
ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. LIV/LV

SECTIO G

2007–2008

Wydział Prawa i Administracji UMCS
Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego

WOJCIECH KONASZCZUK

*Relacje między Światową Organizacją Handlu (WTO)
a Międzynarodowym Funduszem Walutowym (IMF)
w niektórych dziedzinach obrotu gospodarczego*

The relations between the World Trade Organisation (WTO) and the International Monetary Fund (IMF) in some fields of economic trade

UWAGI WSTĘPNE

Stosunki między Światową Organizacją Handlu (WTO) a Międzynarodowym Funduszem Walutowym (IMF) stanowią kontynuację tych, które istniały między Funduszem a państwami–stronami GATT 1947.

Biorąc pod uwagę cele i funkcje WTO i IMF, współpraca tych organizacji odbywa się na dwóch płaszczyznach. Pierwszą wyznaczają uregulowania o charakterze kompetencyjnym, zawarte w porozumieniach WTO, które pozwalają na unikanie sporów dotyczących uprawnień i zobowiązań członków WTO oraz Funduszu. Druga płaszczyzna współdziałania organizacji może być przedstawiona w świetle orzeczeń wydanych przez organy powołane do rozstrzygania sporów Światowej Organizacji Handlu i obejmuje sprawy, które stanowią przedmiot zainteresowania obu organizacji i należących do nich państw członkowskich. Można przykładowo wskazać na spór związany z nałożeniem opłat dodatkowych przez Argentynę¹ oraz spór wywołany nałożeniem ograniczeń ilościowych w imporcie towarów przez Indie.²

¹ *Argentina Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel, and Other Items*. Zob. też WT/DS56/R z 25 listopada 1997 roku, WT/DS56/AB/R z 22 kwietnia 1998 roku.

² *India quantitative restrictions on imports of agricultural, textile and industrial products*. Zob. też WT/DS90/R z 6 kwietnia 1999 roku, WT/DS90/AB/R z 23 sierpnia 1999 roku.

Współdziałanie charakteryzuje się zatem pewną ciągłością, a powyższe przykłady wiążą się z obszerniejszym zakresem regulacji materii gospodarczych w obrębie WTO w stosunku do GATT 1947, poszerzonym między innymi o nowe Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej³ oraz Układ ogólny w sprawie handlu usługami.⁴

Zwłaszcza zagadnienia z zakresu usług o charakterze finansowym, objęte Porozumieniem GATS, prowadzą do uwydatnienia roli zespołów orzekających i Organu Apelacyjnego w procesie współdziałania organizacji w dziedzinie międzynarodowego obrotu handlowego. Umawiające się strony GATT 1947 w głównej mierze koncentrowały się na dokonywaniu wykładni tekstu Układu, natomiast obecnie organy rozstrzygania sporów Światowej Organizacji Handlu prezentują stanowisko daleko posuniętego legalizmu w zakresie stosowania przyjętych w ramach WTO porozumień.⁵ Pomimo takiego stanowiska, we wszystkich przypadkach, które odnoszą się do wzajemnych relacji między WTO a IMF, można zauważyć, że stosowane przez panele procedury rozstrzygania sporów między członkami WTO nie są wystarczająco uniwersalne, by można było odnieść się do szeroko ujętej problematyki międzynarodowej. Raporty zespołów orzekających, dotyczące wspólnych zagadnień, były bardzo dobrze uzasadnione w przypadku materii regulowanych porozumieniami WTO, natomiast pojawiające się wątpliwości w kwestiach objętych uregulowaniami IMF traktowano incydentalnie. Celowe byłoby zatem, aby kwestie wątpliwe były rozstrzygane w ramach organów decyzyjnych tych organizacji lub by następowały skoordynowane działania w celu wyjaśnienia niejasności, które mogą pojawić się we wzajemnych stosunkach.

³ *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1C, The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* 320 (1999), 1869 U.N.T.S. 299, 33 I.L.M. 1197 (1994) [TRIPS Agreement], [Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (Porozumienie TRIPS), załącznik 1 C do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, Dz.U. z 1996 r., nr 9, poz. 54].

⁴ *General Agreement on Trade in Services, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* 284 (1999), 1869 U.N.T.S. 183, 33 I.L.M. 1167 (1994). [GATS Agreement], [Układ ogólny w sprawie handlu usługami wraz z załącznikami (Porozumienie GATS, Układ GATS), załącznik 1 B do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, Dz.U. z 1998 r., nr 34, poz. 195].

⁵ K. W. A b b o t, *The Many Faces of International Legalization*, „American Journal of International Law” 1998, vol. 92, nr 1, s. 57.

RÓŻNICE MIĘDZY WTO I IMF W WYKONYWANIU MANDATU

Określając różnice między WTO i IMF, należy zauważyć, iż niektóre cele obu organizacji są wspólne lub wzajemnie się uzupełniają. Z założenia organizacje⁶ te oraz Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD) miały stanowić „filary”, na których miał opierać się powojenny system finansowo-gospodarczy Bretton Woods. Głównymi celami WTO zgodnie z art. III Postanowienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu⁷ są: liberalizacja handlu międzynarodowego, ułatwianie wprowadzania systemu wielostronnych porozumień handlowych oraz sprzyjanie realizacji ich celów, rozstrzyganie sporów między jej członkami, administrowanie mechanizmem przeglądu polityki handlowej (TPRM). Z postanowień konwencyjnych wynika obowiązek utrzymywania przez Światową Organizację Handlu wszelkich dostępnych form współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

Z kolei na Międzynarodowym Funduszu Walutowym spoczywa obowiązek ułatwiania rozwoju i zrównoważonego wzrostu wymiany międzynarodowej oraz „przyczynianie się przez to do popierania i utrzymywania wysokiego poziomu zatrudnienia i dochodu realnego oraz do rozwijania zasobów produkcyjnych wszystkich członków, jako naczelnych zadań polityki gospodarczej”. Artykuł I postanawia również, iż celem organizacji jest „pomaganie w tworzeniu wielostronnego systemu regulowania należności w zakresie bieżących transakcji pomiędzy członkami i usuwaniu ograniczeń dewizowych, które hamują wzrost handlu światowego”.⁸

WTO i IMF dążą do realizacji zadań dotyczących rozwoju handlu międzynarodowego przez nadzorowanie przepływu kapitału, towarów i usług. Rola Funduszu koncentruje się przede wszystkim na utrzymaniu równowagi finansowej jego członków, tak by państwa nie stosowały środków ograniczających wymianę handlową lub wpływających na przepływ ich płatności.

Istnieją jednak różnice w zobowiązaniach tych dwóch organizacji wobec członków. Wynikały one z odmiennych regulacji konwencyjnych i wpłynęły na odmienną budowę ich struktur instytucjonalnych i różny tryb postępowania.

⁶ Oczywiście jasne jest, iż Układ GATT 1947, który stanowił podstawę do utworzenia WTO, w literaturze nie był traktowany jako organizacja międzynarodowa.

⁷ *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Apr. 15, 1994, The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* 4 (1999), 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144 (1994) [Marrakesh Agreement or WTO Agreement], [Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu sporządzone w Marakeszu 15 kwietnia 1994 r. (Porozumienie WTO, Porozumienie ustanawiające WTO), Dz.U. z 1995 r., nr 98, poz. 483].

⁸ *Agreement of the International Monetary Fund*, Dec. 27, 1945, 60 Stat. 1401, 2 U.N.T.S. 39, [Umowa o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (Umowa IMF), Dz.U. z 1948 r., nr 40, poz. 290].

W przypadku WTO zobowiązania charakteryzują się obustronnym oddziaływaniem i mają swoją genezę w GATT 1947. Wprawdzie funkcjonowanie GATT przypominało działalność organizacji międzynarodowej, to jednak pozostawał on układem, na podstawie którego umawiające się państwa–strony ustalały między sobą obustronne prawa i obowiązki. WTO jest natomiast organizacją międzynarodową, która ułatwia implementację, administrowanie i wykonywanie postanowień porozumień zawartych pod jej auspicjami. Uprawnienia i obowiązki członków z formalnego punktu widzenia wynikają z porozumień WTO, a nie z umów dwustronnych zawartych między zainteresowanymi państwami. Organizacja tworzy też mechanizmy rozstrzygnięcia sporów między członkami, stosowane w przypadku naruszenia postanowień tych porozumień. Wprawdzie mechanizmy, których przykład stanowią wewnętrzne procedury robocze, istnieją w ramach samej WTO, to Organizacja nie może wszcząć procedur rozstrzygnięcia sporów określonych Porozumieniem DSU⁹ z własnej inicjatywy. Nie ma też uprawnień do samodzielnego nakładania sankcji na członka, który nie zapewnił zgodności swojego ustawodawstwa wewnętrznego z zobowiązaniami przyjętymi w ramach porozumień.

W wypadku IMF członek zobowiązuje się wobec samej organizacji, a nie poszczególnych państw, do powstrzymania się od działań ograniczających przepływ środków finansowych. Oznacza to, że wolny przepływ tych środków nie wynika z wzajemnie przyjętych zobowiązań między poszczególnymi państwami, lecz stanowi element doktryny spójnego, jednolitego systemu monetarnego na świecie, którego gwarantem jest Fundusz. Fundusz decyduje o przyznaniu pomocy finansowej państwu, które ma trudności w związku z realizacją ustalonych przez niego zobowiązań. Przepisy Funduszu nakładają też na członka obowiązek usunięcia wprowadzonych ograniczeń w przepływie środków finansowych, oddziałujących w pewien sposób na innego uczestnika obrotu, nawet bez świadomego działania lub wskutek braku działania z jego strony. Do obowiązków Dyrektora Zarządzającego Funduszem należy ocena stanu faktycznego i przedstawienie sprawy Radzie Wykonawczej na jej wniosek. Uprawnienie do samodzielnego zbadania sprawy należy również do kompetencji Rady, jednak bardzo rzadko ona z niego korzysta. W przeciwieństwie do zespołów orzekających WTO, które są powoływane w związku z powstałymi sporami, przedstawiciele Rady Funduszu spotykają się periodycznie w celu ustalenia zgodności po-

⁹ *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* 354 (1999), 1869 U.N.T.S. 401, 33 I.L.M. 1226 (1994) [DSU Agreement], [Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzygnięcie sporów (Porozumienie DSU, Porozumienie w sprawie rozstrzygnięcia sporów), załącznik 2 do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, Dz.U. z 1998 r., nr 34, poz. 195].

stępowania jego członków z przyjętymi ustaleniami. W wypadku uporczywego łamania zobowiązań dochodzi do nałożenia na państwo sankcji w postaci zakazu korzystania ze środków finansowych Funduszu, zawieszenia w prawie głosowania lub w ostatecznym razie – wykluczenia z IMF.

Warto też zwrócić uwagę na istotne różnice w pozycji i zakresie działania personelu pomocniczego obu organizacji. Personel administracyjny Funduszu w istotny sposób wpływa na kierunki działania samej organizacji oraz sprawy będące przedmiotem zainteresowania Rady Wykonawczej. Do personelu administracyjnego należy bowiem przygotowanie i analiza materiałów, które są ściśle powiązane ze statutową działalnością Funduszu. W przypadku WTO Sekretariat pełni natomiast funkcję *stricte* administracyjną, zajmuje się przygotowaniem zadań zleconych mu przez działające w ramach Organizacji rady, komitety i Organ Rozstrzygania Sporów. Przygotowanie zaś istotnych z punktu widzenia obrotu towarowego spraw należy do stałych lub tymczasowych działań członków WTO.¹⁰

Można zadać pytanie: w jaki sposób na relacje między organizacjami wpływa ich wielkość, która może wyrażać się liczbą członków, budżetem, liczebnością personelu lub innymi wskaźnikami? Cytując R. Coasa, można zapytać: „dlaczego istnieje, a jeśli istnieje, dlaczego nie jest duża?”.¹¹

Stwierdza on, że przyjęcie wielu nowych zadań do realizacji przez zespół ludzi powoduje wzrost kosztów i konieczność zwiększenia liczebności personelu. W takiej sytuacji można rozważyć, czy lepiej utworzyć kilka organizacji o charakterze ściśle wyspecjalizowanym, czy też jedną organizację, która obejmuje swoim zakresem kilka dziedzin. Działalność organizacji o charakterze ogólnym zmniejsza ryzyko wystąpienia sporów kompetencyjnych między organizacjami międzynarodowymi. Występowanie wielu wyspecjalizowanych organizacji, podejmujących działania w dziedzinie szeroko pojętego obrotu gospodarczego, prowadzi do tworzenia granic między zakresem ich kompetencji oraz rynkami gospodarczymi.

Należy zgodzić się z tym stwierdzeniem w odniesieniu do WTO, IMF i Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (IBRD). Ich struktura instytucjonalna i podstawowe zadania zostały określone już podczas spotkania w Bretton

¹⁰ O pozycji i roli personelu administracyjnego świadczy liczba pracowników i środki finansowe przeznaczone na ich działalność. W 2000 roku Światowa Organizacja Handlu zatrudniała 535 pracowników Sekretariatu, a budżet tego organu wynosił 75 mln USD, natomiast personel administracyjny Funduszu w tym samym roku liczył 2000 pracowników, a budżet 576 mln USD przeznaczonych na działalność administracyjną i wynagrodzenia. Zob. informacje dostępne na stronach internetowych: <http://www.wto.org>, i <http://www.imf.org/>.

¹¹ R. H. Coase, *The Nature of the Firm: Influence*, „Journal of Law, Economics, and Organization” (Oxford University Press) 1988, vol. 4, nr 1, s. 33–47.

Woods, kiedy to postanowiono, że międzynarodowa gospodarka powinna opierać się na trzech filarach, obejmujących IMF, ITO¹² i IBRD.

Analiza celów IMF i WTO wskazuje, że są one zbieżne w zakresie uregulowań zawartych w Porozumieniu GATS w odniesieniu do świadczenia usług finansowych. Jednak porównując budżet Światowej Organizacji Handlu i jej funkcje oraz nakłady przeznaczane na funkcjonowanie Funduszu, można dojść do odmiennych wniosków niż R. Coase. Podobnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do liczby personelu administracyjnego. Fundusz ma budżet siedmiokrotnie większy od WTO, a znacznie węższy zakres działalności.¹³

Poważne różnice zachodzą też w odniesieniu do spraw jurysdykcji obu organizacji. W literaturze często wyrażany jest pogląd, że Fundusz nie posługuje się skutecznymi mechanizmami umożliwiającymi liberalizację międzynarodowej współpracy walutowej i handlu.¹⁴ Odmiennie bowiem niż WTO, nie może on stosować sankcji w przypadku „zniweczenia lub naruszenia” korzyści przez członka. W artykule VIII Umowy o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego postanowiono, że członek będzie „unikał ograniczeń bieżących płatności” oraz „dyskryminacyjnych praktyk walutowych”. Wyjątki przewidziane w artykule XIV cytowanej Umowy odnosiły się wyłącznie do przejściowego okresu powojennego i dopuszczały możliwość wprowadzenia ograniczeń płatności po uprzednim zawiadomieniu o tym Funduszu. W świetle postanowień Umowy o utworzeniu IMF, Fundusz nie może podejmować działań w celu usunięcia restrykcji wprowadzonych przez członków. Znajduje to potwierdzenie w postanowieniach artykułu VIII §2 cytowanej umowy, w myśl którego „zobowiązania dewizowe [...], które są sprzeczne z ograniczeniami tegoż członka, utrzymanyymi albo wprowadzonymi zgodnie z niniejszą umową, nie mogą być dochodzone na terytorium żadnego członka”.

Państwa członkowskie Funduszu mają jednak obowiązek współdziałania na rzecz zwiększenia efektywności przepisów dewizowych, pod warunkiem zapewnienia ich zgodności z postanowieniami Umowy o utworzeniu IMF. Można zatem przyjąć, iż niedopuszczalność jakichkolwiek ograniczeń w obrocie walutowym wiązała się raczej z kryterium technicznym, a nie ekonomicznym. Ograniczenia płatności za importowane towary objęte są zakresem kompetencji Funduszu, natomiast całkowity zakaz importu towarów do niej nie należy.

Nie oznacza to jednak, iż Fundusz ma niewielki wpływ na politykę finansową i gospodarkę światową. Postanowienia ogólne zawarte w artykule 1 Umowy o utworzeniu IMF (określające funkcje organizacji), przewidują, iż ułatwia on

¹² ITO – International Trade Organization.

¹³ <http://www.imf.org/> oraz <http://www.wto.org/>.

¹⁴ J. Sachs, *Economic Reform and the Process of Global Economic Integration*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1997, nr 1, s. 42–45.

prowadzenie międzynarodowego handlu przez stosowanie pomocy finansowej dla członków posiadających niestabilny bilans płatniczy w obrocie zewnętrznym. Wieloletnia praktyka dowiodła, iż jednym z warunków utrzymywania dalszej pomocy dla państwa członkowskiego Funduszu jest powstrzymanie się przez to państwo od nakładania ograniczeń importowych na towary, z powodu ujemnego bilansu płatniczego.

OGÓLNE ZASADY WSPÓŁPRACY MIĘDZY WTO A IMF

Wzajemne relacje między WTO a IMF należy rozpatrywać w świetle Porozumienia ustanawiającego WTO i Umowy o utworzeniu IMF oraz porozumień, które są rezultatem dążenia tych organizacji do osiągnięcia kompromisu w węzłowych sprawach ich współpracy.

W artykule III ust. 5 Porozumienia WTO stwierdzono, że Organizacja „w celu osiągnięcia większej spójności w formułowaniu globalnej polityki gospodarczej WTO będzie współpracować według właściwości z Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju i jego afiliowanymi agendami”. Z postanowień tych wynika powinność współpracy WTO z wymienionymi organizacjami międzynarodowymi. W Umowie o utworzeniu IMF nie wskazano wprost na Światową Organizację Handlu, lecz przewidziano współpracę z organizacjami międzynarodowymi o charakterze ogólnym. Pewną wskazówkę, określającą charakter tych organizacji, zawiera artykuł X Umowy o utworzeniu IMF, zgodnie z którym: „Fundusz będzie współdziałał w granicach Umowy niniejszej z każdą ogólną organizacją międzynarodową i z publicznymi organizacjami międzynarodowymi, mającymi szczególne zadania w pokrewnych dziedzinach”. Należy przyjąć, iż „pokrewne dziedziny” odnoszą się wyłącznie do zagadnień związanych z funkcjami Funduszu, sprawami bilansu płatniczego członków i instrumentów finansowych.

Z przytoczonych postanowień wynika, że dążenie do współpracy między organizacjami wynika wprost z Porozumienia WTO. Postanowienia zawarte w Porozumieniu ustanawiającym WTO i w innych porozumieniach przewidują uznawanie ekspertyz Funduszu w sprawach związanych z bilansem płatniczym jego członków oraz prowadzenie w określonych sytuacjach konsultacji z Funduszem. Brak natomiast podobnych regulacji w Umowie o utworzeniu IMF. W praktyce zostały jednak wprowadzone procedury robocze w celu ochrony przed działaniami podjętymi przez członków, mogącymi doprowadzić do nieporozumień we wzajemnych relacjach między organizacjami.¹⁵

¹⁵ Mowa tutaj o Porozumieniu pomiędzy Międzynarodowym Funduszem Walutowym a Światową Organizacją Handlu (*Agreement Between International Monetary Fund and the World Trade*

Szczególny rodzaj współpracy między WTO a IMF opiera się na instrumencie przewidzianym w GATT 1947, tj. na konsultacjach. Należy zaznaczyć, iż Porozumienie WTO w ramach Wielostronnych porozumień w sprawie handlu towarami¹⁶ inkorporowało w całości postanowienia GATT 1947 do nowego GATT 1994.

W artykule XV ust. 2 GATT stwierdzono, iż „we wszystkich sprawach w których (Organizacja) jest powołana do rozpatrzenia lub rozstrzygnięcia zagadnień odnoszących się do rezerw walutowych, bilansów płatniczych, układów związanych z wymianą walut będzie ona w pełni współpracować z Międzynarodowym Funduszem Walutowym”. Konsultacje między organizacjami powinny być prowadzone na poziomie tych instytucji, nie przewidziano innej formy wymiany informacji i ustalania stanowisk. Organem odpowiedzialnym za prowadzenie konsultacji ze strony IMF, także z innymi organizacjami, jest Rada Zarządców.¹⁷ Stanowi ona „naczelną władzę Funduszu” składającą się z Zarządców, którzy są powoływani na zasadach i w trybie określonym przez członków IMF. W praktyce przygotowanie większości ekspertyz należy do jego personelu, nad którym nadzór sprawuje Dyrektor Naczelny, wybierany spośród Dyrektorów Funduszu. W przypadku wniosków pochodzących od WTO przyjmuje się, iż opinia sporządzona przez personel powinna być poddana ocenie przez Radę Zarządców, zanim zostanie przekazana tej organizacji w imieniu IMF. Stanowi to jedyny przypadek, kiedy odpowiedzi ze strony Funduszu związane z jego działalnością nie są przygotowane tylko przez personel, lecz podlegają weryfikowaniu przez główny organ wykonawczy. Zwykle uwzględnia on poglądy i opinie członków IMF wyrażane przez poszczególnych Dyrektorów powoływanych w drodze mianowania przez organy państw członkowskich.

WTO powinna bowiem „przyjąć dane statystyczne i inne fakty przedstawione przez Fundusz odnoszące się do wymiany walutowej, rezerw walutowych i bilansów płatniczych”, jak również ustalenia Funduszu co do zgodności działań podjętych przez członka WTO z postanowieniami Umowy o utworzeniu IMF. WTO powinna przyjąć też ustalenia odnoszące się do kwestii faktycznych i prawnych. Ze względu na kompetencje i profesjonalizm działań IMF, wiążące są ustalenia dotyczące poziomu rezerw walutowych, wysokości wymiany i stanu bilansu płatniczego. Są to ustalenia natury faktycznej dotyczące państw. Bardziej skomplikowane są ustalenia natury prawnej, związane z innymi postano-

Organization), podpisanym w Singapurze 9 grudnia 1996 roku. W imieniu IMF porozumienie zostało przyjęte na podstawie zgody wyrażonej przez Radę Zarządców Funduszu. Zob. też: EBD/96/85-WTO, Decision No. 11381-(96/105)-IMF, WT/L/195 z 18 listopada 1996 roku.

¹⁶ Załącznik 1A do Porozumienia WTO.

¹⁷ Nazewnictwo organów IMF opiera się na tekście zawartym w Dz.U. z 1948 r., nr 40, poz. 290.

wieniami Wielostronnych porozumień WTO i Umowy o utworzeniu IMF. Jest to tym bardziej skomplikowane, jeśli uwzględni się brzmienie artykułu XV ust. 9 GATT 1947, który postanawia, że „nic w porozumieniu nie wykluczy: a) stosowania przez Umawiającą się Stronę kontroli i ograniczeń związanych z wymianą walutową zgodnie z przepisami Porozumienia o utworzeniu IMF [...], b) stosowania przez Umawiające się Strony kontroli i ograniczeń w imporcie oraz eksporcie, jedynym efektem których, obok efektów dozwolonych na podstawie Artykułów XI, XII, XIII i XIV, jest uczynienie wydajnymi mechanizmów kontroli i ograniczeń w odniesieniu do wymiany walutowej”.

Z postanowień tych nie wynika obowiązek Funduszu polegający na sformułowaniu odpowiedzi. Obowiązek ten został nałożony na IMF w drodze Porozumienia między Międzynarodowym Funduszem Walutowym a Światową Organizacją Handlu.¹⁸ Porozumienie to w sposób zasadniczy zmieniło wzajemne relacje między organizacjami, nadając im charakter bardziej formalny, a nie tylko oparty na praktyce i osobistych kontaktach personelu. Porozumienie o współpracy przyznaje też dodatkowe uprawnienia WTO, nakładając na Fundusz związane z nimi obowiązki. W §4 Porozumienia przewidziano, że „Fundusz zgadza się uczestniczyć w konsultacjach prowadzonych przez Komitet WTO do spraw Ograniczeń w Bilansie Płatniczym w zakresie środków podjętych przez członka WTO w celu ochrony jego bilansu płatniczego”. Zgodę należy traktować jednak w kategoriach powinności, a nie uprawnienia.

Określając zakres przedmiotowy wzajemnych relacji między organizacjami, należy uwzględnić postanowienia §8 cytowanego porozumienia, które nie tylko uzupełniają, lecz również poszerzają współpracę. Postanowiono, iż „Każda organizacja może przedstawiać na piśmie sprawy należące do wspólnej dziedziny innej organizacji lub jej organów lub ciał (wyłączając zespoły orzekające WTO) i poglądy te staną się częścią formalnych dokumentów tych organów lub ciał”. Z samego faktu przedstawienia poglądów przez organizację nie wynikają żadne konsekwencje lub powinności wobec jej partnera, oprócz włączenia ich do dokumentów organizacji (*formal records*). Istotne wydaje się wyłączenie z zakresu kompetencji sfery odnoszącej się do rozstrzygnięcia sporów w łonie WTO. Wyjątek odnosi się zatem do tych wszystkich sytuacji, kiedy Fundusz mógłby wypowiedzieć się w interesujących go sprawach, będących przedmiotem obrad paneli.

¹⁸ Zob. Porozumienie pomiędzy Międzynarodowym Funduszem Walutowym a Światową Organizacją Handlu (*Agreement Between International Monetary Fund and the World Trade Organization*), które zostało podpisane w Singapurze 9 grudnia 1996 roku. W imieniu IMF porozumienie zostało przyjęte na podstawie zgody wyrażonej przez Radę Zarządców Funduszu. Zob. też: EBD/96/85-WTO, Decision No. 11381-(96/105)-IMF, WT/L/195 z 18 listopada 1996 roku.

Powodem wyłączenia z analizy i opinii Funduszu spraw rozstrzyganych przez panele była dbałość o bezstronność i nieskrępowanie w podejmowaniu decyzji przez zespoły orzekające.

Natomiast §8 zawiera postanowienie, że Fundusz ma obowiązek sformułowania odpowiedzi na wniosek WTO co do zgodności przepisów Umowy o utworzeniu IMF z działaniami podjętymi przez członków WTO w zakresie środków służących ochronie ich bilansu płatniczego. Konieczność udzielenia odpowiedzi odnosi się wyłącznie do sfery kompetencji Funduszu. Wydaje się, iż chodzi raczej o uzyskanie pomocniczej opinii przez WTO aniżeli decyzji wpływającej na prawa i obowiązki jej członków. Do Funduszu należy poinformowanie, w formie pisemnej, odpowiedniego organu WTO (obejmującego również zespoły orzekające WTO) o zgodności zastosowanych środków z przepisami Umowy o utworzeniu IMF. Wprowadzone zatem zostało rozwiązanie polegające na powinności udzielania odpowiedzi na wniosek WTO, nawet w sytuacji, gdyby to miało dotyczyć kwestii związanych z rozpatrywaniem sporów w ramach samego WTO.

Powstaje zatem sytuacja pewnej podległości i zależności między organizacjami. Z jednej strony fundusz nie może w pełni samodzielnie przedstawiać opinii, które odnoszą się do zagadnień rozpatrywanych przez panele. Z drugiej strony jednak jest on zobowiązany do przedstawienia w formie pisemnej ekspertyzy na wniosek DSB lub innego organu rozstrzygającego spory, jeżeli znajduje się to w ich kręgu zainteresowania i dotyczy spraw związanych z bilansem płatniczym.

WSPÓŁPRACA WTO I IMF W NIEKTÓRYCH DZIEDZINACH

Charakter stosunków między organizacjami można też prześledzić na przykładzie sporu związanego z wprowadzeniem przez Argentynę opłat importowych w 1997 roku. Spór zainicjowany wnioskiem Stanów Zjednoczonych o przeprowadzenie konsultacji, zwany w literaturze „sporem o buty, tekstylia, ubrania i inne towary”¹⁹, spowodował, że należało się odnieść do sprawy kompetencji WTO i Funduszu. Zespół orzekający musiał rozważyć kwestię wyłączenia stosowania przepisów porozumień WTO w stosunku do członka korzystającego z pomocy finansowej Funduszu. Druga kwestia dotyczyła konieczności zastosowania konsultacji przewidzianych w artykule XV GATT 1994. Panel uznał, iż w świetle artykułu XV nie można stwierdzić, że postępowanie Argentyny w sprawie nałożenia opłat celnych *ad valorem* wymagało obligatoryjnych konsultacji między WTO i IMF. Potwierdził to również Organ Apelacyjny. W artykule XV

¹⁹ *Argentina Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel, and Other Items*. Zob. też WT/DS56/ R z 25 listopada 1997 roku, WT/DS56/AB/R z 22 kwietnia 1998 roku.

enumeratywnie wskazano przypadki, które wymagają takiego działania i nie ma wśród nich wymienionych ceł nakładanych na importowane towary.

Pierwsze kwestia wymagała szerszej analizy. Argentyna nałożyła 3-procentowe cło, naliczane od wartości celnej towaru w celu „pokrycia kosztów utrzymania obsługi statystycznej, której wyniki miały służyć zagranicznym kontrahentom”.²⁰ Stany Zjednoczone we wniosku o powołanie zespołu orzekającego twierdziły, że „nałożenie opłaty celnej *ad valorem* w stosunku do importowanych towarów stanowiło naruszenie postanowień artykułu VIII GATT 1994”. Ich zdaniem artykuł VIII ust. 1a i ust. 4c wyłącza możliwość stosowania tego rodzaju opłat, zwłaszcza w związku z usługami statystycznymi. Wynika z niego bowiem, że opłaty i cła związane z importem oraz eksportem powinny ograniczać się wyłącznie do przybliżonych kosztów wykonanych usług. Trzeba zatem uwzględnić element powiązanych z importem lub eksportem usług, których koszt powinien być pokryty z wpływów z opłat i ceł na importowane towary. Strona nakładająca takie obciążenie powinna wskazać maksymalną wysokość opłat. Przedstawiciele Stanów Zjednoczonych starali się wykazać, iż wprowadzenie opłaty *ad valorem* w odniesieniu do nieokreślonego rzędu wielkości importu stanowi naruszenie artykułu VIII również z tego powodu, że nie odzwierciedla rzeczywistej wysokości poniesionych kosztów usług statystycznych i znacznie je przewyższa, stanowiąc nieuzasadniony dochód podatkowy państwa. Strona powodowa powołała się na orzeczenie panelu w sprawie *United States Customs Users Fee*.²¹ W podobnej sprawie, dotyczącej nałożenia w połowie lat osiemdziesiątych przez Stany Zjednoczone ceł *ad valorem* na importowane dobra konsumenckie, panel uznał takie działanie za sprzeczne z artykułem VIII GATT ze względu na brak określenia ich maksymalnej wysokości, co prowadziło do ponoszenia nadmiernych kosztów przez importerów luksusowych dóbr.²²

Argentyna w odpowiedzi na zarzuty powołała się na jej zobowiązania wynikające z umów z IMF. Nałożenie opłaty od wartości celnej towaru stanowiło podatek statystyczny (*statistical tax*), do pobierania którego zobowiązała się Argentyna wobec IMF do końca 1998 roku. W okresie kierowania wniosku o konsultacje przez Stany Zjednoczone, Argentyna jako członek WTO była zobowiązana do przestrzegania postanowień Porozumienia WTO i jego załączników oraz wypełniania postanowień umownych, wynikających z Umowy z Między-

²⁰ WT/DS56/ R z 25 listopada 1997 roku.

²¹ Zob. *Basic Instruments and Selected Documents* 35S/245, raport zespołu orzekającego przyjęty 2 lutego 1988 roku.

²² Panel uznał, iż „zgodnie ze strukturą cła *ad valorem* w Stanach Zjednoczonych, procesy jego nakładania i pobrana wysokość są niezgodne z postanowieniami artykułu VIII [...], prowadzą one bowiem do znacznego przekroczenia rzeczywistych kosztów związanych z obsługą administracyjną importu”.

narodowym Funduszem Walutowym.²³ Przestrzeganie artykułu V ust. 1 i artykułu VIII GATT 1994 powodowało kolizję zobowiązań z tytułu członkostwa w organizacjach.

Należało też zastanowić się nad zasadnością wprowadzenia podatku statystycznego przez Argentynę w celu realizacji zobowiązań wobec IMF. Na podstawie *Memorandum of Understanding* Argentyna zobowiązała się do „osiągnięcia określonego poziomu przychodów fiskalnych i nieprzekraczania wskazanych w ustawie budżetowej na dany rok wydatków, jak również do podejmowania działań w celu zmniejszenia ujemnego bilansu płatniczego”. Celowi temu miały służyć różne mechanizmy fiskalne obejmujące – zdaniem Argentyny – również podatek statystyczny. W przypadku niewprowadzenia tego podatku obsługa importu zagranicznych towarów, wykonywana zgodnie z umowami WTO, mogłaby wprowadzić obowiązek skorzystania ze środków przeznaczonych na inny cel, co oznaczałoby naruszenie dyscypliny budżetowej. Na podstawie tego porozumienia nie można było jednak stwierdzić, iż IMF wymagał wprowadzenia podatku o takim charakterze. W odniesieniu do „środków fiskalnych” przewidzianych w uzgodnieniu Argentyna jednostronnie zaproponowała rozwiązania, które miały służyć „osiąganiu celów fiskalnych państwa”. Rada Zarządców Funduszu zaakceptowała natomiast tę propozycję. Mechanizmy te zostały zaproponowane przez Argentynę w tzw. liście intencyjnym (*letter of intent*), stanowiącym etap prowadzący do zdobycia pomocy finansowej. W związku z uzyskiwaniem pomocy należy brać pod uwagę wdrożenie środków dostosowawczych przez państwo i pomoc związaną z kontynuacją finansowania. W pierwszym przypadku decydujące znaczenie ma wniosek skierowany przez rząd zainteresowanego państwa do Rady Zarządców Funduszu, w którym określa on, jakie środki zostaną wprowadzone i w jakiej wysokości państwo chciałoby uzyskać finansowanie. Do Rady Zarządców należy ocena zasadności finansowania programu. W przypadku przychylnego ustosunkowania się do listu intencyjnego Rada podejmuje jednostronną decyzję o udzieleniu pomocy finansowej, określaną jako układ (*arrangement*). Decyzja ta wywołuje skutki prawne związane z udzieleniem pomocy finansowej, stanowiącym drugi etap. Powodem rozbieżnych interpretacji co do istoty wzajemnych relacji między państwem a IMF jest między innymi wprowadzenie określenia „układu” (*arrangement*) na oznaczenie jednostronnej decyzji.²⁴ Z istoty bowiem układu wynika jego dwustronny charakter i równorzędny status podmiotów w nim uczestniczących. W przypadku analizo-

²³ Mowa w tym miejscu o *Memorandum of Understanding*, które zostało podpisane między Argentyną a Międzynarodowym Funduszem Walutowym w 1995 roku.

²⁴ Zagadnienie to podnoszone było na forum organizacji wiele razy. Dążenia do ujednoczenia nomenklatury doprowadziły do zajęcia w tej materii formalnego stanowiska w postaci przyjęcia dokumentu pod nazwą *Fund's Guidelines of Conditionality* z 2 marca 1979 roku (Decision No. 6056-79/38).

wanej sytuacji nie można mówić niewątpliwie o dwustronności, lecz braku równoprawnego statusu stron. Istotne znaczenie ma również uznaniowy charakter podejmowanej decyzji, na podstawie informacji zawartych w liście intencyjnym. Ulega ona zawężeniu do środków i warunków określonych postanowieniami Umowy o utworzeniu IMF. W drugim etapie, odrębnym od finansowania środków dostosowawczych przez Fundusz, następuje przyjęcie proponowanego przez państwo wniosku i przyznanie pomocy w drodze tzw. programu wsparcia (*Fund Supported Program*).

Argentyna w liście intencyjnym wskazała zatem na środek w postaci podatku statystycznego, natomiast Rada Zarządców, uznając, iż należy on do planów gospodarczych państwa, przyznała pomoc finansową, której warunki zostały określone w *Memorandum of Understanding*. Pojawia się wątpliwość, czy w świetle podjętej przez IMF decyzji można mówić o konsekwencjach prawnych wynikających z tego tytułu w stosunku do niego i w jaki sposób mógł on wpłynąć na rodzaj instrumentów określonych w liście intencyjnym. W odniesieniu do pierwszej kwestii nie ma podstaw do twierdzenia, że z tytułu udzielenia pomocy finansowej przez Fundusz wynikają dla niego zobowiązania innej natury niż o charakterze finansowym, związane z przekazywaniem kapitału. Umowa o utworzeniu IMF nie zawiera takich postanowień, natomiast postanowienia *Memorandum of Understanding* wiązały Argentynę w tym zakresie, a ich nieprzestrzeżenie mogłoby spowodować negatywne skutki w postaci ograniczenia lub zablokowania finansowania przez Fundusz. Brak również podstaw do twierdzenia, iż IMF wymagał od Argentyny wprowadzenia mechanizmu w postaci podatku statystycznego. Instrumenty przedstawiane przez wnioskodawców w listach intencyjnych (jak zresztą sama nazwa wskazuje) zależą od ich inicjatywy.

Należy też zwrócić uwagę na opinię ekspertów – ekonomistów współpracujących z Funduszem. Ich zdaniem w marcu 1995 roku rząd argentyński wprowadził podatek importowy w celu „zacieśnienia polityki fiskalnej” w związku z kryzysem meksykańskim. Argument ten został zresztą ujęty w liście intencyjnym skierowanym do Funduszu. Wynikało z niego, iż nałożony przez Argentynę podatek miał wyłącznie charakter przejściowy.

Postanowienia artykułu XV ust. 2 GATT nie wyłączają odpowiedzialności za naruszenie zobowiązań zawartych w ramach WTO, w związku z zastosowaniem środka w postaci podatku statystycznego nałożonego na importowane przez Argentynę towary. Słuszne wydaje się jednak powiązanie kwestii odpowiedzialności z możliwością prowadzenia konsultacji, co wyraźnie wynika z Porozumienia o współpracy między IMF a WTO. Zdaniem panelu, a następnie Organu Apelacyjnego²⁵, umowa między Światową Organizacją Handlu a Międzynarodowym Funduszem Walutowym nie ustanawia takich wymogów. Porozumienie to

²⁵ WT/DS56/AB/R z 22 kwietnia 1998 roku.

nie mogło zmodyfikować wcześniejszych postanowień wynikających z umów zawartych pod auspicjami WTO. Ponadto podpisane porozumienie miało służyć „zacieśnianiu współpracy i wprowadzaniu w życie istniejących postanowień” między organizacjami. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego Organ Apelacyjny potwierdził stanowisko panelu co do braku przesłanek przemawiających za uznaniem, iż umowa między Argentyną a IMF, tj. *Memorandum of Understanding*, w świetle Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów stanowiła umowę międzynarodową, która nakładała na Argentynę obowiązek wprowadzenia spornej opłaty.

Argentyna powołała się też na Deklarację o współpracy, która została podpisana między organizacjami w 1994 roku.²⁶ Z Deklaracji wynika potrzeba zapewnienia przez organizacje „efektywnej implementacji rezultatów osiągniętych w czasie Rundy Urugwajskiej i prowadzenia wspólnej i spójnej polityki w dziedzinie gospodarki na świecie”. Podczas obrad panelu podniesiono kwestię przyznania IMF uprawnień do zwalniania członków WTO, uczestniczących w programie finansowanym przez niego, z niektórych zobowiązań wynikających z postanowień Porozumienia i załączników WTO.²⁷ Nie została ona jednak formalnie włączona, gdyż naruszałoby to postanowienia umów WTO i stanowiło ingerencję w kompetencje Światowej Organizacji Handlu. Ponadto w Porozumieniu o współpracy stwierdzono, iż jedną z funkcji IMF jest udzielanie pomocy członkom WTO, tak by unikali stosowania środków, które mogłyby doprowadzić do naruszenia wielostronnych porozumień. Zasadnicza rola w tej mierze przypada personelowi administracyjnemu IMF, który dokonuje analizy listów intencyjnych członków pod kątem ich zgodności z postanowieniami WTO. Dotyczy to zwłaszcza personelu Departamentu Analiz Funduszu i Wydziału Polityki Handlowej, który sprawdza stan zobowiązań członków IMF przyjętych w ramach WTO i ocenia ich zgodność z programem IMF. Takiej analizie towarzyszą zwykle nieformalne konsultacje między kompetentnymi pracownikami administracyjnymi obu organizacji.

W sprawie tej należy też zwrócić uwagę na kwestię uzyskiwania informacji niezbędnych do wydania orzeczenia przez zespół orzekający. Porozumienie DSU w artykule 11 taką sytuację przewiduje. Można bowiem zastanowić się, dlaczego panel nie podjął się przeprowadzenia konsultacji. Funkcją panelu jest „dokonanie [...] ustaleń, które pomogą DSB w sformułowaniu zaleceń lub wydaniu orzeczeń”. Panel powinien zatem dążyć do uzyskania obiektywnych i wiarygod-

²⁶ Pełna nazwa dokumentu brzmi: *Declaration on Contribution of the WTO to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking*, Legal Text of GATT Secretariat, 1994, s. 442.

²⁷ D. Ahn, *Linkages Between International Financial and Trade Institutions: IMF, World Bank, and WTO*, „Journal of World Trade” 2000, vol. 1, s. 3–5.

nych informacji w celu wydania decyzji. Niepodjęcie takich działań można uznać za świadectwo nieprawidłowych relacji między organami organizacji. Argument ten został podniesiony w postępowaniu odwoławczym przez Argentynę, która stwierdziła, że „panel nie przychylił się do prośby strony wnioskującej o uzyskanie informacji i przeprowadzenie konsultacji z Funduszem w celu uzyskania opinii o poszczególnych wątkach sprawy”.²⁸ Orzeczenie Organu Apelacyjnego nie zmieniło decyzji panelu *in rem*, lecz wskazało na potrzebę przeprowadzenia konsultacji w celu uzyskania niezbędnych informacji. Działania panelu odzwierciedlają znaczną powściągliwość w korzystaniu z ustaleń IMF. Nie służy to pogłębianiu wzajemnej współpracy między organizacjami i eliminowaniu przeszkód w sprawnym funkcjonowaniu systemu finansowo-gospodarczego.

Sprawa prowadzenia konsultacji z IMF pojawiła się też w innym sporze rozpatrywanym w ramach WTO, dotyczącym bilansu płatniczego Indii.²⁹ Chodziło o przeprowadzenie konsultacji przez zespół orzekający z IMF. Panel nie zajął jednoznacznego stanowiska w tej materii. Z analizy podjętych przez niego działań wynika, że konsultacje prowadzono w celu uzyskania określonych informacji w sprawie, na podstawie artykułu 11 i 13 Porozumienia DSU, a nie na podstawie artykułu XV GATT.

Celowe wydaje się w tym miejscu przedstawienie podstawowych założeń GATT 1994, dotyczących równowagi bilansu płatniczego. Postanowienia artykułu XII i artykułu XVIII ust. B GATT oraz inne postanowienia³⁰ przewidują nałożenie przez członka WTO środków, które mają służyć ochronie jego bilansu płatniczego, po spełnieniu określonych warunków. W artykule XVIII określono reguły postępowania stosowane w odniesieniu do państw rozwijających się. Wskazano przypadki, kiedy państwo może nałożyć taki środek bez konieczności wykorzystywania mechanizmu obligatoryjnego konsultowania tego działania z IMF. Ponadto wskazano kryteria, które pozwalają na ocenę, czy nastąpiło naruszenie postanowień Porozumienia WTO i załączników. Układ ogólny w sprawie handlu usługami w artykule XII zawiera podobne, ale bardziej szczegółowe postanowienia dotyczące tych kwestii.

²⁸ *Argentina Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel and Other Items Notification of an Appeal by Argentina under paragraph 4 of Article 16 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, WT/DS56/8 z 21 stycznia 1998 roku.

²⁹ *India Quantative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, WT/DS90/AB/R z 23 sierpnia 1999 roku.

³⁰ Wśród innych dokumentów należy wymienić: *Understanding on the Balance of Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (tekst jest dostępny na stronie internetowej: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/09-bops.doc) oraz Deklaracje w sprawie równowagi płatniczej składane przez każdego członka Organizacji.

W artykule XII GATT przewidziano sytuację, w której możliwe jest wprowadzenie przez państwo członkowskie znacznych ograniczeń ilościowych lub wartościowych, o ile jest to uzasadnione ochroną jego bilansu płatniczego. Służą temu zalecenia określone w ustępie 2 tego artykułu, w myśl którego członek WTO wprowadza takie środki w celu „uprzedzenia nieuchronnej groźby lub powstrzymania poważnego spadku własnych rezerw pieniężnych”. Podobnie w sytuacji, kiedy wysokość tych rezerw jest niska, państwo może dążyć do „osiągnięcia racjonalnego poziomu” tych środków. Należy jednak wskazać pewne warunki zastosowania ograniczeń. W odniesieniu do ich poziomu ograniczenia te powinny obejmować jedynie działania konieczne, które nie wywołują negatywnych skutków w postaci bezrobocia lub zmniejszenia dostępności na rynku środków pierwszej potrzeby. Powinny one mieć charakter środków „niezbędnych i niedyskryminujących”. Postanowienia artykułu XII dotyczą wszystkich państw – stron GATT, natomiast artykuł XVIII – państw rozwijających się. Artykuł ten przewiduje łagodniejsze warunki wprowadzenia ograniczeń przez państwa rozwijające się w celu ochrony bilansu państwa – nie wymaga się na przykład, aby poważne obniżenie poziomu rezerw państwa było „nieuchronne”. Wysokość rezerw nie musi być „bardzo niska”, wystarczy jej „niezadowalający” poziom.

Powołanie się na postanowienia artykułu XVIII jest konieczne, bowiem Indie przez wiele lat utrzymywały ograniczenia wprowadzone na podstawie tego artykułu. Zmniejszenie poziomu importu wywoływało niezadowolenie i niepokój ze strony innych członków WTO. Wielokrotnie kwestię tę podnoszono podczas obrad Komitetu ds. Ograniczeń w Bilansie Płatniczym. Próbowano skłonić Indie do stopniowego znoszenia ograniczeń, a także wyłączyć te sprawy spod obrad komitetu i poddać je pod obrady zespołu orzekającego. Istotne znaczenie ma jednak kwestia konsultowania niektórych wątków tej sprawy przez panel z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Za takim rozwiązaniem opowiadały się Stany Zjednoczone, twierdząc, iż artykuł XV ust. 2 GATT wymaga przeprowadzenia konsultacji z Funduszem. Potwierdziła to również praktyka w sporze *Argentina Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel, and Other Items*, w którym Organ Apelacyjny wskazał na obowiązek konsultowania z IMF kwestii określonych w artykule XV. Obowiązek ten został rozszerzony nie tylko na zespoły orzekające, lecz również na Komitet ds. Ograniczeń w Bilansie Płatniczym i Radę Generalną. W postanowieniach tego artykułu nie czyni się rozróżnienia w odniesieniu do spraw z zakresu bilansu płatniczego, dotyczących państw rozwijających się oraz innych.

Wydaje się, że postanowienia artykułu XV odnoszą się do szerszej koncepcji zacieśniania współpracy i respektowania specjalizacji organizacji międzynarodowych.³¹ Wymienione w artykule XV dziedziny, objęte zakresem kompeten-

³¹ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 91–93.

cji IMF, zostały określone w taki sposób, by zapobiegać powstawaniu sporów między organizacjami co do ich właściwości. Do kompetencji IMF należy wydanie prawnie wiążącej decyzji, określającej istnienie lub brak przesłanek do zastosowania postanowień tego artykułu w sprawie wyłączenia zobowiązań w ramach WTO. Mimo związania postanowieniami takiej decyzji, organy Światowej Organizacji Handlu zachowują jednak swobodę w podjęciu ostatecznego rozstrzygnięcia. Do nich bowiem należy analiza i stwierdzenie, czy zastosowane środki są poważniejsze od tych określonych w artykule XVIII B GATT.³² Międzynarodowy Fundusz Walutowy, jak z tego wynika, realizuje do pewnego stopnia funkcje o charakterze usługodawczym. Wydana przez niego decyzja zawiera dokładną analizę bilansu finansowego państwa, z uwzględnieniem innych wpływających na ten werdykt czynników ujętych w artykule XVIII, stanowiąc jedną z podstawowych przesłanek wydania orzeczenia przez organ WTO. Konsultacje polegają zatem nie tylko na ustalaniu stanowisk, lecz także na wykonaniu określonych czynności, których efektem jest raport IMF. Praktyka wskazuje, że raport ten zatwierdzany jest przez Radę IMF i przedstawiany Dyrektorowi Generalnemu WTO przez pełnomocnika IMF w Genewie.

W analizowanej sprawie zespół orzekający nie rozstrzygnął wszystkich wątpliwości dotyczących występowania do IMF z wnioskiem o konsultacje. Za podstawę wniosku skierowanego do IMF przyjął on artykuł 13 Porozumienia DSU, w myśl którego „zespół będzie miał prawo do zbierania informacji i porad technicznych od każdej osoby lub organizacji, którą uzna za właściwą”. Wybór takiej podstawy prawnej może stwarzać pewne trudności na przyszłość, bowiem w podobnych sytuacjach zespół orzekający nie będzie musiał zwracać się do IMF z pytaniem, jakie materie objęte są zakresem artykułu XV ust. 2 GATT. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż zespół orzekający przyjął ustalenia zawarte w raporcie IMF.³³

W rozstrzygnięciu nie dokonano też interpretacji artykułu XV ust. 2 w odniesieniu do postanowień, w myśl których „WTO powinna uznać ustalenia Funduszu w określonych sprawach”. Organ Apelacyjny stwierdził też, iż wprawdzie „panel przywiązał dużą wagę do ustaleń IMF, to nie przyjął on ich w całości”.³⁴ Zarzut ten wydaje się trafny, bowiem zespół orzekający nie podważył

³² Artykuł XVIII (B) GATT precyzuje dość jasno, że użyte środki, służące ochronie zewnętrznej pozycji finansowej i mające zapewnić odpowiedni poziom rezerw rozwoju ekonomicznego państwa – członka WTO, nie powinny przekroczyć pod względem swej intensywności środków koniecznych.

³³ Fundusz uznał, iż jego zdaniem „zewnętrzna pozycja państwa pod względem finansowym może być utrzymana przez samodzielne instrumenty makroekonomiczne. Ograniczenia ilościowe (QRs) nie są niezbędne do utrzymania równowagi w bilansie płatniczym państwa i winny być usunięte w odpowiednio krótkim czasie. Zob. WT/DS90/R z 6 kwietnia 1999 roku.

³⁴ Zob. WT/DS90/AB/R z 23 sierpnia 1999 roku.

informacji zawartych w raporcie, lecz porównał je z danymi pochodzącymi od instytucji rządowej – Banku Rezerw Indii i na tej podstawie wydał orzeczenie. Stworzyło to niebezpieczny precedens, umożliwiając stronom sporu powoływanie się na opinie innych ekspertów, niekoniecznie pochodzących z IMF, w celu uzasadnienia korzystnej dla siebie argumentacji. Stanowiło to przejaw ograniczenia zaufania do Funduszu jako podmiotu, którego analizy są niepodważalne. Raport IMF jest przygotowywany przez profesjonalny personel i podlega zatwierdzeniu przez Radę Zarządców. Fundusz jako organizacja cieszy się pewnym autorytetem i społeczność międzynarodowa przyznała mu prawo dokonywania określonych ustaleń. Podstawa wynikająca z artykułu 11 i 13 Porozumienia DSU, na którą powołał się zespół orzekający zamiast artykułu XV ust. 2 GATT, stwarza niejasną sytuację w zakresie współpracy między organizacjami. Takie działanie można jednak wyjaśnić dążeniem do podkreślenia bezstronności panelu, który może uzyskiwać informacje także od podmiotów, które nie są stronami sporu.³⁵

Zespół orzekający uznał, że jest uprawniony, a nie zobowiązany do konsultowania interesujących go kwestii z IMF. Koncepcja ta została potwierdzona przez Organ Apelacyjny.³⁶ Wydaje się jednak, iż proces konsultacji powinien opierać się na uzgadnianiu stanowisk między organizacjami, a nie na świadczeniu określonej usługi przez Fundusz. Przedstawiony model współpracy ogranicza bowiem możliwość szerszej analizy problematyki związanej z rozpoznawaną sprawą. Dotyczy to m.in. stosowania środków ochrony bilansu płatniczego, dozwolonych na podstawie GATT, niepowiązanych z jakimkolwiek programem finansowanym przez Fundusz. Wyjątki przewidziane w ramach WTO na rzecz ochrony bilansu płatniczego jej członków mogą stanowić też istotny punkt wyjścia do szerszej współpracy między organizacjami. Wydaje się, że potrzebne są odpowiednie uregulowania tych spraw, zwłaszcza iż niektóre organizacje o zasięgu regionalnym takie rozwiązania posiadają, np. Północnoamerykańskie Porozumienie w sprawie Wolnego Handlu³⁷ przewiduje, że państwo stosujące wyjątki od postanowień umownych związanych z jego bilansem płatniczym: „powinno podjąć w dobrej wierze konsultacje z IMF w sprawie wprowadzonych instrumentów ekonomicznych w celu rozwiązania podstawowych problemów powodujących niedogodności”.³⁸

³⁵ Założenie to legło u podstaw orzeczenia Organu Apelacyjnego w sprawie *Protection of Sea Turtles in Shrimp Trawl Fishing Operations*, WT/DS58/AB/R z 6 listopada 1998 roku.

³⁶ Mowa tutaj o *Argentina Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel, and Other Items*.

³⁷ *North American Free Trade Agreement*, Dec. 17, 1992, U.S.-Can.-Mex., 107 Stat. 2057 (1994), 32 I.L.M. 605 (1993).

³⁸ Artykuł 2104 ust. 2b.

Przedstawione przykłady wskazują na odmienne podejście WTO i IMF w wykonywaniu mandatu. Słuszne jest pozostawienie pewnych spraw do rozstrzygnięcia w drodze praktyki, zwłaszcza w wypadku rozwiązywania sporów przez organy WTO. Fakt, iż zespoły orzekające w przedstawionych sprawach nie wyjaśniły wątpliwości dotyczących współpracy między WTO i IMF, może tylko świadczyć o pewnych niekonsekwencjach i lukach w koncepcji rozstrzygnięcia sporów w ramach WTO. Należy jednak podkreślić, iż mechanizm określony w Porozumieniu DSU nie ma charakteru wiążącego wobec Funduszu. Wydaje się, że niechęć do konsultowania spraw z Funduszem wynika z niezależności. Można tu wskazać pewne postulaty zacieśniania relacji między WTO i Funduszem w dziedzinie objętej programami Funduszu, dotyczącymi bilansu płatniczego członków. Istotny przykład stanowi inicjatywa powołania grupy roboczej³⁹, której celem jest harmonizowanie kwestii finansowych między organizacjami na przyszłość.

SUMMARY

The cooperation between international organisations of economic nature should be based on the principle of equal rights, harmonious development of contacts, and clear solutions. The presentation of the goals, relations and differences in the activity of such institutions as the World Trade Organisation and the International Monetary Fund seems to be recommended due to the fact that most of the states belong to these two organisations of international character, both making use of the rights and assuming the duties resulting from their founding contracts and international agreements concluded under their auspices.

The article aims at proving that the cooperation between these two organisations is connected with the necessity of implementing uniform rules of conduct between them, with regard to both competence regulations and settling of disputes. The essence of this cooperation depends on legal, economic and social factors occurring in these organizations' member states.

³⁹ Mowa tutaj o *High Level Working Group on Coherence*, składającej się z wyższego personelu administracyjnego Funduszu, WTO i IBRD.