła tworzenie unii celnej. Chęć zminimalizowania skutków zniesienia granicznych barier handlowych w EWG, utrudniającego eksport na wspólny rynek, skłoniła USA do większych ustępstw w negocjacjach i do poparcia koncepcji radykalniejszego obniżenia cel.

Tabela 1

Najważniejsze postanowienia Układu Ogólnego o Cłach i Handlu

Postanowienie	Treść
Artykuł 1	Traktowanie wg bezwarunkowej zasady największego uprzywilejowania
Artykuł 2	Listy zobowiązań dotyczących obniżek cel
Artykuł 3	Wprowadzenie zasady narodowej do krajowych systemów regulacji
Artykuł 6	Cła antydumpingowe i wyrównawcze
Artykuł 10	Przejrzystość przepisów handlowych
Artykuł 11	Ogólny zakaz ograniczeń ilościowych
Artykuł 12	Ograniczenia wprowadzane dla ochrony bilansu płatniczego
Artykuł 14	Wyjątki od zasady niedyskryminacji
Artykuł 16	Stosowanie subsydiów
Artykuł 17	Państwowe przedsiębiorstwa handlowe
Artykuł 18	Ogólne wyjątki dla krajów rozwijających się
Artykuł 19	Nadzwyczajne działania dotyczące importu określonego produktu (klausule bezpieczeństwa)
Artykuł 20	Ogólne wyjątki
Artykuł 21	Wyjątki ze względów bezpieczeństwa
Artykuł 23	Rozwiązywanie sporów
Artykuł 24	Unie celne i strefy wolnego handlu

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2

Rundy negocjacyjne GATT

Runda	Data	Główne osiągnięcia ^a
Genewa	1947	Powstanie GATT. Redukcja cel (ok. 20% w USA) negocjowana wg zasady „towa za towa”
Annecy	1949	11 nowych członków. Redukcja cel o ok. 2%
Torquay	1950–1951	7 nowych członków. Redukcja cel o ok. 3%
Genewa	1955–1956	Redukcja cel o ok. 2,5%
Dillona	1960–1961	Negocjacje zewnętrznej taryfy celnej Wspólnoty Europejskiej. Redukcja cel o ok. 4%
Kennedy’ego	1964–1967	Powszechna (wg zasady liniowej) redukcja cel o ok. 35%
Tokio	1973–1979	Redukcja cel o ok. 33%. Przyjęcie 6 kodeksów o barierach pozataryfowych
Urugwajska	1986–1994	Powstanie Światowej Organizacji Handlu (WTO). Redukcje cel o ok. 39%. 6 nowych układów
Doha	2001	Negocjacje zawieszono w 2006 r.

^a Redukcje cel dotyczą artykułów przemysłowych.

Źródło: D. Irwin, *Free Trade Under Fire*, Princeton University Press, Princeton 2000, s. 164.

Doprowadzenie stawek celnych do niskiego poziomu spowodowało, że w Rundzie Tokijskiej zajęto się pozataryfowymi barierami w handlu, tkwiącymi głównie w krajowych systemach gospodarczych. Wynegocjowano 6 tzw. kodeksów (o subsydiach, barierach technicznych, licencjach importowych, zamówieniach publicznych, procedurach antydumpingowych i o ustalaniu wartości celnej). Wprowadzały one nowy wymiar do światowego systemu handlu, który odtąd nie tylko regulował dostęp do rynku, ale i ingerował w krajowe polityki gospodarcze. Robił to jednak w sposób bardziej symboliczny niż rzeczywisty, gdyż przestrzeganie kodeksów było opcjonalne, co oznacza, że członkowie Układu mogli się im nie podporządkować. Ponadto reguły kodeksów zostały rozmyte wieloma wyjątkami.

Uczestnictwo w światowym systemie handlu musiało być atrakcyjne, bo w jego tworzenie angażowało się coraz więcej państw. W powstaniu GATT główny udział miała relatywnie niewielka grupa krajów stosunkowo bogatych, a ponadto mających wspólne cele polityczne i wyznających podobne wartości. Dołączały do nich potem coraz liczniej kraje rozwijające się. Odprężenie w stosunkach Wschód–Zachód pozwoliło znaleźć rozwiązania umożliwiające

uczestnictwo nawet niektórym byłym krajom socjalistycznym, a więc państwom o gospodarce nierynkowej, w których cła nie miały ekonomicznego znaczenia¹¹. Nie zmienia to faktu, że rozwój systemu był ciągle dziełem wąskiego kręgu polityków i urzędników. Było to konsekwencją wyboru „klubowego modelu” działania GATT¹². Zgodnie z jego logiką ministrowie handlu zagranicznego, w ciszy gabinetów i z dala od opinii publicznej, rozstrzygali o kształcie norm prawnych, które miały decydować o ekonomicznych losach poszczególnych sektorów gospodarczych, grup właścicieli czynników produkcji, a nawet konkretnych przedsiębiorstw. Potem informowali o wynikach swoich ustaleń krajowe ciała ustawodawcze i opinię publiczną. Parlamentarzyści postawieni wobec faktów dokonanych w sferze handlu łatwiej godzili się na wprowadzanie modyfikacji w politykach krajowych. Model klubowy okazał się skuteczny, ponieważ reżim GATT miał wąsko określony przedmiotowy zakres działania, co pozwalało wydzielić kwestie dostępu do rynku z całokształtu stosunków międzynarodowych. W powstawanie reguł handlu nie byli, co do zasady, angażowani urzędnicy zajmujący się ochroną środowiska, prawem pracy czy finansami. Brak przejrzystości negocjacji ułatwiał wymianę całych pakietów koncesji, gdyż ich skutki ekonomiczne mogli zrozumieć i ocenić tylko specjaliści. Dzięki temu proces znajdowania kompromisów był politycznie łatwiejszy, co nie znaczy, że wymagał mało czasu, o czym świadczą długość kolejnych rund.

Przełomowa okazała się Runda Urugwajska, która doprowadziła do utworzenia Światowej Organizacji Handlu (WTO) jako instytucjonalnej podstawy światowego systemu handlu. W wymiarze przedmiotowym system obejmujący dotychczas handel towarami poszerzyły osobne układy o rozstrzyganiu sporów, rolnictwie, odzieży, usługach, inwestycjach i własności intelektualnej. W wymiarze „reżimowym” zmiany poszły niewspółmiernie dalej niż dokonywane wcześniej w GATT. Po pierwsze, polegały na częściowym podporządkowaniu krajowych systemów regulacyjnych i prawnych procesowi liberalizowania handlu. Wyjście norm światowego systemu poza wymianę towarową spowodowało, że przestały się one ograniczać do „czystej” polityki handlowej. Na przykład poprawa dostępu do rynku usług wymagała od poszczególnych krajów konwergencji rozwiązań instytucjonalnych dotyczących zasad inwestowania. Można wobec tego powiedzieć, że model reżimu zmienił się z „negatywnego”, określającego czego państwom

¹¹ Warunki te odbiegały od ogólnie przyjętych, zob. J. Woźnowski, *Polska w GATT*, PWE, Warszawa 1974.

¹² R. Keohane, J. Nye, *The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: Problems of Democratic Legitimacy*, paper presented at the Center for Business and Government at Harvard University, June 2000.

nie wolno robić, w „pozytywny”, określający co państwa **muszą** robić¹³. Po drugie, system handlu podporządkowany WTO tworzył zamkniętą całość, z której kraje nie mogły wybierać, wedle własnego uznania, tych układów (kodeksów), które bardziej odpowiadały ich interesom, pomijając pozostałe, co dopuszczała Runda Tokijska. Po trzecie, państwa zostały zobowiązane do ochrony interesów podmiotów prywatnych z innych krajów (np. w odniesieniu do własności intelektualnej), a reguły rozstrzygania sporów między członkami WTO stały się formalnym gwarantem stosowania tej ochrony. W tym kontekście niektórzy prawnicy postrzegali normy WTO jako przepisy o randze konstytucyjnej dla międzynarodowych stosunków handlowych¹⁴. Po czwarte, stopniowo zaczęło rosnąć zainteresowanie opinii publicznej reżimem zbudowanym wokół WTO. Było to spowodowane przystępowaniem do światowego systemu kolejnych członków mających rozbieżne interesy. Dzięki temu coraz liczniejsza i zarazem coraz mniej jednorodna ekonomicznie stawała się grupa krajów rozwijających się. Nową grupę stanowiły kraje dokonujące transformacji ustrojowej. Na kształt norm starały się wpływać oprócz rządów także zyskujące na znaczeniu w gospodarce światowej przedsiębiorstwa wielonarodowe, które uważa się za głównych zwolenników liberalizacji handlu oraz przestrzegania ochrony własności intelektualnej. Uaktywniły się organizacje pozarządowe, reprezentujące interesy konsumentów, pracowników czy obrońców środowiska naturalnego, które kontestując globalizację, sprzeciwiały się dalszemu znoszeniu barier w międzynarodowym obrocie gospodarczym. W rezultacie tych zmian wyczerpywały się możliwości funkcjonowania „modelu klubowego”, a negocjowanie i zawieranie kompromisów stawało się coraz bardziej skomplikowane, co m. in. spowodowało niepowodzenie konferencji ministerialnych WTO w Seattle i w Cancun, doprowadzając w konsekwencji do zawieszenia rokowań Rundy w Doha.

3. Światowy system handlu jako element stosunków międzynarodowych

Teoria stosunków międzynarodowych nie interpretuje w jednoznaczny sposób roli, jaką pełni w nich światowy system handlu. Zgodnie z realistyczną wizją tych stosunków¹⁵ polityka zagraniczna jest wynikiem interakcji pomiędzy państwami, z których każde kieruje się własnym dobrem w zanarchizowanym otoczeniu międzynarodowym, pozbawionym ogólnie akcepto-

¹³ S. Ostry, *The Future of the World Trading System*, [w:] *The 47th Annual Economic Outlook Conference*, University of Michigan, November 19, 1999, s. 4.

¹⁴ H. Petersmann, [w:] *The 47th...* oraz R. Howse, K. Nicolaidis, *Legitimacy and Global Governance: Why Constitutionalizing the WTO is a Step Too Far*, www.cid.harvard.edu/cidtrade.

¹⁵ *European Union Politics*, ed. M. Cini, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 94–95.

wanych reguł działania, jak też władzy dbającej o elementarny porządek prawny. W tych warunkach państwa określają swoje cele w racjonalny sposób, kierując się pozycją militarną i gospodarczą, jaką osiągnęły w świecie. Najważniejszym celem jest dla nich przetrwanie pomimo ciągłej rywalizacji, w której brak miejsca na wspólnotę interesów. Neorealizm z kolei uznaje, że państwa, nawet jeśli działają w takich warunkach, mogą być zainteresowane współpracą międzynarodową i uporządkowaniem wzajemnych stosunków, o ile pozwoli im to umocnić pozycję wśród konkurentów. Do tego przydatne są reżimy, ponieważ ułatwiają zawieranie porozumień międzynarodowych. Są one grami o sumie zerowej, w których podział wspólnie osiągniętych korzyści zależy od siły poszczególnych państw. Ze względu na te sprzeczności celów trudno jest jednak państwom, które muszą prowadzić politykę zagraniczną, działając pod naciskiem wewnętrznych grup interesów, zbudować zdrowe kompromisy w stosunkach międzynarodowych.

W świetle teorii realistycznej i neorealistycznej powstanie światowego systemu handlu można wyjaśnić hegemonistyczną pozycją USA po zakończeniu II wojny i dążeniem tego państwa do stworzenia sobie warunków do dalszej ekspansji gospodarczej¹⁶. Z kolei pomysły zakończenia Rundy Urugwajskiej i powołanie do życia WTO nie byłoby możliwe bez przywódczej roli USA, Wspólnoty Europejskiej, a także koalicji krajów zainteresowanych konkretnymi obszarami negocjacji (np. Grupa Cairnes skupiająca eksporterów towarów rolnych)¹⁷. Stany Zjednoczone, największy rynek zbytu na świecie, grożąc, że w razie niepowodzenia rokowań będą rozwijać współpracę dwustronną w miejsce wielostronnej, a także stosując jednostronnie bariery importowe w sektorach uznanych przez siebie za „wrażliwe”, przekonały kraje rozwijające się do zaakceptowania np. niewygodnych dla nich porozumień o ochronie własności intelektualnej. Wizja reżimu międzynarodowego jako pola, na którym ścierają się sprzeczne interesy, znalazła kolejny raz potwierdzenie w czasie Rundy z Doha, gdy kraje rozwijające się tworzyły własne alianse, np. tzw. Grupę 20, aby skuteczniej przeciwstawić się dyktatowi krajów rozwiniętych w negocjacjach. Osłabienie wiodącej roli USA, WE i pozostałych krajów rozwiniętych w kształtowaniu światowego systemu handlu może, zgodnie z teorią neorealistyczną, zahamować jego dalszy rozwój.

Do innych wniosków prowadzi liberalna i neoliberalna wizja rzeczywistości stosunków międzynarodowych, która opiera się na założeniu o harmonii celów poszczególnych państw i społeczeństw. W interesie wszystkich leży nieskrępowany rozwój współpracy gospodarczej, w szczególności w dziedzinie handlu, bo taka polityka, zwiększając znaczenie wolnego

¹⁶ E. Latoszek, M. Proczek, *op. cit.*; H. Petersmann, *op. cit.*

¹⁷ H. Petersmann, *op. cit.*, s. 25.

rynku, służy maksymalizacji dobrobytu, sprzyja zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego i ułatwia utrzymanie pokoju.

Dowodem na istnienie tej wspólnoty celów społeczności międzynarodowej może być postępowanie USA po II wojnie światowej: realizacja Planu Marshalla oraz pomoc w odbudowie gospodarki japońskiej. Wsparcie dla sojuszników i niedawnych przeciwników ułatwiło im później konkurowanie z USA na rynkach światowych. Osłabienie własnej pozycji nie przeszkodziło jednak Amerykanom we współdziałaniu ze Wspólnotą Europejską i z Japonią w rozbudowie światowego systemu handlu. O wspólnocie interesów świadczy też rosnąca liczba jego uczestników – suwerennych państw. Dzięki współpracy widocznie łatwiej jest rządowi realizować swoje cele. Atrakcyjność systemu wynika z niższych kosztów transakcyjnych zawierania porozumień handlowych, sprawniejszego przepływu informacji i zmniejszenia niepewności we wzajemnych stosunkach. Korzyści te skłaniają uczestników do przestrzegania wspólnie ustalonych reguł i do kontrolowania, czy robią tak inni. Poszanowanie reguł tworzy warunki do rozwoju gospodarczego i wobec tego jest bardziej racjonalne niż „oszukiwanie” partnerów przez jednostronny protekcjonizm dający doraźne korzyści polityczne i ekonomiczne. Uznanie tej prawdy znalazło wyraz we wprowadzeniu automatycznych zabezpieczeń chroniących ideę liberalizacji handlu, jak np. wzajemność udzielanych koncesji, procedura rozstrzygania sporów czy konieczność przestrzegania wszystkich umów objętych porozumieniem o WTO. Wobec tego – zgodnie z wizją liberalną – obserwowana od wielu lat demokratyzacja systemu handlu związana z osłabianiem się wpływów światowych potęg politycznych i gospodarczych nie zagraża jego przyszłości.

4. Przyczyny istnienia światowego systemu handlu

Teorie stosunków międzynarodowych sugerują, że na dotychczasowy rozwój światowego systemu handlu wpływały przesłanki i motywy z dziedziny ekonomii i polityki. Próbując odpowiedzieć na pytanie, „do czego krajom potrzebny jest skomplikowany i ograniczający suwerenność reżim międzynarodowy w dziedzinie stosunków handlowych”, wskazuje się na kilka przyczyn¹⁸.

Pierwszą jest dążenie państw do **urzeczywistnienia korzyści komparatywnych**, o których potencjalnym istnieniu wiadomo z teorii handlu. Motyw ten wydaje się najbardziej oczywisty, gdyż bezpośrednio wynika z opisanego w preambule GATT celu, jakim jest liberalizacja handlu. W literaturze

¹⁸ J. Dunoff, *The Death of Trade Regime*, „European Journal of International Law” 1999, no 4.

przedmiotu dość powszechnie uznaje się, że twórcy systemu kierowali się neoklasyczną teorią Heckschera-Olina¹⁹. Zgodnie z nią dzięki otwarciu na handel poprawia się jakość informacji docierających do uczestników gospodarki za pośrednictwem cen swobodnie kształtowanych przez rynek światowy i ulega zaostreniu konkurencja. Skłania to przedsiębiorstwa do wyboru bardziej efektywnych metod i kierunków produkcji, zaś konsumentów do optymalizowania swoich zakupów. W rezultacie dzięki handlowi międzynarodowemu zwiększa się światowy dobrobyt i dobrobyt poszczególnych krajów.

Natomiast z teorii polityki handlowej opartej na koncepcjach neoklasycznych wynika, że bariery w przepływie towarów obniżają poziom tego dobrobytu, a ponadto przesuwają korzyści z wymiany i ze specjalizacji od konsumentów do producentów korzystających z ochrony przed zagraniczną konkurencją. Dlatego światowy system handlu, ograniczając bariery rynkowe (deregulując współpracę międzynarodową), zmniejsza zakres ingerencji państwa w gospodarkę, co pozwala wyeliminować nieefektywności w alokacji czynników wytwórczych i w wyborach czynionych przez konsumentów, dzięki czemu rośnie produkcja i konsumpcja na świecie. Jeśli założyć, że rządy podejmując decyzje kierują się maksymalizacją dobrobytu ekonomicznego swoich obywateli, realizacja korzyści komparatywnych logicznie wyjaśnia przyczyny istnienia światowego systemu handlu.

Wizja jego racjonalności, wynikająca z rozpowszechnionej w literaturze przedmiotu interpretacji preambuły GATT, zakładająca harmonię interesów uczestników systemu, nie znajduje jednak potwierdzenia w zasadach, na których został oparty. Daleko im albowiem do wniosków wypływających z teorii neoklasycznej, a znacznie bliżej do koncepcji merkantylistycznych. Zastrzeżenia ekonomistów w tym zakresie chyba najdobitniej sformułował P. Krugman²⁰. Według niego negocjatorzy w GATT kierują się trzema prostymi zasadami: (1) eksport jest korzystny, (2) import jest niekorzystny, (3) jeśli nie zachodzą inne okoliczności, korzystny jest jednakowy wzrost eksportu i importu. Ten sposób myślenia określa mianem „oświeconego merkantylizmu”, ponieważ, jego zdaniem, państwa powstrzymują się przed subsydiowaniem eksportu i ograniczaniem importu nie dlatego, że zmniejsza to ich dobrobyt ekonomiczny, ale z obawy przed destrukcyjnym wpływem takiej polityki na wzajemne stosunki oraz bowiem uważają, że wzrost własnego eksportu jest wart zgody na dodatkowy import od partnera.

Ten sposób myślenia, według Krugmana, jest nonsensowny z punktu widzenia ekonomicznego, ponieważ:

¹⁹ Zob. J. Michałek, *op. cit.*, s. 118; E. Latoszek, M. Proczek, *op. cit.*, s. 132.

²⁰ P. Krugman, *The Move Toward Free Trade Zones*, [w:] *Policy Implications of Trade and Currency Zones: A Symposium*, Jackson Hole, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1991.

– zgodnie z teorią równowagi ogólnej związek pomiędzy stanem bilansu handlowego i polityką handlową jest niewielki, a kraj ograniczający import, ogranicza też pośrednio swój eksport;

– celem handlu jest otrzymanie z zagranicy poszukiwanych w kraju towarów, czyli import, za który płaci się eksportem. Import wobec tego nie może być z założenia „zły”, a wspieraniu eksportu, jeśli nie uwzględnia się w rachunku ekonomicznym kosztów alternatywnych, trudno uznać za politykę racjonalną;

– subsydia eksportowe i restrykcje importowe nie służą realizacji tego samego celu. Cło importowe jest ekwiwalentem podatku eksportowego. Kraj dopłacający do eksportu na ogół pogarsza własne *terms of trade* i zwiększa dobrobyt zagranicy;

– teoria neoklasyczna zaleca, aby jednostronnie otwierać gospodarkę bez względu na to, jak w tej sprawie postępują partnerzy, bo wolny handel jest polityką najlepszą z możliwych.

Dążenie do realizacji korzyści komparatywnych wydaje się wątpliwą przesłanką istnienia światowego systemu handlu również w świetle niektórych zmian, jakie wprowadziła w nim Runda Urugwajska. Na przykład ujednolicenie zasad ochrony własności intelektualnej może okazać się precedensem, który ułatwi w przyszłości unifikację norm w takich obszarach polityk, jak ochrona środowiska naturalnego, podstawowe prawa pracownicze, reguły konkurencji oraz w innych, luźno związanych z handlem dziedzinach życia, czego domagają się kraje rozwinięte, a przeciwko czemu oponują kraje rozwijające się. Taki kierunek zmian w światowym systemie handlu byłby wielce kontrowersyjny z ekonomicznego punktu widzenia.

Wprowadzenie wspólnych standardów jest, po pierwsze, niezgodne z logiką gospodarki opisywanej przez model Heckschera-Ohlina. O powstawaniu korzyści z handlu decydują w nim różnice w cenach względnych, niezależnie od tego, czy biorą się z niejednakowego wyposażenia krajów w czynniki produkcji, z różnych preferencji konsumentów, czy np. z innych zasad polityki patentowej. Włączenie ochrony własności intelektualnej do systemu handlu jest zatem teoretycznie słabo uzasadnione. W praktyce ochroną zajmuje się Światowa Organizacja Własności Intelektualnej (WIPO), która posiada własne instrumenty służące do zagwarantowania interesów twórców i właścicieli patentów (np. system egzekwowania *royalties*). Po drugie, wątpliwości wielu ekonomistów budzi odmawianie krajom prawa do samodzielnego określania standardów, np. długości trwania ochrony patentowej, ponieważ może to opóźniać wprowadzanie postępu technicznego i osłabiać możliwości modernizacji gospodarki. Po trzecie, forsowanie wspólnych standardów w polityce wewnętrznej ogranicza wolność handlu, pozostając w sprzeczności z celem światowego systemu. W przeciwieństwie do znoszenia cel taka polityka zwiększa, zamiast zmniejszać, zakres regulacji i interwencji

państw. Jeśli okaże się on dobrany niewłaściwie, wtedy może np. firmom wielonarodowym, które są głównymi bezpośrednimi beneficjentami ochrony własności intelektualnej, ułatwić nadużywanie pozycji monopolistycznej z negatywnymi skutkami dla dobrobytu światowego.

Sumując wątpliwości – gdyby przyjąć, że państwa kierują się w polityce chęcią realizacji korzyści komparatywnych, wtedy jednostronnie znosiłyby bariery handlowe, do czego nie są potrzebne ani umowy dwustronne, ani światowy system handlu.

Następną przyczynę istnienia światowego systemu handlu można określić jako **chęć uporania się przez państwa z „dylematem więźnia”**, wobec którego każde z nich stoi, planując strategię stosunków z zagranicą²¹. Jeśli przyjmiemy, że polityka handlowa jest swoistą grą między krajem a resztą świata, wtedy uwidacznia się konflikt interesów polegający na tym, że dla jej uczestników podział rosnącego wskutek handlu globalnego dobrobytu ekonomicznego, decydujący o pozycji międzynarodowej, może być ważniejszy niż całkowity przyrost realnej konsumpcji. Podział będzie tym korzystniejszy, im taniej kraj płaci za import przy danym poziomie cen eksportowych. W trosce o tak pojmowany własny interes każdy kraj z osobna staje się zainteresowany zmniejszeniem importu, żeby skłonić zagranicę do obniżenia ceny, bo dzięki temu może poprawić swoje *terms of trade*. Wobec tego dąży do ustalania cel i innych ograniczeń przywozu na poziomie wyższym od potrzebnego dla ochrony swoich producentów. Zdaje sobie przy tym sprawę, że jeśli partnerzy będą postępować w podobny sposób, wybuchnie wojna cenowa, zmaleją rozmiary handlu, a w konsekwencji zmniejszy się także i jego dobrobyt. Kraj więc jest skłonny liberalizować import pod warunkiem, że podobnie uczyni reszta świata, również dążąca do poprawienia swoich *terms of trade* jego kosztem. Tylko wtedy, kiedy wszyscy razem zniosą bariery, wolny handel przyniesie korzyści poszczególnym krajom i całej gospodarce światowej. Aby ten cel osiągnąć, kraje tworzą międzynarodowe reguły i instytucje, które mają zagwarantować, że działania na rzecz liberalizacji będą prowadzone w sposób kolektywny, a nie jednostronny. Dlatego właśnie jedną z podstawowych zasad rządzących światowym systemem handlu jest wzajemność udzielanych koncesji.

Innym dowodem, że system tworzy warunki do kooperacji po to, aby państwa nie znalazły się w sytuacji opisanej przez „dylemat więźnia”, są rozwiązania skłaniające uczestników do współpracy i zniechęcające do omijania zobowiązań, które dobrowolnie przyjęli. Taką rolę zabezpieczającą pełni:

²¹ Na tym podejściu opierają swoją analizę K. Bagwell i R. Steiger, *The Economics of the World Trading System*, The MIT Press, Cambridge 2002.

- procedura rozstrzygania sporów handlowych, usprawniona i wzmocniona w wyniku Rundy Urugwajskiej;
- wprowadzenie systematycznych przeglądów polityki handlowej w poszczególnych krajach;
- pomoc administracyjna i techniczna sekretariatu WTO ułatwiająca monitorowanie zmian w polityce innych krajów.

Jest oczywiste, że interpretacja światowego systemu handlu jako odpowiedzi społeczności międzynarodowej na konflikt interesów wyrażany przez „dylemat więźnia” opiera się na innej wizji racjonalności ekonomicznej niż w przypadku, gdy jego główny cel utożsamia się z realizacją korzyści komparatywnych. Po pierwsze, model „dylematu więźnia” neguje podstawowe założenie ekonomii klasycznej i neoklasycznej, zgodnie z którym dążenie jednostki do realizacji własnego interesu w warunkach wolnej konkurencji zapewnia optimum w skali całej zbiorowości. Tym samym uznaje istnienie rozbieżności między decyzjami realizującymi indywidualną i kolektywną racjonalność. Po drugie, traktuje handel międzynarodowy jako grę o sumie zerowej, podczas gdy teoria Heckschera-Ohlina uznaje go za grę o sumie dodatniej. Model „dylematu więźnia” eksponuje w ten sposób redystrybucyjną rolę światowego systemu handlu w skali międzynarodowej jako ważniejszą od efektywnościowej. Dotyczy to także asymetrii w podziale korzyści w gospodarce krajowej. Biorąc pod uwagę, że przypadają one sektorowi eksportowemu, rząd chcący znosić bariery importowe zyskuje sojusznika dla takiej polityki, jeśli przekonają inne kraje, aby także ułatwiły dostęp do swoich rynków. Liberalizacja na zasadzie wzajemności będzie do przeprowadzenia politycznie łatwiejsza od jednostronnej, zalecanej przez teorię neoklasyczną. Po trzecie, model „dylematu więźnia” zakłada, że każdy uczestnik handlu międzynarodowego spełnia warunki „dużego kraju” i może wpłynąć na poziom cen światowych, aby poprawić swoje *terms of trade*, co w rzeczywistym świecie i w teorii Heckschera-Ohlina uważa się raczej za przypadek specyficzny.

Ogólnie biorąc – model „dylematu więźnia” jako podstawa ekonomicznej racjonalności światowego systemu handlu jest zbliżony z neorealistyczną wizją stosunków międzynarodowych, natomiast model Heckschera-Ohlina odpowiada koncepcji liberalnej i neoliberalnej.

Przyczyn istnienia światowego systemu handlu upatruje się też w czysto politycznych motywacjach. Bywa on traktowany jako **odpowiedź na konieczność pogodzenia polityki interwencjonizmu w gospodarce wewnętrznej z usuwaniem barier we współpracy gospodarczej z zagranicą**. Taka interpretacja systemu zyskała wśród przedstawicieli nauk politycznych miano „wbudowanego liberalizmu” (*embedded liberalism*). Świadomość potrzeby znalezienia kompromisu między znoszeniem granic handlowych a ograni-

czaniem wolnego rynku w gospodarce krajowej wynikała z następujących przesłanek²²:

- kraje zasadniczo starają się maksymalizować absolutne korzyści z handlu w długich okresach. Jeśli jednak dojdą do wniosku, że przypadająca im na krótką metę część zysków (korzyść względna) jest zbyt mała, wtedy mogą wstrzymać się z liberalizacją handlu, żeby więcej wytargować w przyszłości. Taką strategię umożliwiało im znoszenie barier w ramach okresowych rund negocjacyjnych;

- GATT stanowi zabezpieczenie, że rządy nie będą trwale stosować środków protekcyjnych pod presją krajowych grup nacisku. Dlatego zawiera szereg doraźnych instrumentów protekcji, w postaci tzw. klauzul zabezpieczających, mogących w razie krótkotrwalej potrzeby służyć do ograniczania handlu, ale uznanych za mniej groźne dla stabilności obrotów od cel i tradycyjnych barier;

- skoordynowana liberalizacja może być zagrożona przez wzajemny brak zaufania co do tego, czy wynegocjowane reguły są przestrzegane. GATT miał utrudniać ich łamanie, głównie przez zobowiązanie do traktowania narodowego i wprowadzenie procedury rozstrzygania sporów;

- liberalizacja handlu w każdej chwili może znaleźć się w konflikcie z innymi celami polityki gospodarczej. Przewidując pojawienie się takiej awaryjnej sytuacji, na zakazane i dozwolone podzielono narzędzia interwencji dyskryminującej inne kraje (np. subsydia eksportowe i produkcyjne).

Zwolennicy „wbudowanego liberalizmu” zwracają uwagę, że znoszenia barier handlowych, będącego formalnie celem reżimu, nie należy w żaden sposób utożsamiać z wolnym handlem, którego nigdzie w dokumentach GATT nie uznano za wzorzec wzajemnych stosunków²³. Ich zdaniem natomiast system handlu był potrzebny światu ze względu na doktrynę keynesowską panującą w polityce wewnętrznej, a jego rola miała ograniczać się do usunięcia dyskryminacji w stosunkach z zagranicą i do zastąpienia współpracą wielostronną praktyki współpracy dwustronnej, ukształtowanej w okresie międzywojennym.

Twórcy GATT dobrze zdawali sobie sprawę, że w wyniszczonych wojną krajach rozwiniętych oczekiwania społeczne idą w kierunku zwiększenia opiekuńczej roli państwa i ograniczenia wolnego rynku w gospodarce. Jednocześnie wiedzieli, na podstawie doświadczeń przedwojennych, że podobne działania przeniesione na obszar stosunków zewnętrznych spowodują eskalację protekcyjizmu, który z kolei utrudniałby realizację celów w polityce wewnętrznej. Wobec tego stworzyli system, który wprowadził znośił szereg barier dla handlu, głównie w postaci cel i ograniczeń ilościowych,

²² R. Howse, K. Nicolaidis, *op. cit.*

²³ J. Dunoff, *op. cit.*

ale jednocześnie dawał wiele narzędzi pozwalających rządowi, pod określonymi warunkami i na krótką metę, korygować strumień towarów w celu ochrony społecznych i ekonomicznych interesów swoich wyborców. Zostały one pomyślane nie jako instrumenty *stricte* protekcyjne, lecz jako bufony między procesem liberalizacji a suwerennością w polityce gospodarczej²⁴. Takimi wyjątkami były np. klauzule ochronne, procedury antydumpingowe czy możliwość renegocjowania koncesji. System handlu miał z jednej strony umożliwić realizację korzyści z handlu, a z drugiej – ułatwić proces restrukturyzacji dostosowującej gospodarkę do konkurencji międzynarodowej.

Społeczeństwa w krajach rozwiniętych zaakceptowały otwarcie na handel zagraniczny w zamian za rozbudowany pakiet osłonowy, na który złożyły się zasiłki dla bezrobotnych, publiczna opieka medyczna, świadczenia socjalne i pomoc państwa dla sektorów przeżywających trudności w rozwoju. Dzięki tym bezpiecznikom liberalny system handlu mógł zostać „wbudowany” w sieć gospodarek krajowych, w których dominował interwencjonizm.

Interpretacja systemu handlu jako rozwiązania umożliwiającego budowę państwa dobrobytu w krajach rozwiniętych z upływem czasu stawała się wątpliwa. W latach 70. recesja w połączeniu z inflacją spowodowały pojawienie się fali protekcjonizmu w formie otwartej (dobrowolne ograniczenia eksportu, subsydia) lub zakamuflowanej (normy techniczne). Porozumienie TRIPS zawarte dzięki Rundzie Urugwajskiej wydawało się zgodne z tendencją do tworzenia warunków do „uczciwego” handlu międzynarodowego, ale, jak już wskazywaliśmy, jego efekty dla dobrobytu w poszczególnych krajach nie były tak oczywiste jak skutki znoszenia ciał. W latach 90. myśl liberalna w krajach rozwiniętych wzięła górę nad keynesizmem, czego wyrazem była deregulacja i prywatyzacja wielu sektorów uważanych tradycyjnie za domenę publiczną. Stąd też wyniknęły próby objęcia systemem handlu, czyli w praktyce poddania harmonizacji, norm prawnych i polityk należących wcześniej do kompetencji wewnętrznych. W ten sposób podział na sferę regulacji zagranicznych i regulacji krajowych zaczynał się zacierać, a „wbudowany liberalizm” jako kompromis polityczny, zapewniający wcześniej krajom pełną autonomię w zakresie interwencji w gospodarce, ulegał destrukcji. Utrudnione stawały się działania rządów wspomagające restrukturyzację wymuszoną przez zagraniczną konkurencję, co w połączeniu z ograniczaniem przywilejów państwa dobrobytu powodowało niechęć społeczeństw do dalszej liberalizacji stosunków gospodarczych z zagranicą.

Oprócz omówionych trzech przyczyn w literaturze ekonomicznej zaczyna pojawiać się w ostatnich latach pogląd, że racją istnienia światowego systemu handlu jest wzmocnienie wiarygodności polityki państwa wobec sektora pry-

²⁴ S. Ostry, *op. cit.*

watnego²⁵. Wpłynął na to proces deregulacji i wycofywania się państwa z bezpośredniej działalności gospodarczej w krajach rozwiniętych i rozwijających się, a także odejście od gospodarki planowej w byłych krajach socjalistycznych. Zgodnie z tym rozumowaniem rząd może np. zadeklarować, że w przyszłości podejmie reformy gospodarcze zwiększające rolę wolnego rynku, bądź że np. wycofa się ze wspierania konkretnych sektorów gospodarczych, mając na celu skłonienie przedsiębiorców do poniesienia nakładów dostosowujących produkcję do zapowiadanych zmian (np. przez obniżenie kosztów wytwarzania). Jeśli jednak sektor prywatny nie uzna zapewnień rządu za wiarygodne i nie podejmie inwestycji i innych kroków dostosowawczych do nowych warunków, realizacja planu reform może stracić sens, gdyż zostanie gospodarkę nieprzygotowaną do zwiększonej konkurencji. W tej sytuacji uważa się, że udział w światowym systemie handlu może pomóc przekonać przedsiębiorstwa o determinacji władzy, ponieważ wiąże jej ręce w sposób znany z góry rynkowi (np. przez zagrożenie środkami odwetowymi ze strony innych państw). Jeśli zapowiedź obniżenia poziomu protekcji zostanie objęta wiarygodnym zobowiązaniem międzynarodowym, przedsiębiorstwa będą bardziej skłonne rozważyć konieczność działań zmierzających do poprawy efektywności produkcji. Dzięki reżimowi handlu rząd może skuteczniej opierać się naciskom grup interesów na rozluźnienie zapowiedzianej polityki i może lepiej realizować swoje preferencje. Ma to szczególne znaczenie w krajach transformujących system gospodarczy, dla których udział w światowym systemie handlu stanowi dodatkowe zabezpieczenie przed zejściem z kursu na reformy rynkowe.

Janusz Świerkocki

FOUNDATIONS OF THE WORLD TRADING SYSTEM

The phenomenon of the world trading system is not easy to explain. It may be analyzed as an **international regime**. Its evolution reflects both deregulatory and regulatory tendencies in economic policy. Realistic and liberal theories of international relations do not offer convincing explanations why it was created in 1947 and why, since then, it has developed attracting new members and enlarging its scope of intervention. In the literature there are at least 4 different concepts explaining why the countries decided to limit their sovereignty and to subordinate their trade policy to the **international regime**: comparative advantage, Prisoner's Dilemma, embedded liberalism, and enhanced credibility of government policy.

²⁵ K. Bagwell, R. Steiger, *op. cit.* Zbieżność czasu wskazuje, że na ten aspekt zwrócono uwagę zapewne m.in. pod wpływem transformacji ustrojowej w byłych krajach socjalistycznych, dla których udział w WTO stał się potwierdzeniem prawdziwości dokonywanych reform i gwarancją trwałości przemian.