

Marcin Menkes

Ewolucja podmiotowości funkcjonalnej uniwersalnych organizacji gospodarczych

International Journal of Management and Economics 25, 218-236

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Meknes

Studia doktoranckie, Kolegium Zarządzania i Finansów

Ewolucja podmiotowości funkcjonalnej uniwersalnych organizacji gospodarczych

Wstęp

Zgodnie ze sformułowaną przez Mitrany'ego teorią funkcjonalizmu integracji międzynarodowej, międzypaństwowe powiązania wertykalne (integracja wertykalna, *vertical integration*), tj. współpraca w poszczególnych dziedzinach życia społecznego, zawierają potencjał wystarczający dla ustanowienia i utrwalenia pokojowych stosunków międzynarodowych. Wynika to z faktu, że konsekwencją pozytywnych doświadczeń *homo economicus* wynikających z udanej współpracy jest zainteresowanie poszerzeniem jej zakresu oraz nawiązywaniem współpracy w pokrewnych dziedzinach (*spill-over*). Zgodnie z tą koncepcją formy relacji międzynarodowych są kwestią drugorzędną w stosunku do funkcji, jakie powinny one zrealizować („funkcja określa formę”)¹. Zdaniem Mitrany'ego funkcjonalne podejście do kwestii integracji w przeciwieństwie do podejścia legalistycznego ma potencjał ewolucyjny umożliwiający zmiany zgodnie z procesem przemian relacji społecznych. To właśnie wiążący się z rachunkiem korzyści utylitaryzm i związana ze współpracą gospodarczą wspólnota interesów stanowią fundament integracji i instytucjonalizacji międzynarodowej. W miarę rozrostu współpracy sektorowej z czasem powstaje zapotrzebowanie na „superorganizację” kompetentną do koordynacji prac pozostałych organizacji. Fenomen ten doprowadził do powołania, uniwersalnych pod względem liczby członków i zakresu przedmiotowego pełnionych funkcji, organizacji międzynarodowych.

Na gruncie poglądów Mitrany'ego powstała teoria neofunkcjonalizmu; za jej najwybitniejszego przedstawiciela uznaje się Ernsta Haasa. Odrzucając założenie naturalnej harmonii społecznej, neofunkcjonałści za podstawowe zadanie państwa uznali godzenie konfliktów interesów grupowych. Odrzucając koncepcję dobra wspólnego Haas za fundament istnienia państwa uznał fakt rozstrzygania konfliktów interesów (państwo jako *gemeinschaft* funkcjonujący jak *gesellschaft*)². Odpowiednio za podstawową potrzebę społeczną uznano nie tyle potrzeby funkcjonalne (potrzeby zmian, np. technicznych, tak ważnych dla Mitrany'ego), ile mediację pomiędzy grupami interesów. W określonych okolicznościach konflikt partykularnych interesów prowadzi do przekazania przez strony własnych kompetencji na rzecz wspólnych organizacji, umożliwiających współdecydowanie w sprawach konfliktogennych. Z czasem organizacje takie obejmu-

ją kolejne zakresy kompetencji, a wchodzące w ich skład grupy interesów przenoszą na nie swoją lojalność i oczekiwania. Zdaniem Haasa grupy nacisku, w szczególności elity gospodarcze, odgrywają w tym procesie większą rolę niż partie polityczne. Bazując na obserwacjach procesu integracji EWG, Haas zwrócił uwagę na fundamentalny wpływ międzynarodowych stosunków gospodarczych na proces tworzenia największych organizacji międzynarodowych XX wieku³. Jeżeli istotą teorii funkcjonalizmu były instytucje, to w neofunkcjonalizmie rolę tę pełni proces przemian postaw członków wspólnoty zachodzący w wyniku integracji⁴.

W pracy analizuję, w jakim stopniu decyzje polityczne w kwestii instytucjonalizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych, w myśl postulatu Mitrany'ego podporządkowania formy organizacji funkcjom⁵, są wtórne wobec praktyki tych stosunków. W części pierwszej analizuję ewolucję Organizacji Gospodarczej i Finansowej; w części drugiej badam proces tworzenia Grupy Banku Światowego; w ostatniej części analizuję procesy instytucjonalnych przemian, w których drodze przekształcono tymczasowy mechanizm GATT z 1947 r. w organizację międzynarodową WTO.

Organizacja Gospodarcza i Finansowa – proces emancypacji

Nie polemizując z krytycznymi opiniami odnośnie do działalności i dokonań Ligi Narodów jako gwaranta pokoju międzynarodowego, pragnę poszerzyć perspektywę patrzenia na system Ligi Narodów, analizując osiągnięcia jednej z najefektywniejszych organizacji międzynarodowych okresu dwudziestolecia, Organizacji Gospodarczej i Finansowej (dalej: OGF)⁶.

Organizacja Gospodarcza i Finansowa stanowiła gremium eksperckie przy Lidze Narodów w zakresie spraw gospodarczych, umożliwiające tej ostatniej przyjęcie roli doradcy państw członkowskich i koordynatora pierwszych działań na rzecz multilateralnej współpracy międzyrządowej w tym zakresie. W ramach realizacji tej funkcji pod auspicjami Ligi Narodów (LN) zorganizowano między innymi trzy konferencje. (1) Międzynarodowa Konferencja Finansowa w Brukseli w 1920 r. stanowiła forum refleksji nad możliwościami wyjścia z kryzysu finansowego. (2) Konferencja w Genewie w 1927 r., w której udział wzięli również przedstawiciele nienależących do Ligi Narodów Stanów Zjednoczonych i ZSRR, poświęcona była głównie poszukiwaniu możliwości wzmocnienia systemu międzynarodowego prawa handlowego i przeciwdziałania powszechnemu zjawisku podnoszenia barier celnych. (3) Konferencja w Londynie w 1933 r. dotyczyła stabilizacji międzynarodowego systemu monetarnego i stabilizacji cen. Liga Narodów, głównie dzięki merytorycznemu wkładowi OGF, była również pomysłodawcą i autorem licznych konwencji z zakresu gospodarki i finansów, jak np. konwencji z 1923 r. o uproszczeniu formalności celnych⁷ czy międzynarodowej konwencji z 1928 r. dotyczącej statystyk gospodarczych⁸.

Wśród zasługujących na uwagę elementów dziedzictwa Organizacji Gospodarczej i Finansowej, merytorycznie odpowiedzialnej za powyższe inicjatywy, na czoło wysuwa

się fakt podjęcia bezprecedensowej walki o zwiększenie autonomii organizacji względem państw członkowskich. OGF wniosła w ten sposób wkład w stworzenie warunków umożliwiających po II wojnie światowej powołanie ponadnarodowych organizacji międzynarodowych – w tym Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Największą aktywnością w walce o emancypację wykazał się Sekretariat Organizacji – sekcja Sekretariatu Ligi Narodów. Sekretariat LN, działający nieprzerwanie od roku 1920, składał się z korpusu zawodowych funkcjonariuszy, niezwiązanych stosunkiem podległości z państwami członkowskimi, co miało stanowić gwarancję ich niezależności i zapobiec konfliktom lojalności. Sekretariat dzielił się na służby i sekcje. O ile te pierwsze (Documents Services i Personnel Office) wykonywały zadania administracyjne, o tyle funkcja sekcji określanych mianem sekretariatów poszczególnych agencji Ligi była znacznie donioślejsza.

Sekretariat OGF składał się z sekcji gospodarczej i finansowej⁹, które podobnie jak inne sekcje sekretariatu stanowiły ciało wykonawcze Ligi Narodów. Sekretariat odpowiadał za swoją pracę przed Sekretarzem Generalnym LN. Do kompetencji sekcji należało udzielanie administracyjnego i technicznego wsparcia komitetom gospodarczemu i finansowemu oraz podkomitetom OGF. Sekretariat nie miał uprawnień doradczych. Po odrzuceniu w 1937 roku projektu trójstronnego porozumienia stabilizacyjnego pomiędzy Wielką Brytanią, Francją i Stanami Zjednoczonymi, na rzecz którego Sekretariat Organizacji intensywnie lobbował, rozpoczął on kampanię celem zreformowania struktur organizacyjnych Ligi Narodów. Ambicją projektu były uczynienie z OGF organizacji w pełni niezależnej, wolnej od ingerencji Rady i Zgromadzenia. Inicjatywę przedstawiono w raporcie komitetu Bruce'a¹⁰, będącym projektem instytucjonalnej przebudowy Ligi Narodów celem poprawy koordynacji prac Ligi z organizacjami wyspecjalizowanymi.

Niebawem po powołaniu sekcje uzyskały znaczny zakres autonomii, współkształtując nieformalnie międzynarodowe finanse i gospodarkę. Za pomocą szkiców raportów zawierających rekomendacje polityczne oraz poprzez plany spotkań sesyjnych zaopatrzone w merytoryczne adnotacje funkcjonariusze sekcji kierowali pracami komitetów OGF. Odpowiednio do poszerzającego się zakresu aktywności organizacji, sekcja rozrosła się w latach 1921–1931 z siedemnastu do sześćdziesięciu funkcjonariuszy; jej pracownikami byli znani ekonomiści epoki, m.in.: Gottfried von Haberler, Jan Tinbergen, John Bell Condliffe, czy Ragnar Nurkse. W 1931 roku Sekretariat powołał pionierską Służbę Informacji Gospodarczej (Economic Intelligence Service) – główny organ statystyczny Ligi Narodów, której prace wykorzystywane są do dziś. Szeroko zakrojona działalność statystyczna oraz studia ekonomiczne uświadamiają, jak daleko sekcje odeszły od pierwotnej kompetencji udzielania wsparcia technicznego i administracyjnego. Dzięki ich staraniom powstały pierwsze cykliczne komparystyczne zbiory danych gospodarczych m.in.: *Statistical Yearbook of the League of Nations*, *the Monthly Bulletin of Statistics*, *Money and Banking*, *the Review of World Trade* czy *World Economic Survey*. Znaczna część działalności wydawniczej kontynuowana jest pod egidą ONZ. Wreszcie dorocznie publikowano, w imieniu Sekretarza Generalnego, pisane przez sekcje gospodarczą i finansową, raporty nt. ogólnej sytuacji gospodarczej. Mimo braku kompetencji do-

radczych, OGF propagowała dzięki publikacjom wartości liberalne i inne postulaty polityczne. Wśród adwokatów racji OGF wyróżnili się m.in. Brytyjczycy (William Harpham, James Edward Meade), których zaangażowanie w walkę z protekcyjną polityką gospodarczą Wielkiej Brytanii dowodzi autonomii działania organizacji i jej funkcjonariuszy.

Analiza działalności OGF uwidacznia dwie funkcjonalne zmiany w stosunku do jej statutu¹¹. Po pierwsze znacząco poszerzyły się funkcje pełnione przez sekcje gospodarczą i finansową. Po drugie, mimo że formalnie ciałem zarządzającym Ligi był tzw. Drugi Komitet, to prawdziwa władza spoczywała w komitetach OGF obecnych na każdym etapie procesów decyzyjnych¹². Sama Organizacja stała się forum wymiany poglądów pomiędzy członkami Ligi Narodów, wpływowymi państwami nienależącymi do Ligi¹³ oraz ekspertami prezentującymi niezależne od państw opinie OGF.

Granice pomiędzy współpracą międzyrządową a transnarodową (szczególnym przykładem tej ostatniej jest aktywność Stanów Zjednoczonych, które nie będąc członkiem organizacji stały się partnerem nie tyle dialogu politycznego pomiędzy przedstawicielami rządów państw członkowskich, ile uczestnikiem merytorycznej debaty pomiędzy ekonomistami – poza kryterium obywatelstwa i zależności służbowej) zostały rozmyte. Transnarodowość stanowiła pierwszy krok do zdefiniowania interesu własnego organizacji, wykraczającego poza sumę partykularnych interesów państw członkowskich. Wykorzystując *propter legem* nieostre określenie kompetencji instytucji, przy okazji negocjacji technicznych odbywały się ważne dyskusje merytoryczne. OGF przyczyniła się do popularyzacji popieranых niezależnie od państw idei liberalnej gospodarki, międzynarodowych porozumień handlowych oraz znoszenia barier handlowych.

Jako forum współpracy pomiędzy przedstawicielami państw związanych instrukcjami a niezależnymi ekspertami działającymi na rzecz popularyzacji określonych koncepcji, OGF przełamała obowiązujący rozdzielny podział organizacji na międzyrządowe i pozarządowe¹⁴.

Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju oraz powołanie Grupy Banku Światowego

Grupa Banku Światowego stanowi rodzinę organizacji międzynarodowych, której powstanie i ewolucja instytucjonalna wyznaczone zostały potrzebami finansowymi i prawnymi inwestorów przy wykorzystaniu dynamicznej metody interpretacji statutu.

Po II wojnie światowej społeczność międzynarodowa stanęła wobec pytania, w jaki sposób uchronić przyszłe pokolenia od podobnych doświadczeń. Szansę taką upatrywano w powołaniu forum dialogu politycznego umożliwiającego rozwiązywanie sporów międzypaństwowych bez użycia siły. Nauki płynące z doświadczeń nieudanej próby zagwarantowania pokoju międzynarodowego w okresie dwudziestolecia (zakaz wojny agresywnej zawarty w pakcie Ligi Narodów oraz pakt paryski o wyrzeczeniu się

wojny jako instrumentu polityki zagranicznej) wykorzystano w trakcie prac nad Kartą Narodów Zjednoczonych. Na mocy artykułu 2 § 4 KNZ ustanowiono zakaz stosowania groźby lub wykorzystania siły w stosunkach międzypaństwowych; z wyjątkiem legalnej samoobrony (artykuł 51 KNZ) Organizacja posiada prawny monopol stosowania siły. Aby takie mechanizmy gwarancji bezpieczeństwa spełniały pokładane w nich nadzieje, niezbędna jest jednak współpraca państw członkowskich.

Równocześnie zainicjowano alternatywny projekt zagwarantowania pokoju międzynarodowego. U podstaw tej inicjatywy była wola zapobiegania konfliktom dzięki współpracy i umacnianiu porozumienia, m.in. współpracy gospodarczej na forum instytucji Breton Woods, zamiast reagowania w późniejszych stadiach kryzysu.

W 1945 r. działalność rozpoczęły Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (MBOR)¹⁵ oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Obie organizacje stanowiły instrument koordynacji polityki monetarnej (wprowadzenie obowiązkowej wymiennalności walut narodowych na złoto po stałym kursie wymiany przy dopuszczalnym jednoprocentowym odchyleniu kursu od parytetu) i finansowej (udzielanie pożyczek w razie czasowego braku równowagi bilansu płatniczego) największych państw przemysłowych¹⁶. Dwa lata później MBOR udzielił Francji pierwszej pożyczki w wysokości 250 mln dolarów.

Wobec gospodarczej ruiny większości dawnych potęg ekonomicznych i obaw przed powrotem wielkiego kryzysu, po II wojnie światowej relatywnie niewielka grupa państw była w stanie wpływać na globalną politykę finansową. Pozostający pod ograniczoną kontrolą założycieli Bank coraz swobodniej definiował własne cele statutowe¹⁷, kilkakrotnie zmieniając profil działalności. Pierwotnie, zgodnie z literalną interpretacją statutowej funkcji „inwestora dla celów produkcyjnych”, pożyczek udzielał wyłącznie na sprecyzowane projekty¹⁸, ale w latach 1968–1981 skoncentrował się na walce z ubóstwem¹⁹, finansując wzorem Stowarzyszenia Rozwoju Międzynarodowego projekty społeczne. W kolejnym dziesięcioleciu, korzystając z zawartej w statucie klauzuli okoliczności szczególnych, MBOR rozpoczął kredytowanie restrukturyzacji strukturalnych, a później również sektorowych. Pierwotnie ograniczał się do finansowania reform makro- i mikroekonomicznych, ale z czasem wsparł projekty związane z zarządzaniem, reformy sądownictwa i służby cywilnej (rzekomo niezbędne dla rozwoju sektora prywatnego). Bank zajął się również doradztwem przy procesach prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Obecnie MBOR podejmuje działania dla realizacji rozwojowych celów milenijnych, walczy z ubóstwem oraz działa na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Z czasem zakres pełnionych przez Bank funkcji wykroczył poza sektor finansowy; funkcjonariusze MBOR podjęli się doradztwa w kwestiach związanych z problematyką rozwoju, których elementem były kompleksowe programy rozwoju. Mimo krytyki MBOR traktuje funkcję „wiedzy” (*knowledge management*) za najistotniejszą z pełnionych funkcji²⁰.

Dla niniejszej analizy szczególnie istotna jest uzupełniająca proces reinterpretacji statutowych zadań Banku instytucjonalna ewolucja Grupy Banku Światowego²¹. Mimo

nominalnej autonomii omawianych dalej organizacji – w szczególności braku powiązań hierarchicznych – zbieżne cele działania oraz łączące poszczególne instytucje Grupy unie personalne czynią z niej integralny mechanizm.

Dysparytet pomiędzy relatywnie wąskimi celami statutowymi a podejmowanymi działaniami wyraźnie wskazuje, jak drogą interpretacji artykułów Stowarzyszenia Rozwoju Międzynarodowego funkcjonariusze Banku wykroczyli poza założenia twórców Banku, a sukces podejmowanych działań (odnoszą się w tym miejscu do kwestii organizacyjnych, abstrahując od oceny merytorycznej działalności MBOR) świadczy najlepiej o funkcjonalnej adaptacji struktur instytucjonalnych do potrzeb współpracy. Analizowany poniżej proces formowania Grupy Banku Światowego ilustruje zarówno funkcjonalną koncepcję kształtowania instytucji stosownie do potrzeb, jak i neofunkcjonalną konstatację odnośnie do oddziaływania na podmioty współpracujące.

Międzynarodowa Korporacja Finansowa. Głównym instrumentem umożliwiającym odbudowę zrujnowanej wojną gospodarki światowej miały być pożyczki udzielane państwom i – posiadającym gwarancje banku centralnego lub jego odpowiednika – instytucjom prywatnym. Funkcją MBOR było udzielanie niepopularnych wśród banków komercyjnych długookresowych i nisko oprocentowanych pożyczek. Ponieważ jednak priorytetem państw było pozyskiwanie kapitału na odbudowę i restrukturyzację gospodarki narodowej, pierwsze gwarancje umożliwiające uzyskanie pożyczki sektor prywatny otrzymał przeszło 40 lat od powołania organizacji²².

W odpowiedzi na zapotrzebowanie sektora prywatnego, w 1956 r. powołano pierwszą instytucję pokrewną MBOR: Międzynarodową Korporację Finansową (International Finance Corporation, IFC). Korporacja, *de iure* odrębna od Banku, dzieli z nim Radę Dyrektorów i Radę Gubernatorów, a warunkiem członkostwa w IFC jest członkostwo w MBOR²³. Mimo że formalnie nie jest to wymagane, od drugiej kadencji Prezydent Banku każdorazowo stoi na czele Korporacji²⁴.

Korporacja jest największym międzynarodowym pożyczkodawcą sektora prywatnego państw rozwijających się. IFC finansuje projekty sektora prywatnego oraz spółek państw rozwijających się; pomaga spółkom sektora prywatnego państw rozwijających się w poszukiwaniach źródeł finansowania przez międzynarodowe rynki finansowe; zajmuje się doradztwem i udziela wsparcia technicznego rządów i przedsiębiorcom.

Korporacja działa na zasadach instytucji sektora prywatnego, inwestując środki jedynie w finansowo pewne przedsięwzięcia. Z jednej strony wiarygodność inwestycji ustalana jest w oparciu o reakcje inwestorów prywatnych (zgodnie ze statutem IFC nie może być jedynym udziałowcem), z drugiej strony fakt zaangażowania Korporacji stanowi zachętę dla tych ostatnich do przystąpienia do inwestycji. IFC nie zakończyła żadnego roku z ujemnym saldem bilansu. Rentowność inwestycji to jednak nie jedyny warunek udzielenia wsparcia – projekty muszą również przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju sektora prywatnego danego państwa.

Stowarzyszenie Rozwoju Międzynarodowego. Bank Światowy składa się z dwóch „instytucji rozwojowych”²⁵: pierwszym jego filarem jest MBOR, drugim – Stowarzyszenie Rozwoju Międzynarodowego (International Development Association, IDA). Powołane w 1961 r. Stowarzyszenie jest instytucją równie zależną od Banku jak Międzynarodowa Korporacja Finansowa²⁶. Jeżeli instytucje sektora prywatnego państw rozwijających się nie mogły liczyć na wsparcie MBOR ze względu na brak koniecznych gwarancji państwowych, to postkolonialne, najbiedniejsze państwa świata same nie były dostatecznie finansowo wiarygodne, aby same sprostać warunkom kredytowym Banku.

W przeciwieństwie do Międzynarodowej Korporacji Finansowej, IDA wspiera wyłącznie inwestycje sektora państwowego, nie warunkując pomocy rentownością projektu (w praktyce nie udziela jednak pożyczek na inwestycje o rentowności poniżej 10%). Stowarzyszenie wspiera wypłacalne kraje najuboższe na elastyczniejszych od Banku warunkach. Spłata kredytów IDA, zazwyczaj nisko lub nieoprocentowanych, rozłożona jest na 35 do 40 lat. Odroczenie rozpoczęcia spłaty może wynosić do 10 lat. Dla porównania Bank udziela pożyczek na okres od 15 do 20 lat, z maksymalnym odroczeniem terminu rozpoczęcia spłaty na 5 lat. W tym zakresie IDA uzupełnia działalność MBOR (udzielającego pożyczek państwom o średnich przychodach). Stowarzyszenie wspiera 78 najuboższych państw świata; od początku funkcjonowania udzieliło pożyczek i dofinansowania o łącznej wartości 193 mld dolarów.

Międzynarodowe Centrum Rozwiązywania Sporów Inwestycyjnych. W ramach poszerzonego zakresu działalności Bank podjął się mediacji w międzynarodowych sporach inwestycyjnych (np. w 1956 r. w sporze wokół nacjonalizacji przez Egipt Kanału Sueskiego). Zapotrzebowanie na koncyliację i arbitraż, w związku z licznymi przypadkami przejęcia własności zagranicznej przez powstałe w wyniku dekolonizacji państwa rozwijające się, skłoniło Bank do powołania stałych struktur, gotowych do interwencji w sporach pomiędzy inwestorami zagranicznymi a rządami. Wprawdzie część członków MBOR obawiała się umocnienia pozycji inwestorów kosztem krajów rozwijających się w razie włączenia takiej instytucji w struktury Banku, jednak ostatecznie przeważały głosy, że stanowić to będzie zachętę dla inwestorów zagranicznych.

W 1965 r. powołano Międzynarodowe Centrum Rozwiązywania Sporów Inwestycyjnych. Centrum walczy z utrudnieniami w przepływie inwestycji prywatnych, będącymi pochodną ryzyka niehandlowego. Centrum nie rozstrzyga sporów, a jedynie stanowi instytucjonalne i proceduralne ramy powoływania niezależnych komisji koncyliacyjnych i trybunałów arbitrażowych. Oparty na takiej podstawie system rozstrzygania sporów jest anonimowy i autonomiczny. O ile dla oddania sporu do rozstrzygnięcia konieczna jest zgoda stron, o tyle żadna z nich nie może jednostronnie odstąpić od wszczętej procedury, a wydane orzeczenia arbitrażowe są automatycznie wykonalne i nie mogą zostać uchylone przez sądy państwowe. Wszystkie państwa członkowskie Centrum zobowiązane są do uznania i respektowania orzeczeń.

Agencja Wielostronnych Gwarancji Inwestycyjnych. Piątą organizacją Grupy Banku Światowego jest powołana w 1988 roku Agencja Wielostronnych Gwarancji Inwestycyjnych (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA). Powołanie Agencji oznaczało przełom w podejściu do zadania wspierania wzrostu gospodarczego i zwalczania biedy. Funkcją MIGA jest ograniczanie ryzyka niehandlowego towarzyszącego inwestycjom prywatnym w krajach rozwijających się przez udzielanie gwarancji politycznych, wsparcia technicznego oraz mediację w sporach. Agencja zabiega o pozyskanie kapitału w obszary „niesprzyjającego klimatu inwestycyjnego”²⁷ – kraje wysokiego ryzyka i niskiego przychodu czy rejonów zniszczone konfliktami. Gwarancje Agencji (udzielane na 15, a nawet 20 lat) z jednej strony ułatwiają pozyskiwanie kredytów inwestycyjnych, a z drugiej obniżają koszty ich uzyskania dzięki obniżeniu ryzyka ponoszonego przez banki kredytujące.

Agencja nominalnie posiada Radę Dyrektorów, jednak większość jej członków oraz dyrektorów wykonawczych są to funkcjonariusze MBOR²⁸. Od 1988 r. Agencja udzieliła prawie 90 gwarancji inwestycyjnych o łącznej wartości przekraczającej 17,4 mld dolarów, na inwestycje w 96 państwach rozwijających się.

Międzynarodowa Organizacja Handlu – Światowa Organizacja Handlu

Po dwuletnich negocjacjach w Londynie, Nowym Jorku i Genewie, w 1948 r. przyjęto podczas szczytu w Hawanie kartę Międzynarodowej Organizacji Handlu (International Trade Organization, ITO). Karta stanowiła nowoczesny dokument o bardzo szerokim zakresie regulacji; obejmowała m.in. kwestie handlu międzynarodowego, zatrudnienia, rozwoju gospodarczego i praktyk ograniczających handel²⁹. Wbrew powszechnej opinii³⁰, a zgodnie ze składanymi w Hawanie oświadczeniami założycieli, ITO nie miała stanowić III filaru instytucji Breton Woods³¹.

Równoległe do negocjacji karty ITO, w Lake Success (New York) trwały prace nad skromniejszym projektem. Między styczniem a lutym 1947 r. zawarto Porozumienie Ogólne o Cłach i Handlu (GATT). W okresie kwiecień–październik członkowie Komitetu Przygotowawczego ITO przeprowadzili w europejskim biurze ONZ w Genewie pierwszy cykl negocjacji celnych (pierwsza z ośmiu rund multilateralnych negocjacji handlowych).

Porozumienie genewskiej rundy negocjacyjnej i układ z Lake Success stanowią łącznie Genewski Akt Końcowy. Na mocy wchodzącego w skład przyjętych w Lake Success porozumień i Protokołu o tymczasowym stosowaniu (Protocol of Provisional Application, PPA) rządy ośmiu państw zobowiązały się stosować w całości Część I GATT (klauzula KNU) i Część III (kwestie administracyjne); obowiązek stosowania Części II (traktowanie narodowe, antydumping, subsydia, środki ochronne, bilans płatności, zakaz ograniczeń ilościowych, zastrzeżenia i rozwiązywanie sporów) opatrzony był klauzulą „niesprzeczności z wcześniejszym ustawodawstwem”³². PPA GATT tymczasowo nabrał

mocy prawnej do momentu wejścia w życie karty hawańskiej; wbrew założeniom obowiązywał przez pół wieku do momentu przyjęcia GATT '94. W ten sposób zachowano istotę idei współpracy mimo braku woli politycznej przyjęcia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Równocześnie państwa rozpoczęły obserwację, jaki wpływ miały przyjęte mechanizmy na handel międzynarodowy. W wyniku pomyślnych rezultatów próby najpierw wzrosło poparcie dla samej koncepcji (wzrost liczby stron umawiających się), a z czasem same państwa osiągnęły dojrzałość polityczną umożliwiającą szerszą współpracę (instytucjonalizacja współpracy).

Amerykański sprzeciw wobec karty ITO. Hołdująca zasadom niedopuszczalności interwencji we własne sprawy wewnętrzne oraz uniwersalności amerykańskich wartości polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych oscyluje pomiędzy izolacjonizmem a zaangażowaniem. W dwudziestolecie właśnie izolacjonizm zdominował nastroje polityczne, a USA za własny priorytet uznały uniknięcie ponownego uwikłania w cudze konflikty³³. W konsekwencji Stany Zjednoczone nie przystąpiły do Ligi Narodów, a pakt Briand-Kelloga nie zawierał mechanizmów jego egzekwowania, mimo że to właśnie one stanowiły siłę napędową obu inicjatyw. Stany Zjednoczone chciały korzystać z bezpieczeństwa systemu równowagi sił, nie uczestnicząc w nim. Przełamanie postawy izolacjonistycznej i przekonanie społeczeństwa amerykańskiego, że wojna z Hitlerem również jego dotyczy, jest zasługą Roosevelta.

W swoim politycznym testamencie Roosevelt pozostawił koncepcję powojennego świata „czterech policjantów”. W Poczdamie niedoświadczony politycznie Truman spotkał się z bezwzględną, roszczeniową postawą Stalina i churchillowską *Realpolitik*. Właśnie nieunikniony system równowagi sił, w którym Stany Zjednoczone nie chciały uczestniczyć, budził szczególną podejrzliwość Amerykanów. Choć konferencja zakończyła się podziałem Europy na strefy wpływów, Amerykanie wciąż nie rozumieli, że postulowany przez Churchilla ostry kurs wobec Związku Radzieckiego, a nie polityka ustępstw, dawał nadzieję na ograniczenie aspiracji Stalina. Truman, w myśl „złotej zasady” równowagi między moralnością prywatną i publiczną, długo nie rezygnował z projektu „czterech policjantów”, mimo że w Poczdamie dialog już nie był możliwy. W ciągu kolejnych miesięcy komuniści umocnili pozycje w radzieckich strefach okupacyjnych przy retorycznym sprzeciwie amerykańskim.

W marcu 1947 r., deklarując gospodarcze i militarne poparcie dla Turcji i Grecji, Truman rozpoczął okres polityki powstrzymywania komunizmu. Rok później rozpoczęto Program Odbudowy Europy, a po przewrocie komunistycznym w Czechosłowacji w kwietniu 1949 r. podpisano traktat waszyngtoński. Doktryna Trumana czerpała z doświadczeń New Deal i II wojny światowej: z jednej strony polityczną stabilność miało gwarantować spełnienie gospodarczych i społecznych roszczeń społeczeństw (plan Marshalla), z drugiej pokój zapewnić miała przewaga militarna i gotowość jej wykorzystania (NATO). Jednocześnie w samych Stanach Zjednoczonych nie słabły ruchy pacyfistyczne; Ameryka nie chciała uczestniczyć w kolejnym nieamerykańskim konflikcie.

Wobec nowego rozkładu sił po listopadowych wyborach do Kongresu i kryzysu popularności³⁴, po kilku nieudanych próbach, 6 grudnia 1950 r. Truman ogłosił zaprzestanie zabiegów celem skłonienia Kongresu do przyjęcia karty ITO. Najczęściej powtarzanym argumentem przeciwko przystąpieniu USA do organizacji były jej zbyt szerokie kompetencje ingerencji w wewnętrzne sprawy gospodarcze. Społeczeństwo amerykańskie sprzeciwiło się państwowemu interwencjonizmowi gospodarczemu i zbyt silnym powiązaniom międzynarodowym, a karta ITO przeczyła obu postulatam. W konsekwencji odmiennego rozumienia podstawowych wartości, z perspektywy europejskiej przeciw świadczył o niedostatecznym liberalizmie projektu³⁵, natomiast w opinii komentatorów amerykańskich był pochodną nastrojów konserwatywnych³⁶.

Ograniczenia konstrukcji GATT. W konsekwencji odrzucenia przez Kongres USA karty ITO, GATT – *de iure* porozumienie międzynarodowe, *de facto* przeistoczył się w organizację międzynarodową³⁷. Wprawdzie konsekwencją takiej formy współpracy była niemożność długookresowego planowania działalności instytucji, za to elastyczna formuła lepiej odpowiadała bieżącym potrzebom państw.

O ewolucji GATT stanowi historia instytucji powoływanych *ad hoc* przez Strony Umawiające się³⁸. Zwieńczeniem procesu było utworzenie na mocy porozumienia z Marrakeszu Międzynarodowej Organizacji Handlu (WTO). 31 grudnia 1994 r., wobec przystąpienia wszystkich stron umawiających się GATT do WTO, porozumienie GATT *de facto* przestało istnieć. O ile los tymczasowego porozumienia był z góry przesądzony, to na uwagę zasługuje jego ewolucja funkcjonalna, odpowiadająca potrzebom obrotu handlowego.

Porozumienie GATT, fragment Karty Hawańskiej (Część IV pt. Polityka handlowa), traktowane było jako przejaw woli stron zakończenia negocjacji nad Kartą ITO. Ponieważ w tym celu potrzebne było jeszcze dużo pracy, przyjęto rozwiązanie doraźne. Właśnie to pragmatyczne założenie jest przyczyną słabości dokumentu³⁹:

- GATT regulował kwestie handlu towarami („handel widocznym” – *commerce visible*)⁴⁰, podczas gdy to usługi stanowiły w kolejnych latach najbardziej dynamicznie rozwijający się sektor handlu międzynarodowego.
- Porozumienie miało charakter tymczasowy (*l'accord en forme simplifiée; executive agreement*), czyli możliwe było jego stosowanie z pominięciem procedur ratyfikacyjnych; z drugiej strony GATT nie posiadało mocy prawnej traktatu zatwierdzonego przez ustawodawcę – m.in. za sprawą *clause du grand-pere*.
- Jego szcątkowa struktura instytucjonalna – w początkowym okresie jedynym stałym organem GATT był sekretariat wykonawczy. Większość działań realizowano przy okazji periodycznych spotkań Umawiających się Stron (artykuł XXV GATT), a procedura rozstrzygania sporów (artykuł XXII i XXIII GATT) ograniczona była do konsultacji i możliwości udzielania rekomendacji.
- Niedostateczna uniwersalność GATT – w 1947 r. porozumienie podpisały 23 państwa, podczas gdy stronami porozumień z Breton Woods zostały 44. W 1994 r. porozumienie GATT liczyło 128 stron umawiających się, podczas gdy członkami IMF

było 181 państw. Z drugiej strony GATT obejmowało 80% światowych transakcji handlowych.

- Brak skutku bezpośredniego – zarówno w konsekwencji *clause du grand-père* jak i ogólnego sposobu sformułowania przepisów GATT⁴¹.

Patologie związane z praktyką stosowania postanowień GATT były konsekwencją powyższych słabości i można je scharakteryzować w sposób następujący:

- Porozumienie *à la carte* – system GATT od lat 50. ulegał rozdrobnieniu z jednej strony za sprawą wyłączeń, z drugiej – z powodu sektorowych porozumień pomiędzy stronami. Precedensem było przyznanie Stanom Zjednoczonym w 1955 r., ze względu na „okoliczności szczególne” (artykuł XXV (5) GATT), wyłączenia umożliwiającego ograniczenie importu produktów rolnych; z czasem rolnictwo niemal całkowicie wyłączono poza reżim GATT. Stopniowo wzrastała liczba przyznawanych wyłączeń. Równocześnie różne grupy państw zawierały porozumienia odrębnie regulujące handel towarami, np. stopniowe wyłączanie sektora tekstylnego z reżimu GATT, którego kulminacją było zawarcie w 1974 r. porozumienia tekstylnego (*Accord Multifibres, Multifibre Arrangement*). W efekcie przyjmowania kodeksów dotyczących pozataryfowych instrumentów regulacji handlu międzynarodowego w latach 70. w trakcie rundy tokijskiej, proces demontażu GATT uległ przyspieszeniu.
- Problem *gapowicza* (*course gratuite, free ride*) stanowił konsekwencję bezwarunkowej klauzuli KNU (artykuł I GATT) – z przyjmowanych przez nielicznych środków liberalizacji handlu korzyści czerpały wszystkie Strony Umawiające się, mimo że większość nigdy nie poczyniła żadnych koncesji.

Oba zjawiska były szczególnie widoczne w przypadku państw później przystępujących do GATT – *ipso iure* nabywały one wszystkie uprawnienia, same będąc zobowiązane wyłącznie do „wyrównywania zaległości”. Część nowo przystępujących państw była już stroną wielostronnych porozumień handlowych.

Mimo wszystkich słabości, GATT 47 i wynegocjowane w jego ramach porozumienia stanowią trzon postanowień materialnych GATT 94 oraz inspirację przyjętych rozwiązań instytucjonalnych WTO.

Ewolucja GATT – rundy negocjacyjne. Do końca II wojny światowej handel międzynarodowy regulowany był w znacznym stopniu mocą bilateralnych porozumień handlowych. W XIX w. upowszechniły się porozumienia zawierające warunkowe klauzule KNU, a od porozumienia pomiędzy USA a Niemcami z 1921 r. również bezwarunkowe. Bilateralizm, z natury dyskryminujący pozostałych partnerów handlowych, nie prowadził do liberalizacji wymiany, nawet mimo stosowania bezwarunkowych klauzul KNU. W szczególnych sytuacjach (polityka *baggar-the-neighbour* okresu dwudziestolecia) służyć wręcz może ograniczaniu handlu i dyskryminacji partnerów. Szansą na poprawę sytuacji był oparty na zasadach niedyskryminacji, wzajemności i liberalizacji multilateralizm – fundament Karty Hawańskiej, GATT 47 i porozumienia z Marrakeszu⁴².

Oparty na takich założeniach GATT był nade wszystko platformą multilateralnych negocjacji handlowych; w tym sensie WTO stanowi jego kontynuację⁴³. W ramach GATT przeprowadzono osiem rund negocjacyjnych (na gruncie WTO wciąż trwa pierwsza).

Szczególnie w okresie poprzedzającym instytucjonalizację, GATT stanowił ramy periodycznych negocjacji handlowych (artykuł XXV i XXVIII bis). Ponieważ porozumienie nie zawiera postanowień regulujących ich przebieg czy częstotliwość, GATT stał się permanentnym centrum negocjacyjnym, obok periodycznie zwoływanych rund negocjacyjnych⁴⁴.

Początkowo przedmiotem negocjacji było obniżanie cel; w tym zakresie Strony Umawiające się GATT odniosły największy sukces. Zadanie okazało się stosunkowo proste do realizacji. Z czasem zauważono jednak, że głównym ograniczeniem handlu międzynarodowego są znacznie trudniejsze do identyfikacji i eliminacji bariery pozacelne⁴⁵; odpowiednio stopniowo poszerzano zakres negocjacji.

Podobnie liczba państw uczestniczących w negocjacjach stopniowo zwiększała się – od dwudziestu trzech w trakcie I rundy genewskiej, do sześćdziesięciu dwóch w trakcie rundy Kennedy'ego, po sto dwadzieścia dwa państwa uczestniczące w rundzie urugwajskiej⁴⁶.

W latach 1947–1956 odbyły się cztery rundy negocjacyjne (w 1947 i 1956 r. w Genewie, w 1949 w Annecy we Francji i w 1951 w Torquay w Wielkiej Brytanii), w których udział brało od 13 do 38 uczestników. W trakcie pierwszej rundy przyjęto 45 000 ustępstw celnych dotyczących towarów o wartości 10 mld dolarów – jednej piątej handlu światowego⁴⁷. Grupa 15 państw, które rozpoczynały negocjacje przed zakończeniem II wojny światowej, rozrosła się do momentu podpisania GATT 30 października 1947 r. do 23⁴⁸. 21 listopada 1947 r. dokonano inauguracji konferencji w Hawanie. W marcu następnego roku podpisano i otwarto do ratyfikacji Kartę Hawańską. W trakcie pięciomiesięcznych negocjacji w Annecy 13 państw poczyniło 5000 ustępstw celnych. W sierpniu rozpoczęła się ostatnia przed odrzuceniem Karty ITO przez USA runda negocjacyjna.

Obecne w Torquay 38 państw, przyjmując 8700 ustępstw celnych, obniżyło cła o 25% w stosunku do poziomu z 1948 r. Na kolejną rundę negocjacji przyszło czekać ponad pięć lat.

Runda Dillona⁴⁹ (1960–1961) również przyczyniła się do znacznego obniżenia celnych barier w handlu międzynarodowym (dotyczących towarów o wartości 4,9 mld dolarów⁵⁰), jednak co najmniej równie istotny był fakt podjęcia pierwszej próby ustosunkowania się Stron Umawiających się do prawnej konstrukcji EWG, kontestowanej przez liczne państwa, m.in. Stany Zjednoczone, jako sposób ustanawiania wspólnej taryfy celnej, polityki rolnej i preferencyjnego traktowania krajów i terytoriów zamorskich.

Na mocy porozumienia **Short-Term Arrangement** (1961) dopuszczono roczne wyłączenie handlu tekstyliami z reżimu ogólnego GATT, zezwalając na wprowadzenie

kontyngentów eksportowych wobec państw-producentów bawełny⁵¹. Rok później przedłużono porozumienie do 1974 r. (Long-Term Agreement).

Runda Kennedy'ego⁵² (1964–1967) była przełomowa pod względem zakresu przeprowadzonych prac. Poza redukcją barier celnych (w odniesieniu do trzech czwartych handlu światowego, o wartości 40 mld dolarów⁵³ – średnio o 35%⁵⁴; pozostała ćwierć to produkty rolne i niektóre towary wrażliwe, jak tekstylia czy stal) po raz pierwszy podjęto kwestię pozacelnych barier handlowych i prawa krajów rozwijających się do nieodwzajemniania ustępstw handlowych⁵⁵. Zadowolenie tych ostatnich z wyników rundy było ograniczone – większość eksportowanych przez kraje rozwijające się towarów wyłączona była z zakresu negocjacji multilateralnych, a państwa rozwijające się, nie mogąc zaproponować atrakcyjnych ustępstw celnych na rzecz krajów uprzemysłowionych, nie miały możliwości oddziaływania na przebieg negocjacji. W kwestii pozacelnych barier handlowych runda niewiele wniosła. Stało się tak przede wszystkim z powodu pełnomocnictw negocjatorów amerykańskich uzależniających przyjęcie poczynionych ustępstw od następczej akceptacji Kongresu⁵⁶. W trakcie rundy przyjęto również kodeks antydumpingowy, który doprecyzowywał regulacje GATT w tym zakresie.

W marcu 1965 r. GATT uzupełniono o rozdział IV (Handel i rozwój); stworzył on podstawę preferencyjnego traktowania państw rozwijających się. Do nadzoru implementacji nowych postanowień powołano Komitet ds. Handlu i Rozwoju (rok wcześniej powołano Międzynarodowe Centrum Handlu pomagające państwom rozwijającym się w promocji ich towarów i poszukiwaniu rynków zbytu).

Runda tokijska (1973–1979), rozpoczynająca się w sytuacji kryzysu naftowego (1973–1974 czterokrotny wzrost cen ropy naftowej), największego światowego kryzysu gospodarczego od lat 30., wysokiej inflacji, recesji, bezrobocia i kryzysu monetarnego, zakończyła się olbrzymim sukcesem. Wysokość ceł obniżono średnio o 33% (o wartości 300 mld dolarów). Niestety po raz kolejny prawie wyłącznie na produkty przemysłowe, pozbawiając państwa rozwijające się udziału w korzyściach stąd wynikających. Po szybszej od zakładanej realizacji uzgodnień rundy, w 1985 r. średnia wysokość ceł *ad valorem* na produkty przemysłowe została zredukowana do poziomu 6,5%, i przestały one odgrywać większe znaczenie gospodarcze.

Wraz z rozwiązaniem problemu ceł światowa uwaga skoncentrowała się na walce z pozacelnymi barierami handlowymi. Wobec braku możliwości objęcia wszystkich barier pozacelnych zakresem jednego aktu, doraźne rozwiązania odnoszą ograniczone rezultaty. Doprowadziło to do praktyki przyjmowania kodeksów regulujących stosowanie poszczególnych środków; nienależące do reżimu ogólnego GATT kodeksy musiały być ratyfikowane przez ich strony, czego skutkiem był efekt *free ride*. Wreszcie znacząco komplikowało to obowiązujący stan prawny – pod koniec rundy tokijskiej GATT składało się z przeszło dwustu porozumień dwu- i wielostronnych.

Wielkim osiągnięciem rundy było uznanie statutu prawnego państw rozwijających się i państw najsłabiej rozwiniętych, co umożliwiło zastąpienie dotychczasowej praktyki

wyłączeń (*General System of Preferences*) i stosowania excepcji „braku wzajemności” ustępstw kompleksową polityką.

W trakcie rundy zawarto szereg porozumień sektorowych (mleczarstwo, wołowina, lotnictwo cywilne); wprowadzono poprawki do kodeksu antydumpingowego z roku 1964.

W 1974 r. przyjęto na cztery lata Porozumienie w sprawie międzynarodowego handlu tekstyliami (okresowo przedłużano je do 1994 roku). Na mocy porozumienia wprowadzono roczne kontyngenty eksportu tekstyliów, a państwa uprzemysłowione uzyskały prawo stosowania środków ochronnych w razie zagrożenia swych rynków; jednocześnie państwa rozwijające się zdobyły gwarancję dostępu do rynków Północy (corocznie waloryzowaną o 6%), czym należy tłumaczyć obowiązywanie systemu przez 20 lat.

Szczyt w Punta del Este rozpoczął ostatnią rundę negocjacyjną GATT⁵⁷ – **rundę urugwajską** (1986–1993). Negocjacje doprowadziły do dalszych obniżek ceł. Dyskutowano nad kwestią subsydiów rolniczych. Po raz pierwszy podjęto zagadnienie praw własności intelektualnej i handlu usługami. Uznano nieograniczony dostęp do rynku tekstyliów i odzieży krajów rozwijających się. W trakcie rundy wykrystalizowały się nowe grupy interesów – grupa państw producentów bawełny oraz tzw. grupa Cairnsa (eksporterów rolnych). Przyjęte porozumienia, fundament WTO, liczą przeszło 600 stron.

Okoliczności rozpoczęcia rundy były jeszcze trudniejsze od poprzedniego cyklu. Tuż po zakończeniu rundy tokijskiej rozpoczął się drugi, poważniejszy kryzys naftowy (1979/1980⁵⁸) o jeszcze donioślejszych konsekwencjach dla gospodarki światowej, a państwa powróciły do dawnych praktyk protekcyjnych, sięgając po subsydia i pozaczelne bariery handlowe. Sytuacja pogorszyła się na tyle, że w połowie lat 80. konieczne stało się przyjęcie nowego „GATT plus”; w przeciwnym razie realna stała się groźba powrotu do ogólnoświatowej wojny handlowej – aby tego uniknąć niezbędny był odwrót od polityki protekcyjizmu, liberalizacja systemu handlowego, ukrócenie praktyk GATT „à la carte” i *freeride* oraz wzmocnienie struktur instytucjonalnych. Zmiany miały uwzględniać szczególną sytuację państw rozwijających się. Wygórowane oczekiwania konferencji ministerialnej w Punta del Este przełożyły się na zbyt ambitny projekt rundy, zakładający m.in. całkowitą reintegrację handlu tekstyliami i produktami rolnymi do reżimu ogólnego GATT; żądanie realizacji ostatniego postulatu prowadziło do kolejnych kryzysów negocjacyjnych. W stosunkach USA – WE zagadnieniem spornym były amerykańskie roszczenia reintegracji rolnictwa do reżimu ogólnego; w stosunkach Północ – Południe walka z wyłączeniem tekstyliów z reżimu GATT i sprzeciw państw rozwijających się wobec objęcia negocjacjami nowych dyscyplin – w szczególności prawa własności intelektualnej.

Negocjacje, podobnie jak udzielony prezydentowi USA mandat negocjacyjny, miały trwać cztery lata. Zaplanowana na grudzień konferencja w Heysel (Belgia) odbyła się w atmosferze klęski. Ostatecznie rundę przedłużono do jej pomyślnego zakończenia w grudniu 1993 roku w Genewie.

Zmierzchem półwiecza GATT było przyjęcie Aktu Końcowego oraz Porozumienia o powołaniu WTO wraz z licznymi aneksami (m.in. GATT 94, Porozumienie o rolnictwie, Porozumienie o środkach sanitarnych i fitosanitarnych, Porozumienie o tekstyliach i ubraniach, Porozumienie o inwestycjach związanych z handlem, GATS czy Porozumienie TRIPs).

Zakończenie

Na podobieństwo stosunków handlowych, które przyczyniły się do rozwijania pierwszych stosunków międzypaństwowych, kładąc fundamenty pod konstrukcję prawa międzynarodowego, również prawo organizacji międzynarodowych w znaczącym stopniu ukształtowane zostało potrzebami międzynarodowych stosunków gospodarczych.

W dwudziestoleciu międzywojennym Organizacja Gospodarcza i Finansowa jako pierwsza organizacja międzynarodowa rozpoczęła walkę o prawną emancypację spod kontroli państw. Potrzeba współpracy zmusiła partnerów do ustępstw umożliwiających ograniczone zmiany instytucjonalne. Od II wojny światowej nadzieje na uniknięcie kolejnego wielkiego kryzysu i wojny światowej związane z uniwersalnymi organizacjami gospodarczymi, zgodnie z neofunkcjonalną koncepcją procesu „przenoszenia lojalności” na ośrodki współpracy. Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju rozpoczął działalność w celu odbudowy zniszczonej wojną gospodarki; z czasem zaczął udzielać pomocy państwom rozwijającym się, stopniowo przekształcając swoją strukturę i rozbudowując ją o kolejne organizacje stosownie do autonomicznie określanych celów. GATT – doraźnie przyjęty mechanizm regulacji międzynarodowego obrotu towarami, odpowiadając na potrzeby społeczności międzynarodowej, przekształcił się w organizację międzynarodową, ewoluującą w miarę kolejnych rund negocjacyjnych i świadomości osiągniętych sukcesów. Analizowane przypadki, wyprzedzając polityczną dojrzałość państw, stanowią obiecujący przykład dobrze spożytkowanego potencjału integracji (neo)funkcjonalnej.

Przypisy

¹ E. Konopacki, Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Davida Mitrany’ego, „Studia Europejskie” 1998, nr 2, s. 61–70.

² E. Konopacki, Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 105–115.

³ E. B. Haas, *International Integration: The European and Universal Process*, „International Organization” 1961, Vol. XV, No. 3. (Summer, 1961) s. 366–392.

⁴ Uczniem i kontynuatorem myśli Haasa był Leon Lindberg stosujący koncepcję neofunkcjonalizmu jako instrument badania funkcjonowania EWG. Jeżeli Haas postrzegał integrację jako proces powstawania wspólnoty politycznej, to jego uczeń postrzegał integrację jako proces podejmowania decyzji (patrz przypis 2).

⁵ D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, Bristol 1975, s. 242 i nast.

⁶ Organizacja Gospodarcza i Finansowa (Economic and Financial Organisation) powołana została w miejsce Komitetu Technicznego Gospodarczego i Finansowego, który z kolei zastąpił Tymczasowy Techniczny Komitet Gospodarczy i Finansowy (Provisional Technical Economic and Financial Committee). W przeciwieństwie do licznych organizacji sytemu Ligi Narodów, OGF nie posiadała autonomii względem tej pierwszej organizacji (United Nations Office at Geneva Registry, Records and Archives Unit, Economic and Financial Section, <http://biblio-archiv.unog.ch/detail.aspx?ID=404>). Jedną z przyczyn zapomnienia OGF jest fakt, że większość jej raportów państwa zablokowały w organach politycznych. W konsekwencji wobec ograniczonych kompetencji organizacji większości prac nie zaprezentowano poza forum decydentów.

⁷ Dz.U. z 1931 r., nr 106, poz. 819.

⁸ Dz.U. z 1932 r., nr 11, poz. 63.

⁹ Organizacja Sekretariatu stanowiła odzwierciedlenie struktury OGF. Początkowo OGF nie posiadała wewnątrznie wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, a sekretariat składał się z jednej sekcji (gospodarczej i finansowej). W 1931 r. wyodrębniono komitet gospodarczy (oficjalna nazwa: Finance and Economic Research Section) zajmujący się gromadzeniem danych gospodarczych i komitet finansowy (oficjalna nazwa Economic Relationship Section) koordynujący relacje gospodarcze pomiędzy państwami członkowskimi. W skład Komitetów wchodziłi eksperci niezależni w swojej pracy od państwa pochodzenia. W 1939 roku obie sekcje połączono w tzw. Departament II. W 1940 większość kompetencji Departamentu przekazano na rzecz Stanów Zjednoczonych.

¹⁰ P. Calvin, J.W. Wessels, *Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organization*, „Contemporary European History” 2005, No. 4, s. 465.

¹¹ *Ibidem*, s. 479–481.

¹² Identyczne zmiany miały miejsce na gruncie pozostałych pięciu podkomitetów Zgromadzenia.

¹³ Stany Zjednoczone uczestniczyły w pracach OGF od 1927 r. do jej rozwiązania w 1945 r., dając się poznać jako rzetelny partner, dotrzymujący prawnie niewiążących porozumień.

¹⁴ P. Calvin, J. W. Wessels, *Transnationalism and the League of Nations...*, s. 465.

¹⁵ Terminem Bank określam Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju. Bank oraz Stowarzyszenie Rozwoju Międzynarodowego tworzą łącznie Bank Światowy. Grupa Banku Światowego to zbiorcze określenie Banku Światowego oraz trzech innych organizacji.

¹⁶ R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, Warszawa 2006.

¹⁷ Do statutowych celów Banku należą: (1) pomoc w rekonstrukcji i rozwoju terytoriów państw członkowskich przez ułatwianie inwestycji kapitału dla celów produkcyjnych, (2) promowanie inwestycji zagranicznych przez udzielanie gwarancji lub udział w pożyczkach i inwestycjach dokonywanych przez inwestorów prywatnych, (3) promowanie długookresowego zrównoważonego wzrostu i równowagi płatniczej. Art. I. Articles of Agreement.

¹⁸ Art. III (4)(vii). Articles of Agreement: „Loans made or guaranteed by the Bank shall, except in special circumstances, be for the purpose of specific projects of reconstruction or development”.

¹⁹ W 1971 r. w konsekwencji decyzji rządu Stanów Zjednoczonych o zawieszeniu wymiennalności dolara na złoto doszło do rozpadu monetarnego sytemu Breton Woods, a dolar stał się walutą rozliczeniową wielu państw.

²⁰ I. Shihata, *Techniques To Avoid Proliferation Of International Organizations – the Experience of the World Bank*, w: *Mixed Agreements*, red. D. O’Keeffe, H.G. Schemers, Deventer 1983.

²¹ <http://www.worldbankgroup.org/>

²² Supra przypis 20.

²³ H. Schermers, N. Blokker, *International Institutional Law*, Boston–Leiden 2003, §1699–1702.

²⁴ Projekt porozumienia w sprawie IFC zredagowany został przez funkcjonariuszy Banku, przedyskutowany i przyjęty przez Radę Dyrektorów Wykonawczych i podpisany przez Radę Gubernatorów. Wszyscy członkowie Banku automatycznie uzyskali prawo członkostwa w Korporacji. Metodą tą posłużono się w trakcie procesu powoływania pozostałych instytucji afiliowanych.

²⁵ Organismes de développement, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABT_USFRENCH/0,,contentMDK:20146544~pagePK:64093409~piPK:64093441~theSitePK:328614,00.html.

²⁶ Supra, przypis 23.

²⁷ http://www.miga.org/about/index_sv.cfm?stid=1588.

²⁸ Supra, przypis 23.

²⁹ P. Macroidis, *The General Agreement on Tariffs and Trade. A commentary*, Oxford University Press, New York 2005, s. 2 i nast.

³⁰ D. Carreau, P. Juillard, *Droit international économique*, Paris 2007, s. 59 i nast.

³¹ 55 UNTS 187 (1947).

³² „[...] *To the fullest extent not inconsistent with existing legislation [...]*” – tzw. *clause du grand-pere*. UNTS 308, 1(a) i (b) (1947).

³³ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 1996, s. 17–30, 400–538.

³⁴ Nawiązując do dwóch pakietów reform gospodarczych Roosevelta New Deal z lat 30. (m.in. koniec parytetu złota, wprowadzenie prohibicji, wprowadzenie powszechnych ubezpieczeń społecznych), mających na celu wyprowadzenie Stanów Zjednoczonych z Wielkiego Kryzysu, Truman zainicjował projekt Fair Deal. Reformy miały wspomóc transformację wojennej gospodarki do potrzeb powojennego świata, jednak zmęczone wojną społeczeństwo nie było zainteresowane finansowaniem zaproponowanego modelu państwa socjalnego. Koalicja konserwatywna, która w trakcie II wojny światowej przerwała większość zainicjowanych przez Roosevelta programów, uniemożliwiła realizację Fair Deal (po niespodziewanej reelekcji w 1948 r. Truman zrealizował tylko jeden projekt). Osłabienie większości demokratycznej w Kongresie po wyborach 1950 r. wzmocniło koalicję konserwatywną, w której skład wchodził również demokraci.

³⁵ Supra przypis 30, s. 63.

³⁶ De Luna, P. Komarek, *Public Versus Private Power During the Truman Administration: a Study of Fair Deal Liberalism*, New York 1997, s. 35–36 za: http://en.wikipedia.org/wiki/Fair_Deal#cite_note-3.

³⁷ M. Matsushita, T. Schoenbaum, P. Mavroidis, *The World Trade Organization. Law, Practice and Policy*, Oxford 2003, s. 5.

³⁸ Taka pisownia (Strony Umawiające się) odnosi się do zgromadzenia wszystkich stron umawiających się.

³⁹ Supra przypis 30, s. 53–142.

⁴⁰ Nb. WTO nawet w obecnym kształcie nie obejmuje wszystkich obszarów uregulowanych Kartą Hawańską (kwestii takich jak zatrudnienie, konkurencja w handlu międzynarodowym czy powiązania pomiędzy inwestycjami zagranicznymi a rozwojem).

⁴¹ Wyjątkowy w skali światowej poziom ochrony praw człowieka na podstawie europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności czy dorobek Wspólnoty Europejskiej uzmysławiają doniosłość ograniczenia.

⁴² Zadanie liberalizacji monetarnej, bez której liberalizm handlowy nie jest możliwy, realizuje IMF. Sektorem oczekującym na liberalizację, wobec niepowodzenia OBWE, są prywatne inwestycje międzynarodowe.

⁴³ WTO nie posiada kompetencji do stanowienia prawa pochodnego.

⁴⁴ Podobnie WTO stanowi ośrodek permanentnych negocjacji handlowych oraz koordynacji negocjacji *ad hoc*.

⁴⁵ Od 1980 roku do końca działalności GATT zidentyfikowano przeszło 800 rodzajów barier pozacelnych.

⁴⁶ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm.

⁴⁷ Supra, przypis 46.

⁴⁸ W marcu 1947 r. funkcjonowanie rozpoczął IMF; w maju Truman przyznał 400 mln dolarów pomocy Turcji i Grecji; w czerwcu Marshall przedstawił założenia planu pomocy dla Europy.

⁴⁹ C. Douglas Dillon – podsekretarz stanu prezydenta Eisenhowera, sekretarz skarbu w kadencji Kennedy'ego (ten ostatni objął urząd w trakcie rundy, w styczniu 1961 r.).

⁵⁰ Supra, przypis 46.

⁵¹ http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/chrono.htm.

⁵² Nazwa rundy była hołdem dla zamordowanego rok wcześniej prezydenta oraz wyrazem uznania dlań za przeforsowanie zgody Kongresu na obniżenie cel do 50% w trakcie nadchodzącej rundy.

⁵³ Supra, przypis 46.

⁵⁴ EWG odrzuciła amerykańską inicjatywę ustanowienia stawki zerowej na towary, których EWG i Stany Zjednoczone są głównymi dostawcami.

⁵⁵ Istotny wpływ na poszerzenie tematyki negocjacji miał wydany w 1958 roku Raport o trendach w handlu międzynarodowym, zwanym czasem raportem Haberlera.

⁵⁶ Kongres sprzeciwił się, wbrew ustaleniom amerykańskich negocjatorów, stopniowemu zniesieniu systemu wyceny celnej *American Selling Price*, zgodnie z którym podstawą naliczenia cła nie była deklarowana przez eksportera cena sprzedaży towaru, ale cena sprzedaży amerykańskiego towaru identycznego lub podobnego.

⁵⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Runda urugwajska GATT i jej znaczenie dla Polski*; Instytut Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej, 1991; J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polska w WTO*,

Warszawa 2002; E. Kawecka-Wyrzykowska, Implications of the Uruguay Round Agreements for Poland, OECD, TD/TC/WP (95)7, Paris 1975.

⁵⁸ 1979 rok – kryzys wokół ambasady amerykańskiej w Teheranie i początek radzieckiej interwencji w Afganistanie.

The Evolution of Functional Subjectivity of Universal Economic Organisations

Summary

The Author examines to which extent political decisions on institutionalisation of international economic relations (according to the concept put forward by Mitrany) are secondary to the practice of those relations. The first part presents the evolution of the Economic and Financial Organisation, the second part – the process of setting up the World Bank Group. The last part examines processes of institutional changes which led to reshaping of the temporary GATT mechanism of 1947 into the international organisation WTO.

Within the conclusions the Author underlines that between the World Wars the Economic and Financial Organisation as the first international organisation undertook struggle for full emancipation from the states' control. The need of cooperation forced the organisation members to limit restrictions in this field and facilitated some institutional changes. From after the World War II the hope to avoid another Great Depression and world war focused on universal economic organisations in line with the neofunctional concept of carrying over the loyalty onto the cooperation centres.

The International Bank for Reconstruction and Development launched its activities in order to reconstruct the economy devastated by war, and over time began to assist developing countries, gradually reshaping and extending its structure by further organisations in line with its autonomic goals. GATT – a temporary assumed mechanism to regulate international goods turnover – was changed into an international organisation to answer to the needs of the international community. The cases analysed are – in the author's opinion – a promising example of the well utilised neofunctional integration potential.