

Rola przedsiębiorstw międzynarodowych w procesie liberalizacji międzynarodowego handlu usługami

ANNA WRÓBEL

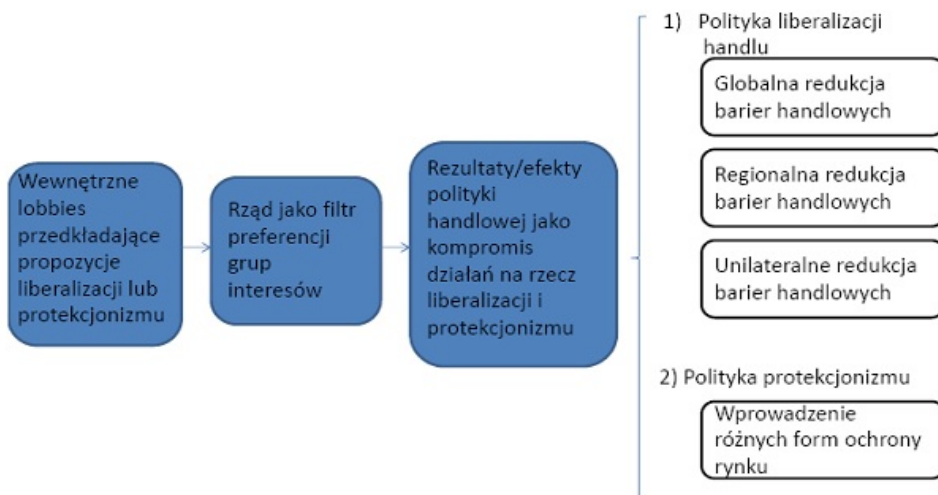
Wstęp

Analiza prowadzonej przez państwa polityki handlowej niezależnie od tego, czy w jej ramach są prowadzone działania na rzecz liberalizacji wymiany, czy też protekcjonizmu, wymaga odniesienia się do procesu decyzyjnego, w tym czynników determinujących konkretne decyzje podejmowane przez administrację państwową. Należy również wskazać podmioty, które oddziałują na decyzje państwa dotyczące kształtu polityki handlowej. Analizując bowiem przemiany zachodzące w gospodarce światowej, dostrzec można wzrost liczby podmiotów uczestniczących w dyskusji dotyczącej funkcjonowania wielostronnego systemu handlowego WTO, oraz podejmowanych w jego ramach przedsięwzięć liberalizacyjnych. Podobne tendencje są dostrzegalne w ramach gospodarek narodowych. W tym przypadku systematycznie zwiększa się liczba podmiotów uczestniczących w dyskusji dotyczącej kształtu prowadzonej przez państwa polityki handlowej. Do grona specjalistów, przedstawicieli świata nauki, kręgów rządowych oraz dążących do maksymalizacji zysku przedsiębiorców, dołączyli bowiem przedstawiciele konsumentów, związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe, różnorodnie grupy społeczne i organizacje pozarządowe nawołujące do przestrzegania praw człowieka, ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju oraz tzw. alterglobaliści. Zarówno w Genewie jak i na forach krajowych są obecne liczne stowarzyszenia przemysłowe, koalicje przedsiębiorstw i wielonarodowe korporacje. Aktywność tych podmiotów przybiera dwie skrajne formy: 1) inicjowanie lub wsparcie liberalizacyjnych działań państw; 2) konkurencja lub kontestacja wysiłków państw polegająca na organizowaniu społecznego protestu¹.

Spośród podmiotów pozapaństwowych, które oddziałują na decyzje państw w zakresie formułowania polityki handlowej, należy zwrócić uwagę na przedsiębiorstwa międzynarodowe i ich rolę w procesie wypracowania norm prawnotraktatowych stanowiących podstawę liberalizacji handlu. Dla zilustrowania zaangażowania korporacji w proces znoszenia barier handlowych w międzynarodowym obrocie handlowym, w niniejszym opracowaniu zostanie przywołany przykład sektora usług.

Każdy rząd, w ramach prowadzonej zagranicznej polityki ekonomicznej, musi dokonywać wyborów w zakresie środków i narzędzi służących budowaniu możliwie najlepszej pozycji i udziału w gospodarce światowej. Państwa muszą w tym przypadku dokonać wyboru, między polityką liberalizacji handlu, a polityką protekcjonizmu. Wybór ten często jest pochodną nacisków politycznych, wywieranych przez poszczególne grupy interesów, opowiadające się za jednym bądź drugim kierunkiem polityki handlowej (rysunek 1). Warto zatem przyjrzeć się czynnikom determinującym kształt polityki handlowej państw, oraz procesowi decyzyjnemu dotyczącego tego obszaru polityki gospodarczej.

Rysunek 1. Model podejmowania decyzji politycznych w obszarze polityki handlowej



Źródło A. Wróbel, *Liberalizacja i protekcjonizm w polityce państwa*, [w:] E. Halizak [red.], *Geoekonomia*, Warszawa 2012, s. 230.

Mimo wspomnianego we wstępie wzrostu znaczenia podmiotów pozapaństwowych w dyskusji dotyczącej kształtu wielostronnych regulacji w zakresie międzynarodowych przepływów gospodarczych, oraz kierunków polityki handlowej realizowanej przez poszczególne państwa, należy zaznaczyć, iż podmioty te mogą osiągać swoje cele w jedynie za pośrednictwem państw. Liberalizacja, czy też protekcjonizm, w wymianie międzynarodowej jest decyzją państwa, na której kształt mogą jednak oddziaływać wewnętrzne grupy intere-

sów, które doświadczając skutków wymiany międzynarodowej w postaci strat lub korzyści, w procesie politycznego działania starają się nadać optymalny kształt polityce ekonomicznej państwa, tzn. taki, który w maksymalny sposób uwzględniłby ich interesy². Zadaniem państwa w tym przypadku jest zatem godzenie sprzecznych interesów importerów i eksporterów, producentów i konsumentów.

Proces liberalizacji handlu rodzi konieczność pogodzenia z jednej strony dążeń do większej konkurencji, poprzez ułatwienie dostępu do rynku, z drugiej strony powinien również uwzględniać mechanizmy eliminacji zawodności rynku, odpowiednie regulacje zapewniające ochronę konsumentów. Rządy państw zwracają zatem uwagę nie tylko na długofalowe korzyści ekonomiczne liberalizacji handlu, lecz również na koszty dostosowawcze zmian strukturalnych, jakie w gospodarce narodowej wywołuje konkurencja ze strony podmiotów zagranicznych. Wiadomo bowiem, iż o ile korzyści z szerszego otwarcia rynków mogą nastąpić w długim okresie, o tyle koszty związane ze zmianami w strukturze własności w gospodarce, możliwą utratą części miejsc pracy, oraz wzrostem cen i spadkiem podaży niektórych dóbr, należy ponieść w krótkim okresie³.

Przedmiotem analizy w opracowaniach dotyczących kształtowania polityki handlowej przez państwa, oprócz rozważań uzasadniających decyzje związane z liberalizacją handlu, sporo miejsca poświęca się polityce protekcjonizmu i oraz efektywności działań poszczególnych grup lobbujących za tym kierunkiem polityki handlowej. W literaturze przedmiotu dostępnych jest wiele opracowań wskazujących w jaki sposób poszczególne grupy interesów realizują swoje cele, sprowadzające się do wprowadzenia przez państwo środków utrudniających dostęp do rynku zagranicznym konkurentom. Można przyjąć, iż większą skuteczność w tym względzie wykazują małe grupy, o skonkretyzowanych, homogenicznych interesach. Grupy tego typu są lepiej zorganizowane, przez co skuteczniejsze w lobbingu. W przypadku dużych grup o heterogenicznych interesach, dużo trudniej o efektywne działania służące ich ochronie⁴. W ten sposób uzasadniana jest skuteczność działania lobby rolnego w państwach wysoko rozwiniętych, oraz brak zdolności oddziaływania producentów rolnych z państw rozwijających się na politykę handlową prowadzoną przez ich administrację państwową⁵. Ponadto zazwyczaj większą skuteczność w oddziaływaniu na politykę handlową państw mają poszczególne sektory i branże gospodarki, niż ponoszący koszty protekcjonizmu konsumenci (efekt koncentracji korzyści i rozproszenia kosztów). Jednocześnie należy podkreślić, iż rządy liczą się z racjami przedstawicieli poszczególnych branż gospodarki w zależności od liczby zatrudnionych pracowników, a co za tym idzie, liczby potencjalnych głosów, które mogą pozyskać w kolejnych wyborach⁶.

Według Marca L. Buscha i Erica Reinharda kolejnym czynnikiem ułatwia-

jącym tworzenie skutecznych grup lobbingu jest koncentracja geograficzna. Według tych autorów, geograficznie skoncentrowane branże, które są narażone na konkurencję, lepiej wykorzystują możliwości systemu politycznego dla ochrony swoich interesów⁷. Wydaje się również, iż rządzący podejmujący decyzje dotyczące ochrony poszczególnych gałęzi gospodarki, w procesie decyzyjnym zwracają także uwagę na problem koncentracji geograficznej branż, oraz koszty dostosowawcze związane z otwarciem na konkurencję takich geograficznie skoncentrowanych sektorów gospodarki. Dobrym przykładem ilustrującym tę prawidłowość był przez wiele lat sektor tekstylny-odzieżowy, który ze względu na dużą pracochłonność, ale również geograficzną koncentrację produkcji, podlegał szczególnej ochronie w państwach wysokorozwiniętych. Obawiano się bowiem, iż liberalizacja handlu w tym sektorze spowoduje poważne trudności gospodarcze w regionach, w których zlokalizowano ten rodzaj produkcji. Dopiero negocjacje Rundy Urugwajskiej i przyjęte w jej ramach Porozumienie w sprawie tekstyliów i odzieży, zmieniło stopień ochrony w tym sektorze gospodarki⁸.

Warto zastanowić się również nad czynnikami, które determinują taki, a nie inny wybór kierunku polityki handlowej poszczególnych grup interesów, oraz spróbować odpowiedzieć na pytanie dlaczego, w poszczególnych gospodarkach narodowych, występuje zarówno lobby popierające wolny handel, jak i protekcjonizm. Wydaje się, iż zasadniczym czynnikiem konstytuującym poszczególne grupy interesów w obszarze polityki handlowej, jest związek między decyzjami politycznymi władz, a dochodami uzyskiwanymi przez te grupy. Dla uzasadnienia tego stwierdzenia, można posłużyć się teorematem sformułowanym przez Wolfganga Friedricha Stolpera i Paula Anthony'ego Samuelsona. Zgodnie z tym podejściem, w określonych warunkach istnieje ścisły związek, między zmianami cen produktów, a zamianami cen czynników wytwórczych, w efekcie mamy do czynienia z jednoznacznie określonym, i to zwielokrotnionym, wpływem zmian cen produktów na kształtowanie się cen czynników wytwórczych, a zatem też dochodów ich właścicieli⁹. Teoremat W.F. Stolpera-P.A. Samuelsona bazuje na teorii obfitości zasobów, w związku z tym to relatywna obfitość, lub rzadkość, danego czynnika produkcji, oraz związana z tym specjalizacja w handlu zagranicznym, decyduje o dochodach osiągniętych przez właścicieli zasobów. W tym ujęciu korzyści z handlu międzynarodowego odnoszą właściciele czynnika relatywnie obfitego. Z kolei właściciele czynnika rzadkiego ponoszą straty, w związku z importem dóbr, które w sposób intensywny wykorzystują relatywnie mniej dostępny w danej gospodarce czynnik wytwórczy. Konsekwencją takiego podziału korzyści z wymiany międzynarodowej są poglądy właścicieli czynników na handel. W.F. Stolper i P.A. Samuelsona wskazują bowiem, iż właściciele

czynnika obfitego są zwolennikami wolnego handlu. Z kolei właściciele czynnika rzadkiego w związku ze zmniejszeniem się ich realnych dochodów w wyniku wymiany międzynarodowej, będą zwolennikami wolnego handlu¹¹. Podejście to w analizie dotyczącej kształtowania się koalicji w handlu wykorzystał Ronald Rogowski w pracy pt. *Commerce and Coalitions* (1989). W publikacji tej wykazano, iż czynnikiem konstytuującym grupy wspierające poszczególne kierunków polityki handlowej jest posiadanie czynników wytwórczych, ale również związane z tym podziały klasowe w społeczeństwie. Również w publikacjach innych autorów kwestia związku między proporcjami czynników wytwórczych, a polityką handlową, stała się przedmiotem analizy, jako przykład może posłużyć artykuł José Tavaresa pt. *Trade, Factor Proportions and Political Rights* (2008)¹².

Kolejnym modelem teoretycznym, który stara się wytłumaczyć stosunek poszczególnych grup interesów do handlu międzynarodowego i działań podejmowanych na rzecz większej otwartości, bądź protekcji w handlu, jest tzw. model specyficzności produkcji (*specific factors model*), określane również jako model Ricarda-Vinera¹³. W tym ujęciu, odmiennie niż w przypadku teorii obfitości zasobów, nie występuje doskonała mobilność czynników produkcji w skali kraju. Przesuwanie czynników produkcji w danej gospodarce rodzi koszty, które w określonych sytuacjach są znaczące. Oznacza to, iż konkretne typy ziemi, umiejętności pracowniczych i wyposażenia kapitałowego, często mają ograniczone i specyficzne zastosowanie w procesach produkcyjnych. Rzeczywiste dochody jednostek są zatem ściśle związane z funkcjonowaniem poszczególnych branż, z których te jednostki czerpią swoje zyski. Osoby zatrudnione, lub inwestujące w sektorze eksportowym, odnoszą korzyści z handlu, podczas gdy jednostki związane z branżami konkurującymi z importem ponoszą straty. Ci pierwsi będą zatem zwolennikami wolnego handlu, drudzy natomiast będą domagać się podjęcia przez państwo działań ochronnych. Model stworzony przez Jacoba Vinera na bazie teorii Davida Ricarda, został następnie rozwinięty i sformalizowany przez kolejnych ekonomistów w tym m.in. Ronalda Jonesa (1971¹⁴) i Michaela Mussa (1974¹⁵). Podejście to jest wykorzystywane zwłaszcza do analizy preferencji handlowych w państwach wysoko rozwiniętych. Uznaje się, iż w przypadku tych krajów taki model w sposób bardziej adekwatny wyjaśnia decyzje w obszarze polityki handlowej, niż twierdzenie sformułowane przez Stolpera i Samuelsona¹⁶.

Działania przedsiębiorstw międzynarodowych na rzecz zwiększenia zakresu systemu GATT

Próbując odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób przedsiębiorstwa międzynarodowe wpisują się w nurt dyskusji na temat liberalizacji międzynarodowego

handlu usługami, należy odnieść się do poszczególnych etapów tego procesu. W procesie tworzenia instytucjonalnych ram regulujących międzynarodowe obroty usługowe można bowiem wyróżnić cztery podstawowe okresy:

- 1) okres identyfikacji problemu – lata 1972-1982 – od formalnego spotkania grupy ekspertów pod auspicjami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*High Level Group on Trade and Related Problems*), która to grupa po raz pierwszy posłużyła się *explicite* terminem „handel usługami” (*trade in services*) do spotkania ministerialnego GATT, w trakcie, którego tematyka usług została włączona do obszaru zainteresowania GATT;
- 2) okres intensywnych prac analitycznych i wzrostu świadomości ważności zagadnienia wśród członków GATT – lata 1982-1986 – od włączenia usług do obszaru zainteresowania GATT do rozpoczęcia kolejnej rundy negocjacji handlowych;
- 3) okres prac koncepcyjnych i negocjacji dotyczących kształtu rozwiązań prawnych regulujących międzynarodowe przepływy usług – lata 1986-1994 – od deklaracji z Punta del Este i rozpoczęcia Rudy Urugwajskiej GATT, do podpisania Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (*General Agreement on Trade in Services – GATS*);
- 4) okres implementacji przyjętych zobowiązań i dalszych negocjacji usługowych – od 1994 r. do dziś¹⁷.

Analizując zaangażowanie przedsiębiorstw międzynarodowych w procesie liberalizacji handlu usługami, należy w szczególności zwrócić uwagę na pierwszy etap, tj. okres identyfikacji problemu. Działania, zwłaszcza korporacji amerykańskich, stanowiły bowiem istotny impuls do zwiększenia zakresu systemu GATT. To z inicjatywy amerykańskich firm usługowych, administracja tego kraju podjęła działania służące eliminacji barier w obrocie usługami.

Już w połowie lat 70. XX wieku, amerykańskie przedsiębiorstwa międzynarodowe, dążąc do zwiększenia możliwości ekspansji i zdobycia nowych rynków zbytu, lobbowały na rzecz eliminacji barier w międzynarodowym obrocie usługowym. W głównej mierze pozataryfowy charakter barier w handlu usługami w sposób znaczący ograniczał możliwości działania tych korporacji na innych rynkach. Dodatkowo przeszkody tego typu, z uwagi na ich często mało przejrzysty charakter, były zdecydowanie bardziej dotkliwie odczuwane przez przedsiębiorstwa, niż bariery handlu towarami¹⁸.

Dążąc do sformułowania przekonującej argumentacji na rzecz liberalizacji międzynarodowego sektora usług, amerykańskie organizacje i stowarzyszenia zrzeszające producentów usług podjęły wysiłki studyjne w zakresie handlu

usługami i jego ograniczeń. Szczególną rolę odegrała zwłaszcza Amerykańska Izba Handlowa (U.S. Chamber of Commerce), która powołała do tego celu specjalny komitet, kierowany przez R.K. Shelpa – autora jednej z pierwszych prac wzywających do podjęcia wielostronnych negocjacji usługowych¹⁹. Podobne działania zostały również zainicjowane przez Amerykańską Radę Międzynarodowego Biznesu (U.S. Council for International Business) i inne organizacje pracodawców. W 1982 r. utworzono Amerykańską Koalicję Usługodawców (US Coalition of Services Industries)²⁰.

Pierwsza połowa lat 70. zaowocowała w Stanach Zjednoczonych nie tylko wzrostem zainteresowania problematyką handlu usługami wśród przedstawicieli praktyki gospodarczej, ale pod ich wpływem również amerykańskiej administracji. Biały Dom powołał Międzyagencyjny Zespół Zadaniowy ds. usług i Multilateralnych Negocjacji Handlowych (Interagency Task Force on Services and Multilateral Trade Negotiations), z kolei w ramach Departamentu Handlu powstało specjalne biuro ds. sektorów usługowych, opracowujące studia dotyczące barier w handlu zagranicznym²¹. Delegacja amerykańska w trakcie rokowań Rundy Tokijskiej GATT podniosła temat handlu usługami i wskazała na problemy, z którymi borykają się amerykańskie przedsiębiorstwa operujące poza granicami USA. Postawa Stanów Zjednoczonych nie uzyskała poparcia pozostałych stron GATT, uznano bowiem, iż większość problemów zgłoszonych przez delegację amerykańską dotyczy bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a ta sfera była wyłączona z zakresu obowiązywania norm GATT²².

W 1982 roku po nieudanej próbie w Rundzie Tokijskiej, Stany Zjednoczone ponownie próbują włączyć usługi w zakres uregulowań GATT. Jesienią tego roku w trakcie spotkania ministerialnego w Genewie z udziałem 88 krajów, delegacja amerykańska przedstawiła cały szereg propozycji, których celem było umocnienie dotychczasowego systemu regulacji GATT i jego rozszerzenie o nowe obszary zainteresowania. Wśród tych nowych kwestii, oprócz usług, znalazły się dobra zawansowane technologicznie, handlowe aspekty praw własności intelektualnej oraz handlowe aspekty inwestycji dokonywanych zarówno w sektorze usług, jak i branżach przemysłowych²³.

Propozycja amerykańska dotycząca liberalizacji usług różniła się zasadniczo od tej, która została złożona 1973 roku podczas rokowań tokijskich. Tym razem USA, rezygnując z natychmiastowego przystąpienia do konkretnych rozmów handlowych, zaproponowały podjęcie kilkuletnich prac koncepcyjnych przygotowujących przyszłe negocjacje usługowe. Stany Zjednoczone, największy ówczesnie promotor idei liberalizacji handlu usługami, stanęły wówczas przed wyzwaniem przekonania pozostałych stron GATT o korzyściach związanych z uwolnieniem przepływu usług w skali międzynarodowej²⁴. Nie było to jednak zadanie

łatwe, zwłaszcza w sytuacji, gdy po zakończeniu Rundy Tokijskiej pozostało wiele nieuregulowanych kwestii związanych z wymianą towarów²⁵.

Propozycja amerykańska spotkała się ze stanowczym sprzeciwem ze strony państw rozwijających się, zwłaszcza tych najsłabszych (LDC), oraz rezerwą państw EWG²⁶. W tym czasie brakowało bowiem analiz dotyczących handlu usługami, ujmujących problemy rozwojowe państw Południa i zawierających przekonującą argumentację, iż otwarcie rynku w tym sektorze przyniesie im wymierne korzyści ekonomiczne. Przeważała obawa, iż nierozwinięty sektor usługowy państw rozwijających się, nie tylko nie jest w stanie konkurować na rynkach zagranicznych, ale również nie sprosta konkurencji zagranicznej na rynku krajowym. Sektor usług tych krajów charakteryzował się przewagą działalności tradycyjnej – handel, transport, usługi osobiste – zorientowanej na rynek lokalny, oraz niewystarczającym rozwojem nowoczesnych rodzajów usług, stanowiących przedmiot obrotów międzynarodowych²⁷. Państwa rozwijające się uważały zatem, iż korzyści z liberalizacji handlu usługami przypadną ich kosztem krajom wysoko uprzemysłowionym, powodując znaczne koszty dostosowania się do nowego reżimu w postaci zmniejszenia możliwości rozwoju ekonomicznego, trudności w tworzeniu narodowego potencjału produkcyjnego, wzrostu bezrobocia oraz problemów ze zrównoważeniem bilansów płatniczych²⁸.

Państwa EWG, które wówczas rozpoczęły własne prace analityczne poświęcone liberalizacji wymiany usług, niepewne jeszcze swoich możliwości konkurowania na otwartym rynku, sceptycznie nastawione wobec koncepcji przeniesienia praw rządzących wymianą towarów i regulacji przyjętych w tym zakresie na handel usługami, choć nie zablokowały rozpoczęcia na forum GATT prac koncepcyjnych dotyczących handlu usługami, to nie wyraziły w tym czasie zgody na rozpoczęcie negocjacji liberalizujących sektor tercjarny. Ostatecznie, w tekście deklaracji ministerialnej jest jedynie mowa o zbadaniu przez Sekretariat możliwości podjęcia działań wielostronnych dotyczących międzynarodowej wymiany usług. Uczestnicy spotkania uzgodnili również, iż rządy poszczególnych państw mogą przygotowywać własne studia poświęcone poruszonym problemom i przedstawić je pozostałym stronom Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu²⁹. Stany Zjednoczone już w 1982 roku przystąpiły do prac mających na celu opracowanie takiego dokumentu, a ich wyniki opublikowano dwa lata później³⁰. Na 185 stronach zaprezentowano ogólną i sektorową analizę przepływu usług, istniejące międzynarodowe dyscypliny regulujące ten aspekt wymiany międzynarodowej, a także możliwe podejścia do liberalizacji handlu usługami³¹. W tym czasie pojawia się kilkanaście dokumentów tego typu opracowanych przez kolejne państwa z grupy państw rozwiniętych³². W ten oto sposób usługi zostały włączone do prac prowadzonych na forum GATT³³. Pro-

wadzone prace studyjne stały się następnie podstawą do włączenia handlu usługami do mandatu negocjacyjnego rundy urugwajskiej, co zaowocowało stworzeniem ram prawno-traktatowych dla liberalizacji międzynarodowych obrotów usługowych, w postaci Układu ogólnego w sprawie handlu usługami.

Wiodącymi graczami w wysiłkach na rzecz liberalizacji handlu usługami i włączenia tego problemu do kolejnej rundy negocjacji handlowych GATT były instytucje finansowe, takie jak American Express oraz przedsiębiorstwa świadczące usługi dla biznesu w tym m.in. Arthur Andersen³⁴. Wśród przedsiębiorstw międzynarodowych o zasięgu globalnym, które dostarczając znaczny wkład intelektualny wywarły istotny wpływ na wstępną fazę negocjacji zakończonych zawarciem Układu ogólnego w sprawie handlu usługami, należy zwrócić również uwagę na American International Group oraz Citibank.

Niezwykle istotną rolę we wszystkich czterech wyróżnionych etapach procesu liberalizacji handlu usługami, oprócz największych amerykańskich korporacji, odegrały również stowarzyszenia amerykańskich usługodawców, w tym wspomniana powyżej US Coalition of Service Industries (USCSI), która jest najsilniejszym lobby usługowym na świecie. Geneza powstania organizacji sięga połowy lat 70. XX wieku. Wówczas, jak już wspomniano, największe amerykańskie firmy sektora usług finansowych American International Group (AIG), American Express i Citicorp podjęły wysiłki, których celem było przekonanie administracji USA do poruszenia problemu liberalizacji handlu usługami na forum GATT. W 1981 r. dyrektorzy generalni American International Group, American Express i Citicorp podjęli decyzję o utworzeniu szerokiej koalicji ludzi biznesu dążącej do włączenia handlu usługami do agendy GATT. W wyniku tych działań w 1982 roku powołano USCSI. W latach 1982-1985 organizacja współpracowała z US Trade Representative (USTR) i Departamentem Handlu (Departament of Commerce) w celu włączenia problematyki usług w zakres zainteresowania GATT. W 1983 roku USCSI przekazała członkom GATT raport, w którym zwrócono uwagę na rosnącą rolę sektora usług w gospodarce światowej, omówiono istniejące regulacje dotyczące międzynarodowego obrotu usługami, oraz zaprezentowano możliwe podejścia do nowego porządku, regulującego ten aspekt wymiany międzynarodowej. USCSI stała się następnie jednym z głównych promotorów zawarcia Układu ogólnego w sprawie handlu usługami. Po podpisaniu GATS organizacja lobbowała następnie na rzecz kontynuacji negocjacji w zakresie usług telekomunikacji podstawowej i usług finansowych. Działalność USCSI oprócz negocjacji usługowych na forum WTO, obejmowała również aktywność w rokowaniach FTAA (Strefa Wolnego Handlu Ameryk, Free Trade Area of the Americas), oraz wysiłki na rzecz rozwoju bilateralnych układów handlowych (np. z Chile i Singapurem). Należy zauwa-

żyć, iż organizacja stara się zwiększyć siłę swojego oddziaływania poprzez inicjatywy rozwoju współpracy ze stowarzyszeniami producentów usług, oraz przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność w Europie, Azji i Ameryce Łacińskiej (m.in. European Services Forum, Japan Services Network, Hongkong Coalition of Service Industries). Działalność USCISI i jej członków obejmuje w szczególności: doradzanie amerykańskim agencjom rządowym (m.in. USTR, Departamentom Skarbu i Handlu), edukację członków Kongresu w zakresie środków utrudniających amerykański handel usługami, zdobywanie poparcia dla kwestii liberalizacji usług u wysokich rangą przedstawicieli organizacji międzynarodowych oraz rządów innych krajów. Uzupełnieniem powyższych działań są prace prowadzone przez CSI Research and Education Foundation (CSIREF), fundację powołaną w celu prowadzenia szczegółowych badań i opracowywania projektów edukacyjnych dotyczących sektora usług. CSI i CSIREF organizują ponadto światowe spotkania poświęcone problemom liberalizacji obrotów usługowych – World Services Congress (I. Atlanta: 1-3.II.1999 r.; II. Hongkong: 20-21.09.2001 r.; III. Bogota: 20-22.06.2007 r.)³⁵.

Innym przykładem organizacji pozarządowej, tym razem o zasięgu międzynarodowym, która skupia korporacje amerykańskie, jest Services Business Network of the Americas (Red Empresarial de Servicios de las Americas – REDSERV). REDSERV to sieć organizacji reprezentujących interesy producentów usług państw zachodniej półkuli, lobbująca na rzecz eliminacji barier handlu usługami w regionie. Inicjatywa powołania organizacji pojawiła się w trakcie spotkania przedstawicieli biznesu, izb handlowych oraz stowarzyszeń reprezentujących interesy sektora usługowego państw Ameryki Północnej i Południowej w Santiago w październiku 1997 r. (First Services Business Forum of the Americas). Organizacja powstała w 1998 r. REDSERV Zrzesza przedstawicieli branż usługowych z 34 państw, które uczestniczyły w rokowaniach FTAA³⁶.

Korporacje ze Stanów Zjednoczonych włączają się również w znacznie szersze inicjatywy, nie ograniczone jedynie do liberalizacji handlu usługami. Takim przykładem jest współpraca w ramach Global Services Coalition (GSC), będącej forum współpracy i wspólnych inicjatyw na rzecz właściwego udziału problematyki usług w negocjacjach Rundy Rozwojowej Doha. Organizację tworzą stowarzyszenia usługodawców z Australii, Brazylii, Kanady, Chile, Unii Europejskiej, Hongkongu, Indii, Japonii, Singapuru, Tajwanu, Nowej Zelandii, Stanów Zjednoczonych i państw karaibskich³⁷.

Ponadto usługodawcy ze Stanów Zjednoczonych angażują się w prace Global Services Network (GSN) nieformalnego forum, które skupia za pośrednictwem sieci teleinformatycznej „globalną społeczność usługową”, czyli ludzi biznesu, przedstawicieli administracji państwowych, świata nauki i inne

podmioty dążące do zwiększenia wolumenu międzynarodowych obrotów usługowych i inwestycji w sektorze usług, dzięki ustanowieniu stosownych reguł w ramach wielostronnego systemu handlowego. Uczestnicy sieci chcą przede wszystkim zapewnić globalne wsparcie multilateralnej liberalizacji międzynarodowego handlu usługami, realizowanej pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu. GNS zapewnia stały dostęp do informacji, statystyk, raportów ekonomicznych, analiz, recenzji książek, opracowań naukowych, przemówień przedstawicieli administracji rządowych i organizacji międzynarodowych oraz liderów biznesu dotyczących funkcjonowania i procesu uwolnienia międzynarodowego rynku usług. Sieć powstała w 1998 roku z inicjatywy wielonarodowej grupy przedsiębiorców, przedstawicieli rządów, międzynarodowych organizacji i naukowców zebranych na konferencji w Ditchley Park koło Oxfordu (26-28 kwietnia 1998 r.), na której dyskutowano problemy liberalizacji handlu usługami przed przygotowywaną kolejną rundą negocjacji usługowych WTO³⁸.

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania należy zastanowić się przede wszystkim nad wpływem, jaki przedsiębiorstwa międzynarodowe wywierają na elity polityczne i ich działania na rzecz liberalizacji międzynarodowego sektora usług. Z jednej strony działalność korporacji transnarodowych, oraz organizacji pozarządowych reprezentujących usługodawców, stanowi istotny katalizator postępu w tym zakresie, o czym świadczy sukces działań podejmowanych na rzecz zwiększenia zakresu systemu GATT i stworzenie ram prawno-traktatowych służących liberalizacji handlu usługami. Z drugiej strony, państwa w swych działaniach biorą również pod uwagę zastrzeżenia ruchów społecznych, obawiających się zwiększenia stopnia otwarcia krajowych rynków usług. Państwa podejmując próbę zaspokojenia różnorodnych potrzeb odmiennych grup interesów reprezentowanych przez lobby producentów usług, krajowe i międzynarodowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, podejmując działania liberalizacyjne ograniczają jednak stopień otwarcia rynku w szczególnie wrażliwych sektorach. Stanowi to wyraz przekonania, iż reforma sektora usług, zwiększenie konkurencji przez ułatwiony dostęp do rynku, powinna również zawierać mechanizmy eliminacji zawodności rynku. Wyrazem tego podejścia są odpowiednie regulacje zapewniające ochronę konsumentów, ciągłość świadczenia, powszechność i odpowiednią jakość usług ochrony zdrowia, socjalnych, edukacyjnych, kulturalnych oraz innych kwestii związanych z użytecznością publiczną. Nawet Stany Zjednoczone, główny promotor liberalizacji międzynarodowych obrotów usługowych, mimo jak dotychczas najszerszego zakresu zobowiązań liberali-

zacyjnych w sektorze usług, utrzymują wiele ograniczeń dostępu do własnego rynku, kierując się względami polityki wewnętrznej. Najbardziej wyraźnym przykładem tego rodzaju działań są regulacje utrudniające dostęp do rynku USA świadczących usługi osób fizycznych. Ograniczenia w tym zakresie są utrzymane nie tylko wobec pozostałych członków WTO, lecz również w stosunku do parterów handlowych, z którymi Stany Zjednoczone podpisały porozumienia o wolnym handlu obejmujące oprócz handlu towarami również kwestie wzajemnej wymiany usług.

Przywołany w niniejszym opracowaniu proces liberalizacji międzynarodowych obrotów usługowych, nie jest odosobnionym przykładem skutecznego lobbingu ze strony przedsiębiorstw międzynarodowych na rzecz stworzenia ram prawnych zabezpieczających ich interesy. Z podobną sytuacją mamy bowiem do czynienia w odniesieniu do ochrony własności intelektualnej. Włączenie tej kwestii w mandat ósmej rundy negocjacji na forum GATT zostało poprzedzone wieloletnimi wysiłkami ze strony poszczególnych grup interesów, intensywnie lobujących administracje swoich krajów. Na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza działania amerykańskich korporacji, a w konsekwencji także wysiłki podjęte z ich inicjatywy przez administrację tego kraju już w ramach Rundy Tokijskiej.

W latach 70. XX wieku w krajach rozwiniętych coraz częściej dostrzegano wagę ochrony praw własności intelektualnej i wymierne konsekwencje ich łamania. Wprawdzie fałszerstwo i piractwo od dawna towarzyszyły wymianie międzynarodowej, jednak w tym czasie, wraz ze spadającymi kosztami technologii kopiowania, praktyki te nabierały coraz większego znaczenia. Skala międzynarodowego fałszerstwa towarów, jak już wcześniej wspomniano, szczególnie mocno niepokoiła producentów amerykańskich, którzy z powodu nierespektowania praw własności ponosili największe straty, czego dowodziły kolejne raporty sporządzane na zamówienie przemysłu. W szczególności duże na straty ekonomiczne narażone były przedsiębiorstwa, których produkty ze względu na swoją specyfikę z łatwością padały ofiarą piractwa. Był to między innymi przemysł farmaceutyczny oraz przemysł opierający się na prawach autorskich, skupiający branże wydawnicze, fonograficzne, audiowizualne i producentów oprogramowania³⁹. Z tego powodu przedstawicielom amerykańskich koncernów farmaceutycznych szczególnie zależało na ustanowieniu minimalnych standardów w prawie patentowym na świecie. Wspierali oni zatem działania swojej administracji, mające na celu ustanowienie w ramach systemu GATT multilateralnych regulacji w tym zakresie⁴⁰. Włączenie praw własności intelektualnej do systemu GATT nie było jednak łatwym zadaniem. Problematyka ta od wielu lat

wzbudza bowiem ożywioną dyskusję między zwolennikami, oraz przeciwnikami ochrony własności intelektualnej. Podobnie jak w przypadku sektora usług, wypracowanie przekonującej argumentacji uzasadniającej konieczność rozszerzenia zakresu GATT o ochronę własności intelektualnej wymagało dużego zaangażowania ze strony korporacji.

Na podstawie dwóch przywołanych przykładów: sektora usług i ochrony własności intelektualnej można stwierdzić, iż instrumenty, które wykorzystują przedsiębiorstwa międzynarodowe pozwalają na pewną modyfikację zachowania państw w obszarze polityki handlowej. Korporacje, choć nie mają bezpośredniej możliwości tworzenia międzynarodowych norm regulujących międzynarodowe przepływy gospodarcze, za pośrednictwem państw mogą realizować swoje cele w tym obszarze.

PRZYPISY

1. A. Wróbel, *Liberalizacja i protekcjonizm w polityce państwa*, [w:] E. Halizak [red.], *Geoekonomia*, Warszawa 2012, s. 232.
2. Por. D. Hanson, *Limits to Free Trade, Non-Tariff Barriers in the European Union, Japan and the United States*, Cheltenham, Northampton 2010, s. 4-6; A. Beviglie Zampetti, *Fairness in the World Economy, US Perspective on International Trade Relations*, Northampton 2006, s. 10-12.
3. A. Kuźnar, *Proces liberalizacji międzynarodowego handlu usługami w ramach WTO oraz jego skutki*, „Zeszyty Naukowe KGS-SGH” 2004, nr 15, s. 154.
4. M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1965.
5. Szerzej: M. Olson, *Space, Agriculture and Organization*, „American Journal of Agricultural Economics” 1985, vol. 67, s. 928-937; idem, *The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries*, [w:] *Agriculture in a Turbulent World Economy*, A. Maunders, U. Renborg [red.], Gower 1986; K. Anderson, *Lobbying Incentives and the Pattern of Protection in Rich and Poor Countries*, „Economic Development and Cultural Change” 1995, vol. 43, s. 401-423; W.D. Coleman, *From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture*, „Journal of European Public Policy” 1998, vol. 5, s. 632-651; A.D. Sheingate, *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France, and Japan*, Princeton 2001.
6. Analizą związku między decyzjami dotyczącymi kształtu polityki handlowej a wynikiem wyborczym zajmują się wypracowane w ramach ekonomii politycznej protekcjonizmu modele bazujące na koncepcji przeciętnego głoszą-

- cego (*median voter*) oraz modele bazujące na koncepcji szeroko rozumianego lobbingu. Szerzej: J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizmy funkcjonowania*, Warszawa 2005, s. 417-423.
7. M. Busch, E. Reinhard, *Industrial Location and Protection: The Political and Economic Geography of U.S. Nontariff Barriers*, „American Journal of Political Science” 1999, vol. 43, s. 1028–1050; M. Busch, E. Reinhard, *Geography, International Trade, and Political Mobilization in U.S. Industries*, „American Journal of Political Science” 2000, vol. 44, s. 703–719.
 8. A. Wróbel, *Liberalizacja...*, op. cit., s. 233.
 9. J. Misala, op. cit., s. 62. Zob. W.F. Stolper, P.A. Samuelson, *Protection and Real Wages*, *Review of Economic Studies* 1941, vol. 9, s. 58–73.
 10. Można podać wiele przykładów wewnętrznych konfliktów dotyczących handlu, które są zgodne z tym prostym schematem. W Wielkiej Brytanii w dyskusji dotyczącej zasadności utrzymania wprowadzonych w 1815 roku restrykcyjnych ustaw zbożowych wystąpił ostry konflikt pomiędzy klasą przemysłową i grupą wielkich właścicieli ziemskich. Ci pierwsi byli zwolennikami zniesienia ceł na importowaną żywność. Angielska klasa przemysłowa była bowiem zainteresowana importem tanich surowców i żywności. Ceny zboża określały cenę chleba, a ta poziom płac i koszty robocizny. W ten sposób import tańszych surowców i żywności obniżał koszty robocizny i powiększał stopę zysku. Postulat zniesienia ceł zbożowych wspierali teoretycznie przedstawiciele ekonomii klasycznej David Ricardo, James Mill, John S. Mill. Właściciele majątków ziemskich byli natomiast zainteresowani utrzymaniem wysokich cen zbóż, które zapewniały im wyższy czynsz dzierżawny. Działania tej grupy teoretycznie wspierał Thomas R. Malthus, który uzasadniał utrzymanie wysokich ceł zbożowych w Anglii doświadczeniem z okresu „blokady kontynentalnej” Anglii przez Francję Napoleona I. Na tym przykładzie Malthus dowodził konieczności utrzymania samowystarczalności żywnościowej. Różnice poglądów poszczególnych grup właścicieli czynników produkcji znalazły odzwierciedlenie nie tylko w debacie naukowej wśród ekonomistów ale również w dyskusji publicznej w parlamencie brytyjskim między stronnictwami wigów reprezentujących interesy rodzącej się klasy przemysłowców a konserwatywnymi torysami. Ostatecznie ustawy zbożowe jak już wcześniej wspomniano zostały zniesione w 1846 roku, gdy klasa przemysłowa i średnia zyskały przewagę w parlamencie. W ten sposób zapoczątkowana została epoka wolnohandlowa w Wielkiej Brytanii [J. Sołdaczuk, J. Misala, *Historia handlu międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 69-70.]
- W Australii relatywnie bardziej wyposażonej w zasoby ziemi niż pracy walka podczas pierwszych wyborów krajowych w 1901 roku, rozegrała się

- między partią Wolnego Handlu (Free Trade), reprezentującą głównie wy-
borców z terenów wiejskich a Partią Protekcyjnistyczną (Protectionist Par-
ty), popieraną przeważnie przez zamieszkałych w miastach posiadaczy pracy
i kapitału. Z kolei w Europie i Stanach Zjednoczonych począwszy od lat 60.
XX wieku związki zawodowe podejmują działania na rzecz ochrony miejsc
pracy w sektorach pracochłonnych zagrożonych przez zagraniczną konku-
rencję. M.J. Hiscox, *Krajowe źródła zagranicznej polityki gospodarczej*, [w:] J.
Ravenhill [red.], *Globalna ekonomia polityczna*, , Kraków 2011, s. 124.
11. R. Rogowski, *Commerce and Coalitions*, Princeton 1989.
 12. J. Tavares, *Trade, Factor Proportions, and Political Rights*, „The Review of Eco-
nomics and Statistics” 2008, vol. 90, no. , s. 163-168.
 13. Zob. J. Viner, *The Customs Union Issue*, London 1950; J. Viner, *Studies in the
Theory of International Trade*, New York 1937.
 14. R. Jones, *A Three Factor Model in Theory, Trade and History*, [w:] J. Bhagwati,
R. Jones, R. Mundell, J. Vanek [red.], *Trade, Balance of Payments and Growth:
Essays in Honor of C. P. Kindleberger*, , Amsterdam 1971.
 15. M. Mussa, *Tariff and the Distribution of Income: The Importance of Factor Specifi-
city, Substitutability, and Intensity in the Short and Long-run*, „Journal of Political
Economy” 1974, vol. 86, s. 1191-1203.
 16. M.J. Hiscox, op. cit., s. 125-126.
 17. A. Wróbel, *Rola Stanów Zjednoczonych w procesie liberalizacji handlu usługami*,
[w:] *Amerykomania. Księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Andrzejowi Mani*,
tom 2, Kraków 2012, s. 998.
 18. G.J. Cloney, *Impetus in the United States for the Liberalization of Trade in Services*,
„Georgia Journal of International and Comparative Law” 1989, vol.19, no. 2, s. 314.
 19. R.K. Shelp, *Beyond Industrialization, Ascendancy of the Global Service Economy*,
New York 1981. Zob. R.K. Shelp, *Trade in Services*, „Foreign Policy” 1986-87,
vol. 65, s. 64-83; R.K. Shelp, *Services Industries and Economic Development: Case
Studies in Technology*, New York 1984.
 20. A. Wróbel, *Międzynarodowa wymiana usług*, Warszawa 2009, s. 147.
 21. G. Feketekuty, *International Trade in Services: An Overview and Blueprint Nego-
tiations*, Cambridge 1988, s. 299.
 22. Zob. F.F. Clairmonte, J.H. Cavanagh, *Transnational Corporations and Services:
The Final Frontier*, „Trade and Development” 1984, no. 5, s. 215-275.
 23. M. Marconimi, *The Uruguay Round Negotiations on Services: An Overview*, [w:]
The Uruguay Round. Services in the World Economy, P.A. Messerlin, K.P. Suvant
[red.], Washington D.C. 1990, s. 19.
 24. Por. F. Lazar, *Services and the GATT: US Motives and Blueprint for Negotiations*,
„Journal of World Trade Law” 1990, vol. 13, no. 2, s. 135-145.

25. A. Wróbel, *Międzynarodowa...*, op. cit., s. 151-152.
26. T. Bartoszewicz, *GATT a międzynarodowa polityka handlowa*, Warszawa 1988, s. 131.
27. J. Pietras, *Interesy Polski w negocjacjach międzynarodowych w sferze usług w ramach Rundy Urugwajskiej GATT*, Warszawa 1992, s. 3.
28. A. Muńko, *Kraje rozwijające się w światowym handlu usługami: interes tej grupy krajów w procesach liberalizacji handlu*, Warszawa 1990, s. 1-2.
29. T. Bartoszewicz, op. cit., s.131.
30. U.S. Government, *US National Study on Trade in Services: A Submission by the United States Government to the General Agreement on Tariff and Trade*, Washington D.C. 1984.
31. Ibidem.
32. Szerzej: N. Oulton, *International Trade in Services Industries: Comparative Advantage of European Community Countries*, Brussels 1982.
33. A. Wróbel, *Rola...*, op. cit., s. 1004-1005.
34. Zob. C. Heeter, *Lobbying for Trade Liberalization in Professional Services: The Case of Andersen. Worldwide*, Neuchâtel 1997.
35. URL – <http://www.uscsi.org> (20.03.2013); URL – <http://worldservicescongress.com> (20.03.2013).
36. URL – <http://www.redserv.org.br> (20.03.2013).
37. GSC tworzą m.in. następujące organizacje: Australian Services Roundtable, Barbados Coalition of Service Industries, Canadian Services Coalition, Chilean Service Coalition of Exporters, US Coalition of Service Industries, European Services Forum, Financial Leaders Group, International Financial Services London, General Chamber of Commerce of the Republic of China, Hong Kong Coalition of Service Industries, Japan Services Network, Wellington Regional Chamber (Nowa Zelandia).
38. URL – <http://www.globalservicesnetwork.com> (20.03.2013).
39. V. Muzaka, *Shaping Global Rules. Proprietary Pharmaceutical Companies as Global Political Actors*, *New Political Economy* 2009, t. 14, nr 2, s. 291-292.
40. Spośród firm farmaceutycznych lobbujących na rzecz ochrony praw własności intelektualnej należy zwrócić uwagę na następujące korporacje: Pfizer, Johnson & Johnson, Bristol Myers, Merck. Działania tego typu były prowadzone również przez stowarzyszenia firm farmaceutycznych (m.in. Pharmaceutical Manufacturers of America [PhRMA], International Federation of Pharmaceutical Manufacturers & Associates).