

Michał Kruszka
Katedra Mikroekonomii
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

LIBERALIZACJA MIĘDZYNARODOWEGO PRZEPIYWU USŁUG FINANSOWYCH W EUROPEJSKICH KRAJACH OKRESU TRANSFORMACJI

1. Uwagi wstępne

Globalizacja to proces, który bez wątplenia jest jedną z najważniejszych cech współczesnej gospodarki. Towarzyszy mu pogłębiająca się liberalizacja wymiany międzynarodowej. Podwaliny instytucjonalne, sprzyjające znoszeniu barier protekcjonistycznych, zostały ustanowione już w 1947 r. dzięki podpisaniu Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*). Rozwój ekonomiczny i nasilająca się konkurencja spowodowały jednak, że normy GATT stały się niewystarczającym gwarantem zwiększania swobody na ponad lokalnych rynkach. W związku z tym uczestnicy Rundy Urugwajskiej GATT zdecydowali się na powołanie nowej instytucji, tj. Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization – WTO*).

WTO zaczęła swoją działalność 1 stycznia 1995 r. i całkowicie przejęła na siebie zadanie usuwania ograniczeń w wymianie międzynarodowej. Ten cel jest realizowany poprzez nadzorowanie wykonywania wielostronnych umów, które tworzą system prawny WTO. Łącznie podpisano 18 obligatoryjnych traktatów¹ oraz 4 fakultatywne porozumienia handlowe. Wśród powszechnie wiążących umów jest również Układ ogólny w sprawie handlu usługami (*General Agreement on Trade in Services – GATS*)². Jest to pierwsze uzgodnienie zasad liberalizujących światowy handel usługami, a z racji powiększającego się udziału usług w strukturze wysoko i średnio rozwiniętych gospodarkach można z pewnością spodziewać się, iż rola GATS będzie zdecydowanie wzrastać.

2. Podstawowe reguły GATS

Układ ogólny w sprawie handlu usługami jest w dużym stopniu wzorowany na GATT, który jednak regulował wyłącznie przepływ towarów. W związku z tym podstawowe narzędzia liberalizujące wymianę międzynarodową to klauzula największego uprzywilejowania (KNU) oraz zasada narodowego traktowania. Pierwsza z nich ma za zadanie zrównanie w przywilejach wszystkich członków WTO. Zatem jeśli jedno z państw przyzna swojemu partnerowi handlowemu jakiegokolwiek szczególne uprawnienia, to z mocy KNU takimi samymi regułami zostają równocześnie objęci pozostali sygnatariusze GATS. Zasada narodowego traktowania głosi natomiast, że usługi i

¹ Więcej informacji można znaleźć w: B. M. Hoekman, M. M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 50 – 51.

² Polski przekład znajduje się w załączniku do Dz. U. 1998 Nr 34, poz.195.

usługodawcy zagraniczni nie mogą być na rynku wewnętrznym innego państwa traktowani w sposób mniej korzystny od dostawców i usług rodzimych.

W przypadku GATT dodatkowym instrumentem, niezwykle ważnym w odniesieniu do towarów, są listy związanych tariff celnych. Oznacza to, że wynegocjowane w ramach WTO obciążenia tariffowe nie mogą być podniesione. Handel usługami, z racji ich niematerialności, nie podlega ocenie, a zatem to narzędzie nie ma zastosowania.

Niestety, członkowie WTO w momencie podpisywania Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej nie byli jeszcze zdecydowani na daleko posuniętą liberalizację wymiany usługowej. W związku z tym wprowadzono możliwości znacznego ograniczenia swobody w tym sektorze gospodarki. Polegają one na dozwolonym odstępstwie od KNU, o ile zostało ono zadeklarowane w momencie podpisywania GATS. Oznacza to, że KNU ma zawsze zastosowanie, chyba, że państwo zastrzegło wyjątek w którymś podsektorze usługowym. Natomiast zasada narodowego traktowania tylko wtedy jest stosowana, jeśli dany kraj przyjął na siebie takie zobowiązanie w obrębie konkretnej grupy usług³. Sporządzenie listy szczegółowych zobowiązań było warunkiem przystąpienia do WTO. Zatem im więcej sektorów zostało objętych określonymi zobowiązaniami, tym szerzej praktykowana jest zasada narodowego traktowania. Jeśli jednak członek WTO nie umieścił danej grupy usług na swojej liście, to w pełni legalnie może utrzymywać środki dyskryminujące obcych usługodawców lub ich usługi.

3. Podaż usług w handlu międzynarodowym

GATS jasno określa, w jakim przypadku dochodzi do międzynarodowego przepływu usług. W świetle art. I ust. 2 następuje to, gdy usługa jest świadczona:

- z terytorium jednego państwa na terytorium innego kraju. Jest to tzw. usługa transgraniczna, w przypadku której nie jest konieczne przemieszczanie się usługodawcy lub usługobiorcy. Przykładem takich świadczeń może być udzielenie porady prawnej przez telefon, kształcenie korespondencyjne, złożenie dyspozycji maklerskiej przez Internet.
- na terytorium jednego członka GATS dla usługobiorcy któregośkolwiek innego członka. Jest to tzw. konsumpcja za granicą, czyli sytuacja, gdy usługobiorca udaje się do kraju usługodawcy. Przykładem może być choćby wyjazd na zagraniczne studia.
- przez usługodawcę jednego członka poprzez jego obecność handlową na terytorium innego członka GATS. W takiej sytuacji zagraniczny usługodawca tworzy w innym kraju swoje przedstawicielstwo, oddział, czy przedsiębiorstwo.
- przez usługodawcę jednego członka GATS poprzez obecność osób fizycznych na terytorium któregośkolwiek innego członka GATS. Zatem zagraniczny usługodawca wysyła swój personel do kraju usługobiorcy i tam następuje wykonanie usługi.

Wymienione powyżej zasady definiują tzw. tryby podaży (*modes of supply*) usług w obrocie międzynarodowym. Odpowiednie ujęcie form świadczenia jest niezwykle ważne, ponieważ to właśnie w stosunku do nich każdy z członków WTO przyjmuje deklaracje liberalizacyjne dla poszczególnych podsektorów usługowych.

³ Więcej na ten temat w: M. Kruszka, Liberalizacja światowego handlu usługami w świetle reguł WTO, [w:] Konkurencja: mity i fakty, red. T. Bernat, Wydawnictwo Katedry Polityki Gospodarczej SGH, Warszawa – Katowice – Szczecin 2001, wersja elektroniczna, s. 386 – 388.

4. GATS i usługi finansowe

W świetle GATS sfera usług finansowych obejmuje wszystkie usługi ubezpieczeniowe i pokrewne oraz wszelkie usługi bankowe. Dodatkowo zalicza się do niej również tzw. inne usługi finansowe, które w swej istocie wykraczają poza typowe pojmowanie czynności bankowych⁴. Przykładem mogą być: leasing finansowy, maklerstwo lub zarządzanie aktywami. Jak z tego wynika wyszczególnienie nie jest zbyt precyzyjne i czasami zazębia się z innym podsektorem, jakim są usługi dla biznesu.

Strony GATS generalnie uznały, że cały podsektor finansowy zostaje objęty przepisami Układu ogólnego w sprawie handlu usługami. Co prawda negocjacje trwały do grudnia 1997 r. czyli zakończyły się dwa lata po ustanowieniu WTO, lecz w ich wyniku znacznie rozszerzono dostęp do rynków, na których obraca się miliardami dolarów⁵. Trzeba jednak pamiętać, że każdy z członków mógł w tym momencie zastrzec, iż pewne rodzaje świadczeń nie będą podlegały działaniu KNU oraz miał prawo nie wpisywać na swoją listę szczegółowych zobowiązań wybranych grup usługowych. W praktyce wiele państw z tego skorzystało, co częściowo ograniczyło zasięg liberalizacji, jednak i tak zaszła ona dalej niż w przypadku innych „wrażliwych” podsektorów, np. telekomunikacji⁶.

Dosyć istotną różnicą pomiędzy ogólnymi regułami GATS, a normami określającymi zasady międzynarodowego handlu usługami finansowymi jest zdefiniowanie „usług w wykonywaniu funkcji władczych”. Zgodnie z art. I ust. 3 b) zasady GATS nie odnoszą się do usług tego typu. Art. I ust. 3 c) stwierdza, że usługą w wykonywaniu funkcji władczych jest usługa, która nie jest dostarczana ani na zasadach handlowych, ani też w ramach konkurencji z jednym lub większą liczbą usługodawców. Natomiast przepisy Załącznika w sprawie usług finansowych stanowią swoisty *lex specialis*, gdyż zawężają pojęcie usług władczych do⁷:

- działań banku centralnego albo władz monetarnych bądź innej instytucji publicznej w wykonywaniu polityki pieniężnej lub kursowej;
- działania stanowiącego część ustawowego systemu ubezpieczeń społecznych albo powszechnego programu emerytalnego;
- innych działań wykonywanych przez instytucję publiczną na rachunek, z gwarancją lub użyciem zasobów finansowych rządu

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

Pomimo założonej generalnej swobody w przepływach usług finansowych, państwa członkowskie WTO nie są powstrzymywane przed wprowadzaniem środków wynikających z przezorności, a obejmujących: ochronę inwestorów, depozytariuszy, posiadaczy polis ubezpieczeniowych i innych podobnych grup usługobiorców oraz

⁴ Pełną typologię omawianych usług przedstawia punkt 5 Załącznika GATS w sprawie usług finansowych.

⁵ Historię negocjacji przedstawiają: W. Dobson, P. Jacquet, *Financial Services Liberalization in the WTO*, Institute for International Economics, Waszyngton 1998, s. 80 – 85.

⁶ Swoją ofertę liberalizacyjną zgłosiło 71 członków WTO – siedmiu z nich, w tym Polska, nie przeprowadziło jednak pełnej procedury ratyfikacyjnej Piątego Protokołu GATS, który stanowi formalne zwieńczenie negocjacji z 1997 r.

⁷ Ust. 1b) Załącznika GATS w sprawie usług finansowych.

środków zapewniających wewnętrzną spójność i stabilność krajowego systemu finansowego. Tego typu regulacja jest wyraźnie podyktowana pełną świadomością strategicznego znaczenia sektora finansowego dla współczesnych gospodarek oraz wiedzą na temat potencjalnej czułości sfery monetarnej na destrukcyjne działania spekulacyjne. Strony GATS zastrzegły jednak, że środki bezpieczeństwa niezgodne z Układem, są dopuszczalne tylko wówczas, gdy ich stosowanie nie będzie prowadziło do uchylenia się od wcześniej zadeklarowanych zobowiązań członka WTO.

Ogólne normy GATS bardzo wyraźnie kładą nacisk na przejrzystość regulacji w sferze usług. Dlatego w głównej części traktatu znajduje się spora liczba zapisów o konieczności ujawniania wewnętrznych przepisów w tym względzie i notyfikowaniu wszelkich zmian. Jednak w podsektorze finansowym pełna jawność jest niewskazana i niemożliwa. Dlatego strony GATS zaznaczyły, że nic w Układzie ogólnym w sprawie handlu usługami nie może być interpretowane w sposób wymagający od członka WTO ujawnienia informacji o sprawach i rachunkach indywidualnych, czy też jakiegokolwiek informacji poufnych albo prawnie zastrzeżonych, znajdujących się w posiadaniu instytucji publicznej⁸.

Niepełne zniesienie barier w swobodnym przepływie usług finansowych potencjalnie mogłoby utrudniać dalsze funkcjonowanie usługowej części umów WTO. Członkowie Światowej Organizacji Handlu w pełni zdawali sobie z tego sprawę i dlatego w 2000 r. zainicjowali nową rundę negocjacji, tzw. GATS 2000. Jest to o tyle istotne, iż powszechnie przypuszczano, że 3. Konferencja Ministerialna WTO z 1999 r. rozpocznie Rundę Milenijną⁹, która miała objąć wszystkie pola aktywności WTO. W rzeczywistości Konferencja w Seattle zakończyła się fiaskiem, które groziło paraliżem WTO i zablokowaniem dalszych rokowań. Dopiero niezwykle aktywność Dyrektora Generalnego Mika Moore'a pozwoliła w 2001 r. ustalić w Doha (Katar) mandat negocjacyjny dla Rundy Milenijnej. Zatem mimo dużych problemów, nawet przed zainicjowaniem „globalnej” rundy już rozpoczęły się prace nad pogłębieniem liberalizacji wymiany usługowej, w tym oferty finansowej. Rozmowy mają być sfinalizowane w 2005 r.

5. Liberalizacja handlu usługami finansowymi w europejskich krajach okresu transformacji – próba kwantyfikacji

Usługi finansowe są powszechnie uważane za grupę o kluczowym znaczeniu we współczesnej gospodarce. Państwa przeprowadzające przebudowę od systemu nakazowo – rozdzielczego do rynkowego stanęły przed trudnym wyzwaniem. Z jednej strony musiały nadrabiać wieloletnie opóźnienia w rozwoju sektora finansowego, gdyż bez tego skazane byłyby na cywilizacyjną zapaść. Z drugiej strony wystawienie się na nieograniczoną konkurencję z ofertą pochodzącą z państw Wspólnot Europejskich mogło oznaczać przekreślenie szans dla rodzimych usługodawców. W związku z tego rodzaju wyzwaniami interesująca była analiza rzeczywistych ofert liberalizacyjnych zgłoszonych w ramach GATS.

⁸ Ust. 2 b) Załącznika GATS w sprawie usług finansowych.

⁹ A.V. Deardorff, R. M. Stern, What the Public Should Know about Globalization and the World Trade Organization, Research Seminar in International Economics Discussion Paper No. 460, The University of Michigan, Michigan 2000, s. 38 – 42.

Wszystkie państwa z Europy Środkowej i Wschodniej są już włączone w orbitę oddziaływania WTO. Część z nich jest członkami – założycielami, co oznacza, że delegacje z tych państw uczestniczyły w Rundzie Urugwajskiej GATT, podpisały jej Akt Końcowy i ratyfikowały Porozumienie WTO. Część jest członkami przyjętymi, którzy musieli przejść proces akcesji po Rundzie Urugwajskiej. Ostatnia grupa ma jedynie status obserwatora, który dopiero złożył wniosek o powołanie Grupy Roboczej mającej się zająć ustaleniem warunków przystąpienia do WTO. Informacje o statusie wszystkich państw zebrano w Tabeli 1.

Tabela 1

Status europejskich państw okresu transformacji w WTO

Kraje	Status	Data uzyskania statusu
Albania	członek przyjęty	8. 09. 2000
Białoruś	obserwator	27. 10. 1993
Bośnia i Hercegowina	obserwator	15. 07. 1999
Bułgaria	członek przyjęty	1. 12. 1996
Chorwacja	członek przyjęty	30. 11. 2000
Czechy	członek założyciel	1. 01. 1995
Estonia	członek przyjęty	13. 11. 1999
Jugosławia	obserwator	8. 02. 2001
Litwa	członek przyjęty	31. 05. 2001
Łotwa	członek przyjęty	10. 02. 1999
Macedonia	obserwator	21. 12. 1994
Mołdawia	członek przyjęty	26. 07. 2001
Polska	członek założyciel	1. 07. 1995
Rosja	obserwator	16. 06. 1993
Rumunia	członek założyciel	1. 01. 1995
Słowacja	członek założyciel	1. 01. 1995
Słowenia	członek przyjęty	30. 07. 1995
Ukraina	obserwator	17. 12. 1994
Węgry	członek założyciel	1. 01. 1995

Źródło: opracowanie własne

Zgodnie ze stanem rzeczywistego członkostwa w WTO, w dalszej analizie uwzględniono listy zobowiązań 13 państw. Jak już wyżej wspomniano, sektor finansowy nie jest całkowicie jednoznacznie wyodrębniony spośród innych grup, gdyż np. zarządzanie aktywami bezpośrednio wiąże się z podsektorem usług dla biznesu. Dlatego zdecydowano o zawężeniu zespołu finansowego do tradycyjnie pojmowanej oferty bankowej i ubezpieczeniowej. W pierwszym przypadku były to czynności polegające na przyjmowaniu depozytów oraz udzielaniu pożyczek. W drugim przypadku chodziło o zawieranie ubezpieczeń na życie oraz pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych¹⁰.

Konieczne staje się w tym momencie przedstawienie formy list zobowiązań podejmowanych w ramach GATS. Każdy kraj musi zadeklarować swoje postępowanie w zakresie dostępu do rynku (*Market Access*) oraz narodowego traktowania (*National Treatment*). Ponieważ GATS przewiduje cztery tryby międzynarodowej podaży usług (usługi transgraniczne, konsumpcja za granicą, obecność handlowa, obecność osób

¹⁰ Wyłączono z tego specyficzne ubezpieczenia mienia w ruchu lotniczym, morskim itp.

fizycznych), w rzeczywistości członek WTO ma obowiązek złożenia dla każdego zespołu usług 8 odrębnych deklaracji: jakie zobowiązania przyjmuje na siebie dla każdego trybu podaży w zakresie dostępu do swojego rynku oraz narodowego traktowania usług i usługodawców zagranicznych. W praktyce nie ma właściwie państwa, które zdecydowałoby na znaczącą liberalizację czwartego trybu podaży usług, polegającą na dopuszczeniu swobodnego przemieszczania się zagranicznych osób fizycznych w celu świadczenia usług na rzecz krajowych usługobiorców. Oczywiście wynika to z chęci daleko posuniętej ochrony rodzimego rynku pracy. W związku z tym ten rodzaj zobowiązań nie był brany pod uwagę w dalszej analizie. Podkreślić jednak trzeba, że mandat rozmów GATS 2000 zawiera ten komponent i choć jest to wysoce problematyczne, to istnieje szansa na dalej posuniętą liberalizację przepływu osób w przyszłych umowach WTO.

Przełożenie norm traktatowych na dane statystyczne jest niezwykle utrudnione, gdyż pomiar międzynarodowego przepływu usług natrafia na wiele problemów, wynikających głównie z niematerialnego charakteru oferty rynkowej. Właściwie jedynym krajem, który kompleksowo monitoruje ten wycinek handlu zagranicznego są Stany Zjednoczone Ameryki¹¹. Najnowsze dostępne informacje dotyczą roku 1999 i zostały one umieszczone w Tabeli 2.

Tabela 2
Struktura międzynarodowego handlu usługami finansowymi w USA w 1999 roku

Wyszczególnienie	Handel transgraniczny		Obecność handlowa	
	eksport	import	eksport	import
	mld USD		mld USD	
Usługi ubezpieczeniowe	1,30	3,21	47,96	78,84
Usługi bankowe	14,30	3,40	25,40	15,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie Recent Trends in U.S. Services Trade. 2001 Annual Report, USITC, Waszyngton 2001, s. 7-1 – 7-4; 13-1 – 13-3 oraz internetowej bazy danych U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, www.bea.doc.gov/bea/di.

W swoich pracach *U.S. International Trade Commission* używa trochę odmiennej nomenklatury w porównaniu z traktatowymi regułami GATS. Jednak analitycy USITC zaznaczają, że handel transgraniczny jest agregatem zawierającym informacje o przepływie usług, który odbywa się według 1, 2 i 4 trybu opisanego w GATS, natomiast obecność handlowa jest tak samo definiowana¹².

Na podstawie danych zawartych w Tabeli 2 można ustalić wagi, jakie należy przypisać zobowiązaniom liberalizującym poszczególne tryby międzynarodowej podaży usług finansowych. Jak widać najważniejsza w tym sektorze jest możliwość ustanowienia obecności handlowej, czyli stworzenia własnego oddziału, przedstawicielstwa lub przedsiębiorstwa na terytorium innego członka WTO. W przypadku usług ubezpieczeniowych jest to przytłaczająca przewaga, trochę mniej zróżnicowany jest układ

¹¹ Odpowiada za to U.S. International Trade Commission, która rozpoczęła swe badania na przełomie 1994 i 1995 r. Jej roczne raporty są unikatowym kompendium statystycznym, rozbudowanym o część analityczną. Ostatnia edycja to: Recent Trends in U.S. Services Trade. 2001 Annual Report, USITC, Waszyngton 2001.

¹² General Agreement on Trade in Services: Examination of the Schedules of Commitments Submitted by Eastern Europe, the European Free Trade Association, and Turkey, USITC, Waszyngton 1998, s. 2 – 3.

usług bankowych, choć i tu w przypadku importu stosunek wartości usług oferowanych poprzez obecność handlową wobec dostarczanych transgranicznie wynosi blisko 5 do 1.

Biorąc pod uwagę, iż analizowana grupa usług została rozbita na ofertę ubezpieczeń na życie oraz pozostałe ubezpieczenia oraz możliwość deponowania pieniędzy i zaciągania pożyczek, należy trochę zróżnicować wagi zobowiązań liberalizacyjnych dla tych zespołów produktów usługowych. Rozpatrzmy przykład usługi transgranicznej – wydaje się możliwe, że krajowy konsument nie będzie zbyt mocno zainteresowany zawarciem umowy ubezpieczenia na życie w takim trybie, czyli bez bezpośredniego kontaktu z usługodawcą. Inaczej jednak może kształtować się jego skłonność do podpisania umowy ubezpieczenia towaru w drogowym transporcie międzynarodowym. Podobne wnioski można wysnuć dla depozytów i pożyczek. Prawdopodobnie mniejsza będzie chęć deponowania pieniędzy w zagranicznej instytucji, z której przedstawicielem nie miało się osobistego kontaktu, natomiast zaciągnięcie pożyczki nie powinno wiązać się z takimi obawami.

Dodatkowo należy rozpatrzyć różnice w zobowiązaniach dotyczących usługi transgranicznej oraz konsumpcji za granicą. Jeśli jakiś członek WTO decyduje się na znaczne zobowiązania liberalizujące pierwszą formę podaży, to równocześnie przyjmuje na siebie obowiązek zapewnienia swobody przepływu kapitału finansowego. Drugi tryb podaży usług nie wymaga takich zapewnień¹³. Ostatecznie przyjęto wagi, które zamieszczono w Tabeli 3.

Tabela 3

Wagi zobowiązań liberalizujących poszczególne tryby międzynarodowej podaży usług finansowych

Wyszczególnienie	Usługi transgraniczne	Konsumpcja za granicą	Obecność handlowa
Usługi ubezpieczeniowe			
na życie	0,12	0,03	0,85
pozostałe	0,20	0,05	0,75
Usługi bankowe			
depozyty	0,12	0,03	0,85
pożyczki	0,20	0,05	0,75

Źródło: A. Mattoo, *Financial Services and the World Trade Organization: Liberalization Commitments of the Developing and Transition Economies*, Policy Research Working Paper No. 2184, World Bank 1999, s. 40.

Członkowie GATS mają trzy opcje zobowiązań dla każdego sposobu dostarczania usług. Pierwsza to stwierdzenie: „bez ograniczeń” („*none*”). Takie postanowienie oznacza zgodę na całkowicie swobodny dostęp do rynku wewnętrznego oraz postępowanie zgodne z klauzulą narodową. Na przeciwnym skraju znajduje się możliwość: „bez zobowiązania” („*unbound*”), co wskazuje, że dany kraj nie chce przyjąć na siebie zobowiązań liberalizacyjnych. Nie musi to oznaczać, iż we wskazanej podklasie usług istnieją bariery wejścia na rynek lub też zagraniczni usługodawcy są dyskryminowani, lecz jest to informacja, że członek WTO zastrzega sobie możliwość wprowadzenia takich środków w przyszłości – a takie postępowanie byłoby

¹³ A. Mattoo, *Financial Services and the World Trade Organization: Liberalization Commitments of the Developing and Transition Economies*, Policy Research Working Paper No. 2184, World Bank 1999, s. 40.

niedopuszczalne, gdyby wcześniej przyjął na siebie zobowiązania wynikające z GATS¹⁴. Ostatnia opcja jest pośrednia i może przyjąć dwie formy. Pierwsza z nich jest postacią negatywną, gdyż w przypadku danej grupy usług członek WTO generalnie deklaruje postępowanie „bez ograniczeń”, a równocześnie wskazuje możliwe bariery. Druga forma jest działaniem pozytywnym: dla określonych usług zakłada się stan „bez zobowiązań”, jednak dopuszcza się odstępstwa, które czasami ułatwiają wejście na rynek.

Oferta liberalizacji dwóch pierwszych sposobów oferowania usług finansowych w skali międzynarodowej, tj. usług transgranicznych i konsumpcji za granicą, jest z reguły w analizowanych krajach mało zróżnicowana. Najczęściej występują skrajne rozwiązania: brak ograniczeń lub brak jakichkolwiek zobowiązań. Pierwsza opcja była kodowana jako 1, druga jako 0. Wprowadzenie rozwiązań pośrednich oznaczało nadanie kodu 0,5.

W przypadku zobowiązań dotyczących obecności handlowej europejskie kraje okresu transformacji zdecydowanie szerzej sięgają do arsenału środków, które GATS uznaje za ograniczenia w handlu międzynarodowym, lecz dopuszcza ich stosowanie o ile zostały zadeklarowane już w momencie wstępowania do WTO. Ich ciężar dyskryminacyjny – blokujący jest jednak dosyć zróżnicowany i dlatego przyjęto kody umieszczone w Tabeli 4.

Tabela 4

Kody ograniczeń obecności handlowej w podsektorze usług finansowych

Ograniczenie	Kod
Brak ograniczeń	1,00
Wymóg szczególnej formy prawnej	0,75
Ograniczenia liczby usługodawców (np. ustanowienie wyłączności dla podmiotu krajowego) w jednej podgrupie usługowej	0,75
Ograniczenie udziału kapitału zagranicznego, zezwalające na przekroczenie 50 % udziałów dla jednego podmiotu zagranicznego	0,75
Wymóg zezwolenia na transfer kapitału za granicę	0,75
Inne pojedyncze ograniczenie, np. wymóg rodzimego obywatelstwa dla członków zarządu	0,75
Ograniczenia liczby usługodawców (np. ustanowienie wyłączności dla podmiotu krajowego) w więcej niż jednej podgrupie usługowej	0,50
Ograniczenie udziału kapitału zagranicznego, nie zezwalające na przekroczenie 50 % udziałów dla jednego podmiotu zagranicznego lub wymagające partnerstwa z podmiotem krajowym	0,50
Inne ograniczenia, jeśli jest ich więcej niż jedno	0,50
Ustanowienie górnego limitu wartości transferowanego kapitału za granicę	0,50
Zakaz transferu kapitału za granicę	0,25
Zakaz wejścia dla nowych podmiotów	0,10
Brak zobowiązań	0,00

Źródło: opracowanie własne

¹⁴ C. F. Thornberg, F. L. Edwards, Determinants of Services Trade Liberalization: A Study of GATS Negotiation, materiały konferencyjne „World Services Congress” Atlanta, 1-3 listopad 1999, s. 7.

Dzięki systemowi kodów i wag możliwa stała się budowa indeksu wskazującego stopień liberalizacji międzynarodowego przepływu usług finansowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Indeks taki konstruowano według formuły zaproponowanej przez A. Mattoo¹⁵:

$$\text{INDEKS_LIB1} = \sum w_i k_i^j \quad (1)$$

gdzie: w_i – waga przypisana i – temu trybowi podaży usług (zob. Tabela 3);
 i – numer trybu, $i = 1, 2, 3$;
 k_i^j – kod ograniczenia przyjętego przez kraj j dla i – tego trybu podaży usług.

Osobno budowano powyższe wskaźniki dla zobowiązań dotyczących dostępu do rynku oraz narodowego traktowania. Odrębnie określono także indeksy dla ubezpieczeń i usług bankowych. Wspólna agregacja obu podgrup usług wydaje się być niemożliwa, gdyż nie wszystkie państwa przechodzące transformację mają porównywalnie rozwinięte sfery finansowe. Jednak pokuszono się o unifikację indeksów w ramach podgrup, przyjmując kolejne wagi: 0,7 dla zobowiązań dostępu do rynku i 0,3 dla klauzuli narodowego traktowania. Uznano bowiem, że w przypadku analizowanych krajów liberalizacja będzie bez wątpienia skutkować silniejszą penetracją rodzimego rynku przez konkurentów z rozwiniętych państw Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. W związku z tym zdecydowanie ważniejsze jest uzyskanie możliwości wejścia na rynki krajów transformujących się i nawet napotkanie na nich dyskryminacyjnych rozwiązań, przy wewnętrznym potencjale ekonomicznym zachodnich podmiotów gospodarczych, nie powinno dla nich stanowić tak dużej bariery.

Ostateczny indeks zobowiązań liberalizacyjnych był skonstruowany według formuły:

$$\text{INDEKS_LIB2} = 0,7 * \text{INDEKS_LIB1}_{\text{AKC}} + 0,3 * \text{INDEKS_LIB1}_{\text{NAR}} \quad (2)$$

gdzie: $\text{INDEKS_LIB1}_{\text{AKC}}$ – indeks obliczony według wzoru (1) dla zobowiązań dostępu do rynku;

$\text{INDEKS_LIB1}_{\text{NAR}}$ – indeks obliczony według wzoru (1) dla zobowiązań narodowego traktowania.

Gdyby jakiś kraj przyjął we wszystkich trybach podaży usług opcję braku ograniczeń w dostępie do rynku wewnętrznego oraz nie wprowadzałby jakichkolwiek odstępstw od narodowego traktowania, to INDEKS_LIB1 oraz INDEKS_LIB2 wyniosłyby 1. Odrzucenie wszelkiego typu zobowiązań wymusiłoby wartości obu indeksów równe 0. Uzyskane wskaźniki zawarto w Tabelach 5 – 6.

¹⁵ A. Mattoo, *Financial Services...*, op. cit., s. 40.

Tabela 5

Indeks liberalizacji cząstkowych zobowiązań w sferze usług finansowych w europejskich krajach
okresu transformacji

Kraje	Usługi ubezpieczeniowe				Usługi bankowe			
	INDEKS LIB1 _{AKC}		INDEKS LIB1 _{NAR}		INDEKS LIB1 _{AKC}		INDEKS LIB1 _{NAR}	
	ubezp. na życie	pozostałe ubezp.	ubezp. na życie	pozostałe ubezp.	depozyty	pożyczki	depozyty	pożyczki
Albania	0,88	0,80	0,80	0,73	0,83	0,76	1,00	1,00
Bułgaria	0,60	0,53	0,75	0,69	0,60	0,53	0,60	0,53
Chorwacja	0,81	0,73	1,00	1,00	0,81	0,91	1,00	1,00
Czechy	0,80	0,76	1,00	1,00	0,80	0,76	1,00	1,00
Estonia	1,00	1,00	0,96	0,96	0,94	1,00	1,00	1,00
Litwa	0,84	0,76	1,00	1,00	0,96	0,96	1,00	1,00
Łotwa	0,84	0,76	1,00	1,00	0,84	0,76	1,00	1,00
Mołdawia	0,88	0,80	1,00	1,00	0,84	0,80	1,00	1,00
Polska	0,55	0,49	0,85	0,75	0,77	0,68	0,85	0,75
Rumunia	0,68	0,60	0,85	0,75	0,94	0,96	1,00	1,00
Słowacja	0,63	0,60	0,96	0,96	0,76	0,73	1,00	1,00
Słowenia	0,64	0,56	0,85	0,75	0,72	0,76	1,00	1,00
Węgry	0,64	0,56	1,00	1,00	0,92	0,93	1,00	1,00
Średnia	0,75	0,69	0,92	0,89	0,83	0,81	0,96	0,94

Zródło: opracowanie własne.

Tabela 6

Indeks liberalizacji międzynarodowego przepływu usług finansowych w europejskich krajach
okresu transformacji

Kraje	Usługi ubezpieczeniowe		Usługi bankowe	
	INDEKS LIB2		INDEKS LIB2	
	ubezpieczenia na życie	pozostałe ubezpieczenia	depozyty	pożyczki
Albania	0,86	0,78	0,88	0,83
Bułgaria	0,65	0,58	0,60	0,53
Chorwacja	0,87	0,81	0,87	0,94
Czechy	0,86	0,83	0,86	0,83
Estonia	0,99	0,99	0,96	1,00
Litwa	0,89	0,83	0,97	0,97
Łotwa	0,89	0,83	0,89	0,83
Mołdawia	0,92	0,86	0,89	0,86
Polska	0,64	0,57	0,79	0,70
Rumunia	0,73	0,65	0,96	0,97
Słowacja	0,73	0,71	0,83	0,81
Słowenia	0,70	0,62	0,80	0,83
Węgry	0,75	0,69	0,94	0,95
Średnia	0,81	0,75	0,86	0,85

Zródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych informacji wynika, że region Europy Środkowej i Wschodniej jest relatywnie otwarty na międzynarodową konkurencję w zakresie usług finansowych. Indeksy zawarte w Tabeli 5 pokazują, że najbardziej utrudnione jest wejście na rynek ubezpieczeń nie obejmujących życia (średnia wartość indeksu równa 0,69), natomiast najmniej restrykcji zadeklarowano w zakresie narodowego traktowania depozytów bankowych (średni poziom indeksu wynosi 0,96). Jednoznacznie widać, że

państwa okresu transformacji wolą wprowadzać obostrzenia w dostępie do rynku, natomiast sporadycznie pojawiają się środki niweczące narodowe traktowanie usług i usługodawców zagranicznych. Ogólny wniosek o relatywnie liberalnym podejściu do międzynarodowego przepływu usług finansowych można powtórzyć na podstawie analizy wskaźników zawartych w Tabeli 6.

Wśród rozpatrywanych państw najmniej restrykcyjną ofertę złożyły: Estonia oraz Litwa. Można niemal pokusić się o stwierdzenie, że otworzyły one swoje rynki finansowe, choć Estonia uczyniła to w większym stopniu w przypadku oferty ubezpieczeniowej. Dla przykładu można podać, iż Estonia wprowadziła tylko jedno ograniczenia w narodowym traktowaniu zagranicznych usługodawców oferujących wszelkie ubezpieczenia: połowa zarządu podmiotu działającego w formie spółki akcyjnej na terytorium Estonii może się składać z obywateli obcych państw, lecz proporcje muszą odpowiadać udziałom wniesionym przez obcy kapitał. Również tylko jedno obostrzenie znalazło się w przypadku deklaracji dotyczących dostępu do rynku depozytów bankowych: korzystanie z trybu usługi transgranicznej, czyli zakładanie depozytu za granicą, bez opuszczania terytorium Estonii, wymaga autoryzacji przez bank centralny.

Na przeciwnym biegunie oferty liberalizacyjnej znalazły się Polska i Bułgaria. Tylko te państwa nie zadeklarowały jakichkolwiek zobowiązań w zakresie dostępu do usług bankowych w formie konsumpcji transgranicznej oraz konsumpcji za granicą, natomiast obecność handlowa napotkała liczne przeszkody, choć mniejszego kalibru. Analogicznie zostało ujęte narodowe traktowanie usług deponowania i pożyczania pieniędzy: brak zobowiązań w zakresie dwóch pierwszych trybów podaży oraz kilka obostrzeń dla obecności handlowej. Podsektor usług ubezpieczeniowych został jeszcze mniej otwarty na konkurencję, gdyż ponownie nie prowadzono żadnych deklaracji dla usług transgranicznych i konsumowanych za granicą, a poza tym Polska zapisała w swojej ofercie, iż nie godzi się na transfer za granicę funduszy ubezpieczeniowych. Tak radykalne podejście przyjęła jeszcze tylko Słowacja.

W tym miejscu należy się bardziej szczegółowo odnieść do sytuacji Polski i ponownie trzeba podkreślić, że normy GATS stanowią jedynie, że brak zobowiązań w danej dziedzinie usług oznacza, że członek WTO nie godzi się na związanie się regułami traktatów międzynarodowych. Nie jest to jednoznaczne z wprowadzaniem restrykcji, lecz jedynie sygnalizuje, iż rząd tego państwa pozostawia sobie swobodę w tworzeniu wewnętrznych regulacji, czasami odmiennych od zamysłów WTO. Właśnie tak postąpiła Polska, np. w zakresie bankowej obecności handlowej przyjęto, że wymagana jest forma prawna spółki akcyjnej, natomiast krajowe (a nie międzynarodowe) normy prawa bankowego zezwalają na tworzenie oddziałów banków zagranicznych, czyli podmiotów, które spółkami z pewnością nie są. Dodatkowo należy pamiętać, że odstępianie od międzynarodowych zobowiązań liberalizacyjnych mogło pośrednio zachęcać do udziału w prywatyzacji już istniejących podmiotów krajowych oraz tworzenia mieszanych przedsięwzięć gospodarczych. Bardzo duży udział kapitału zagranicznego w polskim systemie finansowym jest pośrednim dowodem skuteczności takiej polityki.

Rok 2002 staje się jednak przełomowym momentem w zakresie sytuacji prawnej bankowych usług transgranicznych i ich konsumpcji za granicą. Przyjęta już nowelizacja prawa bankowego¹⁶ wprowadza bowiem do polskich przepisów pojęcie „działalności transgranicznej”, która jest praktycznie tożsama z regułami GATS. Niestety, przepisy na

¹⁶ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw, Dz. U. Nr 111, poz. 1195.

ten temat wejdą w życie dopiero w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a swoboda w przepływie usług świadczonych transgranicznie obejmie wyłącznie państwa członkowskie UE.

Daleko posunięte ograniczenia konsumpcji za granicą usług bankowych wynikały w Polsce z przepisów prawa dewizowego¹⁷. Nowa ustawa (z 20 czerwca 2002 r.) przeszła już etap prac legislacyjnych w Senacie i wprowadza znaczną swobodę w przepływie środków płatniczych. Ponownie można jednak zgłosić pewien niedosyt, gdyż liberalizacja obejmie tylko kraje należące do UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz OECD.

We wstępnym stadium prawodawczym, tj. po pierwszym czytaniu w Sejmie, znalazły się przepisy które mocniej otwiera polski rynek ubezpieczeniowy na konkurencję międzynarodową. Według obecnego stanu prawnego¹⁸ nie ma możliwości zawarcia ubezpieczenia w trybie transgranicznym, jak również poza granicami Polski. Natomiast obca obecność handlowa jest dopuszczalna jedynie na zasadach wzajemności, zatem Polska odmówiła w tym zakresie podporządkowania się zasadom liberalizacyjnym, gdyż w miejsce globalnej konkurencji wprowadziła normę, iż otwiera się własny rynek tylko dla podmiotów z tych państw, które w takim samym stopniu znoszą ograniczenia dla polskich zakładów ubezpieczeń. Propozycje z przedłożenia rządowego próbują zmienić ten stan rzeczy, gdyż znoszą wymóg wzajemności dla stron GATS. Poza tym przewiduje się uchylenie ograniczeń w swobodzie świadczenia usług transgranicznych i konsumpcji za granicą, choć tym razem dopuszcza się to jedynie na obszarze Unii Europejskiej.

6. Uwagi końcowe

Regulacje Światowej Organizacji Handlu, które dotyczą sfery usług, mają tworzyć podstawy prawne dla ich swobodnej wymiany w skali całego globu. Pomimo rosnącego udziału usług w wytwarzaniu PKB, w zatrudnieniu ludności aktywnej zawodowo oraz w obrotach międzynarodowych, normy GATS nie są jeszcze powszechnie stosowane. Znaczna część członków WTO nie włączyła do swych list szczegółowych zobowiązań wielu podgrup usługowych oraz wprowadziła liczne odstępstwa od kluczowych klauzul GATS.

Sfera usług finansowych nie jest wyjątkiem, choć analiza deklaracji liberalizacyjnych złożonych przez europejskie państwa okresu transformacji prowadzi do wniosku, że kraje te generalnie są otwarte na zagraniczną konkurencję. Skłonność do takiej rywalizacji, w ujęciu przedmiotowym, jest trochę większa w przypadku usług bankowych, natomiast zastosowanie kryterium podmiotowego pozwala stwierdzić, że najmniej restrykcji przewidują Estonia i Litwa.

Polska, mimo swego statusu członka – założyciela WTO przedstawiła bardzo ograniczoną, na tle innych krajów naszego regionu, listę zobowiązań. Jednak proces akcesji do Unii Europejskiej zdecydowanie zdynamizował liberalizację przepływu usług finansowych. Na ukończeniu są prace prawodawcze znoszące zdecydowaną większość ograniczeń w przepływie produktów bankowych, rozpoczęło się postępowanie parlamentarne zmierzające do analogicznych skutków w podsektorze ubezpieczeń.

¹⁷ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r.- Prawo dewizowe, Dz. U. Nr 160, poz. 1063, z 1999 r. Nr 83, poz. 931 oraz z 2000 r. Nr 103, poz. 1099.

¹⁸ Podstawowy akt to Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. Nr 59, poz. 344 z dalszymi zmianami.

Pamiętać jednak trzeba, że w efekcie powstaną warunki dla możliwie nieskrępowanej konkurencji, lecz tylko w obrębie UE (poszerzonym o innych członków OECD i Lichtenstein zakresie niektórych usług bankowych). Oznacza to utrzymanie w mocy ograniczeń w korzystaniu z ofert pochodzących z tzw. rajów podatkowych, co ma oczywiście swoje uzasadnienie w obawie przed dopuszczeniem do nadużyć finansowych, choć równocześnie pozbawia liberalizację waloru globalności. Dodatkowo pamiętać należy, że GATS przewiduje w ramach swobody przepływu usług również znoszenie barier w przemieszczaniu się osób fizycznych. W praktyce jest to tryb podaży usług, który nie został jak dotąd objęty wartymi odnotowania zobowiązaniami.

Podsumowując można stwierdzić, że normy WTO są obiecującą podstawą dla stworzenia możliwie globalnego rynku usług finansowych. Jednak pełne możliwości tego systemu nie są jeszcze wykorzystane, a państwa Europy Środkowej i Wschodniej w pierwszej kolejności dążą do poszerzenia swobody w ramach Unii Europejskiej, co oznacza, że większe otwarcie na konkurencję międzykontynentalną musi poczekać na dalsze negocjacje handlowe.