

# Kwestia walutowa a TTIP w perspektywie międzynarodowej ekonomii politycznej. Rok 2015

Maria Dunin-Wąsowicz

*Uniwersytet Warszawski (współpraca)*

Niniejszy artykuł dowodzi, iż jednym z ważnych elementów umowy TTIP mogą być kwestie walutowe. Ocena problemu z perspektywy teorii realizmu politycznego wskazuje, że współczesne porozumienia handlowe obok limitowania cel obejmują wiele kwestii regulacyjnych, których działanie może być modyfikowane za pomocą instrumentów pozataryfowych. Zalicza się do nich w szczególności instrumenty polityki kursowej. *Ergo*, wprowadzenie do negocjowanego traktatu kwestii dotyczących polityki pieniężnej i kursowej potencjalnie mogłoby ograniczyć możliwość pojawienia się obszarów spornych na tym tle między partnerami umowy. Analizy wskazują, że pominięcie tego zagadnienia w trakcie może utrudnić oczekiwany proces pogłębiania transatlantycznych relacji handlowych. Ich wprowadzenie do umowy TTIP, przynajmniej w postaci zapisów o szerokim charakterze, może pozytywnie oddziaływać na umacnianie pozycji Zachodu w globalnym systemie gospodarczym.

*Słowa kluczowe:* TTIP, polityka pieniężna i kursowa (PMK), techniczne bariery wobec handlu (TBT), relacje dolar-euro

## 1. Wprowadzenie

Czy Transatlantyczne Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), które ma stanowić traktatowy fundament transatlantycznej wspólnoty gospodarczej, powinno regulować relacje USD–EUR? Dzisiaj nie ma jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie. W teorii ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych (EPSM) zagadnienia handlu, inwestycji oraz polityki pieniężnej i kursowej (PMK) ujmuje się rozłącznie. Praktyka powiela cytowaną normę. Co oznacza, że zasady współpracy walutowej oraz handlowo-inwestycyjnej reguluje się w odrębnych traktatach oraz zarządza za pomocą różnych, wzajemnie niezależnych, instytucji na poziomach międzynarodowym i narodowym. Mandat negocjacyjny TTIP odzwierciedla to podejście i w rezultacie kwestia walutowa nie

została w nim zapisana jako przedmiot negocjacji<sup>1</sup>. Jednocześnie szeroko prowadzone badania, zwłaszcza w ostatnich dwóch dekadach, podkreślają poważne oddziaływanie instrumentów PMK na dynamikę integracji handlowej, w szczególności w wyniku stosowania tej polityki w formule barier pozataryfowych (Technical Barrier to Trade, TBT)<sup>2</sup>.

W tym kontekście wydaje się właściwe przyjęcie tezy, iż negocjowaną formułę integracji transatlantyckiej należy – pomimo funkcjonującej normy prawnej – oprzeć na zdefiniowanej relacji USD–EUR. Uzasadnienie tezy wymaga odpowiedzi na następujące pytania: Jak rozumieć w kontekście podejścia EPSM znaczenie umowy TTIP dla USA i UE ze względu na wprowadzenie doń rozwiązań o charakterze pozacelnym? Czy i dlaczego współczesne układy handlowe powinny zawierać odniesienia do obszaru polityki pieniężnej i kursowej? Jakie jest podejście głównych instytucji międzynarodowych do zagadnienia handel–waluta? Jaki jest przebieg międzynarodowej debaty eksperckiej na temat „TTIP a waluta”? Wnioski, zamykające analizę, uzupełnia rekomendacja dla negocjatorów umowy.

## 2. Problem badawczy a międzynarodowa ekonomia polityczna

Zawarcie Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji ma przyczynić się do „wdrożenia norm światowych, które wzmocnią wielostronny system handlu”<sup>3</sup>. Deklaracja może być czytana w perspektywie tradycyjnie pojmowanej integracji handlowej, dotyczącej zasadniczo polityki celnej regulującej handel towarami, a więc z pominięciem kwestii PMK. Preambuła mandatu jednak wskazuje, że potęgę po obu stronach Atlantyku pracują nad konstrukcją umowy handlowej nowego typu. Umowa ma zawierać, oprócz postanowień dotyczących polityki celnej, uzgodnienia odnośnie do mechanizmów handlu produktami lub usługami o charakterze niematerialnym, w tym dotyczących przepływu kapitału, prawa do inwestowania lub rozwiązań z zakresu prawa pracy. Negocjatorzy przyjmują, że umowa będzie w większym stopniu skupiona na polityce regulacyjnej niż celnej<sup>4</sup>.

Zarysowana charakterystyka konstrukcji traktatu ma odzwierciedlać, według negocjujących stron, naturę systematycznie pogłębiających się relacji transatlantyckich. Z procesem pogłębiania łączą się jednak problemy. Są tym poważniejsze,

<sup>1</sup> *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America*, Brussels 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf> (data dostępu: 2.10.2014).

<sup>2</sup> Standardy i regulacje techniczne, czyli Technical Barriers to Trade (TBT), dotyczące produktów przemysłowych (nierolniczych) są tworzone pod wpływem presji lokalnych producentów i mogą stanowić istotną barierę w handlu międzynarodowym. Takie określenie w odniesieniu do PMK, a w szczególności do polityki kursowej, nie jest sformułowaniem WTO, por. J.J. Michałek, *Porozumienie Transatlantyckie: nadzieja ekonomiczna starej Europy?*, manuskrypt niepublikowany, s. 6.

<sup>3</sup> *Directives for the Negotiation...*, op.cit., s. 3–4.

<sup>4</sup> Średni poziom ceł w handlu USA–UE wynosi dla USA 3,5%, a dla UE – 5,2%; *Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations*, Strasburg, 12.03.2013, (data dostępu: 20.04.2015).

argumentują badacze, im częściej porozumienia mają charakter umów nowego typu, które znacznie bardziej narażone na działanie instrumentów lub mechanizmów o charakterze protekcjonistycznym niż układy *stricte* celne. Te ostatnie klasyfikuje się jako umowy z definicji przejrzyste. Zawierają bowiem uzgodnienia o charakterze numerycznym, czyli niepodlegające interpretacji prawnej. Inaczej jest z umowami nowego typu. Proponują pewien standard zachowań w gospodarce, który można różnie pojmować i realizować, czemu sprzyjają zróżnicowane uwarunkowania wewnętrzne państw – polityczne, gospodarcze i prawne. Według Richarda Baldwina, wybitnego teoretyka zagadnienia, uzgodnieniami dotyczącymi zasad regulacyjnych można łatwo manewrować, zaś efekt tych działań bywa trudny do rozpoznania przez stronę układu, do której działanie jest adresowane<sup>5</sup>. Ujmując zagadnienie w perspektywie realizmu politycznego teorii EPSM, w zglobalizowanej gospodarce nie tradycyjna siła, lecz siła ekonomiczna dominuje współczesne procesy integracji, w tym integracji handlowej. Jej istota polega na wdrażaniu różnego typu polityk lub zachowań asymetrycznych z myślą o nadaniu relacjom wewnątrz porozumienia cech *stricte* hierarchicznych. Państwa, zwłaszcza silniejsze gospodarczo, jak utrzymuje Baldwin, dokonują zmian traktatowo uzgodnionych regulacji za pomocą szeroko rozumianych TBT. Jednymi z częściej używanych w tym celu narzędzi są instrumenty PMK.

Taka diagnoza natury umów handlowych nowego typu sugeruje, że należy je negocjować z uwzględnieniem kwestii, które mogą stanowić szczególne zagrożenie dla przyszłej realizacji uzgadnianych standardów. Stąd wynika, że do zestawu zagrożeń należy włączyć instrumenty PMK. W literaturze przedmiotu postrzega się je, zwłaszcza instrumenty polityki kursowej, jako narzędzia, które łatwo przekształcić w klasyczny TBT<sup>6</sup>. Zgodnie z podejściem tradycji realistycznej EPSM tak realizowana polityka kursowa staje się wyrazem dążeń jednego z partnerów układu do zmiany zachowań drugiej jego strony z myślą o uzyskaniu efektów zgodnych z interesami – politycznymi lub gospodarczymi – strony inicjującej TBT.

Problem w odniesieniu do kwestii „TTIP a pieniądze” uzasadnia się zatem następująco: od wybuchu kryzysu w 2007 r. polityki pieniężne i kursowe – zarówno USA, jak i UE – stały się obiektem ostrych wzajemnych zarzutów o cel i metodę ich realizacji. Do dzisiaj zarzuty te nie są przedmiotem dwustronnych uzgodnień. Należy przyjąć, że przyszłe porozumienie ustanowi podstawę strategicznego partnerstwa podmiotów posługujących się dwiema głównymi walutami rezerwowymi świata wyłącznie wówczas, jeżeli w ramach umowy dojdzie do rozwiązania wskazanych spraw spornych dotyczących prowadzonych przez nie polityk pieniężnych i kursowych<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> R. Baldwin, *21<sup>st</sup> Century Regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> century trade and 20<sup>th</sup> century trade rules*, Geneva 2011, s. 2–38.

<sup>6</sup> J.S. Nye Jr., *Soft Power, Hard Power and Leadership*, Cambridge 2006, s. 2–3; R. Henning, *System, Power, And European Monetary Integration*, Washington 1995, s. 1–19.

<sup>7</sup> *EU FTA Policy Developments for JETRO, February 2014 Report (covering developments in January 2014)*, s. 11, [http://www.jetro.go.jp/ext\\_images/theme/wto-fta/news/pdf/eu\\_monthly\\_report-201401.pdf](http://www.jetro.go.jp/ext_images/theme/wto-fta/news/pdf/eu_monthly_report-201401.pdf) (data dostępu: 2.03.2014).

### 3. Układy handlowe a kwestia walutowa

Pod pojęciem *traktat handlowy* rozumie się układ międzynarodowy – dwu- lub wielostronny – dotyczący zasad wzajemnego handlu, a więc zawierający uzgodnienia odnoszące się do stosowanych przez strony traktatu instrumentów polityki celnej, arbitrażu w polityce handlowej, zasad własności oraz zbywania nieruchomości itp.<sup>8</sup>. Pierwsze umowy handlowe między państwami ściśle dotyczyły redukcji ceł na wymianę wynegocjowanych towarów. Przyjmuje się, że standard prawny w tej dziedzinie ustanowił traktat Cobdena–Chevaliera (C–Ch) zawarty między Francją a Anglią w 1860 r. Porozumienie, kreując zręby pod budowę przyszłego wielostronnego handlu światowego, zapewniło Francji i Anglii warunki rozwinięcia oraz utrzymania do dzisiaj pozycji twardego jądra w systemie międzynarodowym *via à vis* peryferie tworzone przez państwa, będące rynkiem zbytu na towary i wyroby potęg<sup>9</sup>. Cechą wspólną obu potęg, propagujących pogłębianie współpracy przez praktykę zawierania traktatów handlowych, było posiadanie statusu przywódcy walutowego. Utworzona przez nie z czasem sieć traktatów C–Ch umożliwiała Wielkiej Brytanii propagowanie standardu złota na świecie, Francji – standardu srebra. Chociaż więc kwestie walutowe, będące przedmiotem odrębnych umów walutowych, nie były włączane do porozumień handlowych, to właśnie one w dużym stopniu decydowały o efektach sieci C–Ch, przesądzając jednocześnie o gospodarczym oraz politycznym podporządkowaniu państw peryferyjnych państwom centrum (tabela 1).

Po II wojnie światowej Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (General Agreement of Tariffs and Trade, GATT) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) zaczęły wyznaczać standardy prawne umów handlowych. GATT zatem od 1947 r. normował podejście państw do szeroko rozumianej polityki handlowej<sup>10</sup>. Dlatego do GATT należały negocjacje w sprawie redukcji ceł oraz zapobiegania stosowaniu niedozwolonych środków ochronnych w celu poprawy pozycji konkurencyjnej danego państwa. Z kolei MFW przyjął na siebie obowiązek upowszechniania rozwoju handlu przez przestrzeganie dwóch zasad: utrzymywania stabilności kursów walut oraz unikania ich konkurencyjnej modyfikacji.

„Rządy” GATT i MFW przebiegały relatywnie bezkonfliktowo w latach 1947–1971, czyli wówczas gdy podstawą pieniężną światowych transakcji handlowych był standard USD. W tym okresie kwestia walutowa nie była przedmiotem negocjacji

<sup>8</sup> A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2000, s. 10. Umowy o przyjaźni i handlu począwszy od XVII w. stały jedną z ważnych form zaangażowania państw w relacje międzynarodowe. J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 79–82.

<sup>9</sup> D. Lazer, *The Free Trade Epidemic of the 1860s and Other Outbreaks of Economic Discrimination*, „World Politics” 1999, t. 51, nr 4, s. 447–483.

<sup>10</sup> *General Agreement of Tariffs and Trade: Protocol opened for signature at Geneva September 14, 1948, and signed for the United States September 14, 1948, for the accession of signatories of the final act of October 30, 1947*, 62 Stat. 3663, Treaties and Other International Acts Series 1887, s. 762–763.

**Tabela 1.** Charakterystyka głównych światowych reżimów handlowych vs. reżimy walutowe

| Cechy                    | Układy typu C-Ch   | Układ GATT  | Porozumienie WTO   | TTIP – projekcja  |
|--------------------------|--|---|--|---|
| Podstawowa zasada        | Bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania (KNU)                    | Bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania (KNU)       | Bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania (KNU)  | Bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania (KNU)               |
| Zasięg                   | Umowa dwustronna plus sieć bilateralnych traktatów                           | Umowa wielostronna plus sieć dwu- oraz wielostronnych traktatów | Umowa wielostronna plus sieć dwu- oraz wielostronnych traktatów  | Umowa dwustronna  |
| Okres umowy              | Uzgodniona renegocjacja traktatów do 10 lat                                  | Okres funkcjonowania umowy                                      | Warunki umowy  | Kwestia negocjacyjna  |
| Dozwolone środki ochrony | Cła  | Cła   | Cła i regulacje  | Kwestia negocjacyjna  |
| Ograniczenie poziomu ceł | Zwykłe nieograniczone  | Związane przez umowę  | Związane przez umowę   | Kwestia negocjacyjna  |
| Podstawa instytucjonalna | Brak   | GATT  | WTO  | WTO   |
| Barriere pozataryfowe    | Praktycznie brak   | Dozwolone na podstawie art. VI układu                           | Dozwolone na podstawie art. VI GATT oraz Deklaracji w sprawie stosowania subsydiów oraz środków wyównawczych | Kwestia negocjacyjna  |
| Układy preferencyjne     | Rozumiane jako złamanie KNU  | Dozwolone na podstawie art. XXIV układu                         | Dozwolone na podstawie art. XXIV układu  | Kwestia negocjacyjna  |
| Reżim walutowy           | Kreowany przez dwie główne potęgi walutowe: standard złota i standard srebra | Kreowany przez państwa twardego jądra: Bretton Woods            | Kreowany przez państwa twardego jądra: umowny Bretton Woods  | Kreowany przez dwie główne potęgi walutowe: standard USD i standard EUR |

Źródło: opracowanie własne.

w sprawie zasad funkcjonowania stref wolnego handlu notyfikowanych do GATT. Wyjątek stanowił Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG). Ta wielostronna umowa, integrująca gospodarki sześciu państw z sześcioma walutami, zaproponowała członkom wspólnoty – zgodnie zresztą z ustaleniami z końca lat 40. XX w., zakładającymi stopniowe przekształcenie EWG we wspólnotę walutową<sup>11</sup> – koordynację w „dziedzinie walutowej, w zakresie jaki jest niezbędny do sprawnego działania wspólnego rynku”<sup>12</sup>. Zaznaczyła także, że „Każdy Członek Wspólnoty traktuje swoją politykę w dziedzinie kursu waluty jako zagadnienie interesujące wszystkich Członków Wspólnoty”<sup>13</sup>.

Faktyczny rozpad międzynarodowego systemu walutowego w 1971 r. ubiegłego wieku zapoczątkował okres załamania handlu światowego. Zaobserwowany negatywny związek relacji waluta–handel stał się impulsem do podjęcia analiz tej szczegółowej kwestii. Badania przyniosły kilka podstawowych konkluzji. Po pierwsze zauważono, że *non-politics*<sup>14</sup> w międzynarodowym systemie walutowym sprzyja używaniu PMK jako narzędzia deregulującego równowagę płatniczą na świecie.

Po drugie stwierdzono, że manipulacje walutą o kursie zmiennym mają dokładnie taki sam skutek, jak stosowanie ceł importowych lub subsydiowanie eksportu przez państwo z walutą o kursie stałym. Ostatnia uwaga odnosi się do silnej dewaluacji lub silnej aprecjacji pieniądza. Ekonomiczny efekt dewaluacji jest podwójny. Z jednej strony niedoszacowana waluta funkcjonuje jak ochrona protekcjonistyczna dla krajowego przemysłu, ograniczając jednocześnie kosztowny import. Z drugiej strony dewaluacja, *ceteris paribus*, poprawia konkurencyjność eksportu przez obniżenie cen towarów wyrażonych w walutach zagranicznych przy jednoczesnym utrzymywaniu stałych cen krajowych. Ponieważ polityka programująca niedoszacowanie jest polityką sztucznego obniżania cen na towary i produkty eksportowane, toteż przyjmuje się, że niedoszacowana waluta stanowi odpowiednik subsydium eksportowego lub/i opłaty importowej. Wartość subsydiów rośnie wraz ze wzrostem wolumenu handlu i na odwrót – polityka nadmiernej aprecjacji waluty bywa przyczyną strat lokalnych producentów z powodu zbyt niskiej ochrony przed masowym importem, którego realna wartość w takich warunkach staje się istotnie niższa (przy jednoczesnym braku zmian taryf celnych).

Po trzecie badania potwierdziły tezę, że problemem w gospodarce są nie tylko kursy niewłaściwie oszacowane, lecz także kursy o wysokiej zmienności. Oba rodzaje nieprawidłowości kursowych kreują zaburzenia, które na przykład w gospodarkach z nieelastyczną polityką cenową prowadzą do obniżenia liczby transakcji handlowych. Zaburzenie jest szczególnie dotkliwe dla podmiotów gospodarczych

<sup>11</sup> Por. np. M. Dunin-Wąsowicz, *Suverenność i pieniądz w Europie 1870–2002*, Warszawa 2009, s. 110, 180..

<sup>12</sup> *Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, art. 105.2, „Zbiór Dokumentów PISM” 1957, s. 1024.

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 107.1, s. 1025.

<sup>14</sup> W.M. Corden, *Economic Policy, Exchange Rates and the International System*, Oxford 1977, s. 216–235.

Tabela 2. Skutki modyfikacji kursów walutowych. Wybrane przykłady

| Lp. | Modyfikacja kursów walutowych: podstawowe wzorce  | Skutki   | Data publikacji badań | Autorzy   |
|-----|---|--|-----------------------|---|
| 1   | Jednostronna dewaluacja krajowej waluty o 10%   | Możliwość spadku GDP o 4,8%  | 2012                  | Rudiger Ahrend,<br>Antoine Goujard                      |
| 2   | Efekt 10-procentowej aprecjacji kursu RMB vs. eksport krajów rozwijających (tzw. Trzeci Świat).   | Wzrost eksportu produktów krajów rozwijających się średnio o ok. 1,5–2%  | 2012                  | Aaditya Mattoo,<br>Prachi Mishra,<br>Arvind Subramanian |
| 3   | A. Zmienność kursu walutowego vs. zależność między gospodarkami<br>B. Zmienność kursów vs. handel vs. postępująca integracja sieci dostaw towarów i produktów | A. Niejednoznaczny wpływ na wzrost dynamiki handlu. Może mieć pozytywne znaczenie dla mniejszych gospodarek lub krajów rozwijających się, które nie stosują stałych kotwic walutowych<br>B. Eksport zazwyczaj zawiera tzw. wsad importowy o znaczącej wartości i wobec tego wpływ deprecjacji lub aprecjacji kursu na wartość każdego produktu jest wielowymiarowy   | 2011                  | Marilyne Huchet-Bourdon,<br>Jane Korinek                |
| 4   | Poważne zmiany realnego kursu walutowego  | A. Niewłaściwe decyzje dotyczące zmiany źródeł zaopatrzenia<br>B. Wpływ na politykę walutową:<br>– przeszacowanie<br>– spadek udziału w międzynarodowym handlu i zmniejszenie bazy monetarnej<br>– niedoszacowanie waluty<br>– akumulacja międzynarodowych rezerw<br>C. Poważne i długo utrzymujące się przeszacowanie: prowadzi do poważnych kryzysów walutowych, głębokich spadków wzrostu oraz zatrudnienia | 2011                  | Sebastian Edwards                                       |
| 5   | Poważne zmiany realnego kursu walutowego  | Zdecydowanie widoczny wpływ na wielki wysokorozwinięty przemysł, co z kolei ma wpływ na całą gospodarkę w danym państwie   | 2011                  | Agnes Bénassy-Quéré<br>Lionel Fontagné<br>Horst Raff    |

Tabela 2 – cd.

| Lp. | Modyfikacja kursów walutowych: podstawowe wzorce  | Skutki  | Data publikacji badań | Autorzy  |
|-----|---|---|-----------------------|--|
| 6   | Jednorazowe niespodziewane poważne zmiany realnego kursu walutowego (deprecjacja o 10%) | Istotne skutki dla tempa rozwoju gospodarczego – skala zmiany do 10% GDP<br>– nie do zmiany w krótkim okresie   | 2010                  | Philip R. Lane<br>Jay C. Shambaugh                             |
| 7   | Niestabilność nominalnej wartości kursu walutowego                                      | Odpowiednik właściwej wysokości kursu waluty:<br>– 1% aprecjacji realnego kursu waluty powoduje redukcję ogólnego rozmiaru BIZ średnio o 0,22%;<br>– 1% wzrostu zmienności kursu powoduje redukcję bazy BIZ o ok. 0,60% | 1999                  | Agnes Bénassy-Quéré<br>Lionel Fontagné<br>Amina Lahréche-Révil |

Źródło: M. Dunin-Wąsowicz, K. Żukrowska, *TTIP's Monetary Clause Muddle*, 10 marca 2015 r., publikacja zapowiedziana, „International Relations Quarterly”, 2015.



w krótkiej perspektywie. Generalnie poważne modyfikacje kursów walut mogą być przyczyną deformacji przejrzystej i przewidywalnej z definicji polityki celnej, prowadząc z czasem do głębokich zaburzeń równowagi handlowej na świecie. Mogą także kreować postępujący wzrost zależności handlowej państw peryferii od państw centrum o silnych walutach lub reżimach walutowych.

Owszem, efekt wpływu polityki kursowej jest redukowany w dłuższej perspektywie, choć w zasadzie przy założeniu, że gospodarka – zwłaszcza mała – funkcjonuje w środowisku doskonale zrównoważonym. Założenie, jak wiadomo, utopijne. To dlatego John M. Keynes swoje powiedzenie o nieuchronności śmierci w długim okresie przytaczał zazwyczaj w kontekście analiz, podkreślających problem kursu walutowego stosowanego jako instrument przemocy w stosunkach międzynarodowych<sup>15</sup>. August von Hayek i Susan Strange, Charles P. Kindleberger i John Odell – by wymienić tylko tych kilkoro uczonych – ujmowali problem podobnie<sup>16</sup>.

Wolno na tej podstawie przyjąć – posiłkując się wynikiem zarówno współczesnych, jak i starszych badań – że omówione elementy bądź mechanizmy polityki kursowej można postrzegać jako skuteczną metodę kontrolowanej modyfikacji rozwiązań zawartych w umowach handlowych (tabela 2).

Omówione konkluzje badań dały impuls do inicjowania nowych procesów w systemie międzynarodowym. Początkowo, w latach 70. i 80., pojawiły się próby organizowania współpracy handlowej z wykorzystaniem regionalnych kotwic walutowych. Działania zostały podjęte na wszystkich kontynentach. Szybko jednak dostrzeżono, że wzmocnienie relacji handlowych *via* integracja walutowa jest procesem długim i skomplikowanym. Tak pojmowana integracja walutowa – jako remedium na rozwój współpracy handlowej – stosunkowo najszybciej i w najbardziej uporządkowany sposób rozwijała się na kontynencie europejskim. W pozostałych częściach świata waluty najczęściej po prostu pegowano do dolara. Ponadto, funkcję czynnika inicjującego oraz organizującego współpracę handlową przyjęła Światowa Organizacja Handlu (WTO), która w 1995 r. zastąpiła powojenną organizację GATT.

Dane wskazują, że inicjatywa utworzenia WTO spełniła pokładane w niej nadzieje, choćby w tym sensie, że w minionych dwóch dekadach odnotowany został lawinowy wzrost liczby umów o wolnym handlu. Jeżeli w okresie 1948–1995 państwa notyfikowały do GATT 124 takie umowy, to od początku powołania WTO do 2014 r. na świecie funkcjonowało już blisko 500 takich umów<sup>17</sup>.

Zaskakująca jest jednak inna – istotna z punktu widzenia niniejszych rozważań – konkluzja. Oto bazą polityczną owych umów, których prawną podstawę tworzą organizacje międzynarodowe, pozostają trzy centra walutowe na świecie – USA, UE,

<sup>15</sup> J.M. Keynes, *A Tract on Monetary Reform*, New York 1924, s. 65.

<sup>16</sup> M. Dunin-Wąsowicz, *Instrumentarium geoeconomiczne w polityce kursowej i monetarnej państwa: wojny walutowe vs. kooperacja*, w: E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Warszawa 2012, s. 327–357.

<sup>17</sup> Dane WTO, 2015, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm) (data dostępu: 22.04.2015).

i Chin<sup>18</sup>. Obecne znaczenie USD i EUR jako dwóch głównych walut światowych nie wymaga w tym miejscu głębszego uzasadnienia. Warto natomiast dodać, że rozwój więzi handlowych w regionie południowo-wschodniej Azji pozwala odnieść obserwację także wobec Chin. W szczególności początek XXI w. stał się okresem, kiedy państwa południowo-wschodniej Azji zaczęły stosunkowo często posługiwać się chińskim RMB, czyli walutą nie w pełni wymierną w rozumieniu art. VI MFN, jako pieniądzem clearingowym. W konsekwencji USA i UE oraz Chin funkcjonują jako walutowe centra regulacyjne dla swoich partnerów handlowych.

Przeprowadzone rozważania nasuwają dwa ważne wnioski ze względu na przyjęty problem badawczy. Po pierwsze, próby rozwijania umów handlowych wokół centrów walutowych dowodzą, iż intuicyjne działania państw zmierzających do intensyfikacji współpracy handlowej za pomocą integracji walutowej nie są błędne. Drugi wniosek przyjmuje *implicite*, że tendencja do zawierania układów handlowych przybiera na sile ze względu na obecność hegemonu – światowego lub regionalnego – odpowiedzialnego za odpowiedni poziom emisji waluty niezbędnej do utrzymania relatywnej równowagi płatniczej. Jednocześnie obserwuje się zmiany w zawartości tych traktatów. Polegają one m.in. na łączeniu zapisów dotyczących wymiany handlowej z zapisami odnoszącymi się kwestii walutowych. Nowe podejście do porozumień handlowych – które równie dobrze może nazwać nowym podejściem do porozumień pieniężnych – warunkują czynniki o charakterze zewnętrznym. Z wykorzystaniem tego podejścia w latach 60. rozpoczynała swoje funkcjonowanie EWG. W ostatnich dwóch dekadach koncepcję wzmacniania regionalnej polityki handlowej za pomocą stabilności monetarnej zaczęły wdrażać państwa współpracujące w ramach wielostronnej Inicjatywy Chiang Mai (CMIM), którą w 1999 r. powołały Chiny, Japonia, Korea oraz małe kraje wschodnioazjatyckie<sup>19</sup>. W tej sytuacji brak zmiany podejścia do zawartości układów, w warunkach mocno ewoluującego otoczenia politycznego bądź gospodarczego, może informować o zabiegach jednej ze stron – potężniejszej politycznie i/lub gospodarczo – do wynegocjowania traktatu dysfunkcyjnego (asymetrycznego), bo nieodpowiadającego nowym uwarunkowaniom w systemie międzynarodowym<sup>20</sup>. Umowy zawarte w warunkach asymetrii gospodarczej i politycznej nie mogą przynieść spodziewanych [czytaj: szacowanych] korzyści<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> H. Horn, P.C. Mavroidis, A. Sapir, *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*, „Bruegel Blueprint Series” 2010, t. 7; M. Dunin-Wąsowicz, *Niespieszne wejście smoka*, MF Bank, styczeń 2014, s. 85–88; E. Halizak, *Geoekonomiczna strategia Chin*, w: idem (red.), op.cit., s. 602–629.

<sup>19</sup> C. Sussangkarn, *The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development, and Outlook*, „ADBI Working Paper Series” 2010, nr 230, s. 2–16.

<sup>20</sup> R. Abdelal, J. Kirshner, *Strategy, Economic Relations, And The Definition of National Interests*, „Security Studies” 1999, t. 9, s. 120.

<sup>21</sup> Por. R. Abdelal, J. Kirshner, op.cit., s. 1–2, 119–156.

#### 4. Kwestia walutowa a instytucje międzynarodowe

Jak pojmują zagadnienie handel–waluta instytucje międzynarodowe, których obowiązkiem jest troska o prowadzenie handlu światowego na zasadach *fair*<sup>22</sup>?

##### Światowa Organizacja Handlu

Światowa Organizacja Handlu (WTO), tak jak wcześniej GATT, ma obowiązek przeciwdziałać stosowaniu przez państwa instrumentów ograniczających wymianę towarów i usług. Dłatego porozumienia handlowe, dla których WTO stanowi instytucjonalną podstawę, przyjmują, że strategie handlowe nie powinny być realizowane za pomocą działań lub narzędzi protekcyjnych. Tradycyjnie zalicza się do nich cła oraz środki wyrównawcze, określając je generalnie, jak wspomniano wcześniej, jako techniczne bariery wobec handlu, czyli TBT. Posługiwanie się nadmiernie niedoszacowanymi lub przeszacowanymi kursami walutowymi jest również formą TBT i dlatego są one przez WTO niedozwolone. Problemem jest brak wypracowanej przez WTO jednoznacznej wykładni tej kwestii.

Prawo klasyfikowania przez WTO instrumentów polityki pieniężnej, a zwłaszcza kursowej, jako TBTs zapewniają dwa artykuły porozumienia z Marrakeszu wprowadzone doń *in extenso* z porozumienia o GATT zawartego w 1947 r. W artykule XV(2) GATT/WTO państwa zadeklarowały, że w przypadku pojawienia się wątpliwości dotyczących sposobów wykorzystywania instrumentów PMK, członkowie WTO przeprowadzą konsultacje z MFW oraz, w zasadzie, zgodzą się z jego stanowiskiem w odniesieniu do tych kwestii. Jednocześnie punkt (4) artykułu XV zalecił państwom niepodejmowanie działań utrudniających realizację zapisów porozumienia przez posunięcia polegające między innymi na takich manipulacjach kursem waluty, które byłyby w znaczącym stopniu dostrzegalne.

Artykuł XVI GATT 1947 przedstawił koncepcję pojęcia subsydium oraz środków im przeciwdziałania. Z powodu jego niejednoznacznej wymowy państwa wynegocjowały podczas Rundy Tokijskiej (1972–1979) Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM<sup>23</sup>). Porozumienie po zmianach z 1993 r. zostało włączone do porozumienia z Marrakeszu. Zgodnie z tym ujęciem koncepcja subsydium jest środkiem stosowanym przez państwo w celu wsparcia przedsiębiorstwa, przemysłu lub grupy przedsiębiorstw

<sup>22</sup> Zasada *fair*, czyli zasada przestrzegająca równości stron porozumienia. P.M. Grącik-Zajackowski, *Fair trade jako narzędzie pomocy dla producentów z krajów rozwijających się. Prawda czy mit*, w: K. Żukrowska (red.), *Harnessing globalization, czyli ujarzianie globalizacji. Globalizacja jako motor na rzecz rozwoju*, Warszawa 2011, s. 106–109; D.E. deKieffer, *GATT Dispute Settlements: A New Beginning in International and U.S. Trade Law*, „Northwestern Journal of International Law & Business” 1980, t. 2, nr 2, s. 317–333.

<sup>23</sup> Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 grudnia 1995 r. w sprawie publikacji załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), Dz.U. 1996, nr 9, poz. 64, s. 95–122.

lub różnych przemysłów. Postrzeganie się środkami, które nie są postrzegane jako subsydia eksportowe, nie może być zakazane. Artykuł 3(a) ASCM zabrania stosowania subsydiów, w tym takich, które mogą decydować o dynamice eksportu.

Uważna analiza obu artykułów zwraca uwagę na dwie kwestie. Jedną podkreśla obowiązek współpracy WTO z MFV w pracach nad definiowaniem instrumentu kursu walutowego, który postrzega się jako ekwiwalent bariery pozataryfowej. Kolejną wiąże się z zagadnieniem wiarygodności WTO pozostającej autonomiczną instytucją międzynarodową, której celem jest promocja handlu międzynarodowego przez zapobieganie stosowaniu TBT w celu subsydiowania eksportu.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia do niedawna panowała wśród ekspertów zgoda, że oceny MFV dotyczące stosowanych instrumentów PMK i ewentualnej ich kwalifikacji jako TBT są dla WTO wiążące<sup>24</sup>. Z analiz przeprowadzonych w minionych kilku latach wynika jednak, że prawo MFV do oceny jakości instrumentów PMK i ewentualnego ich wykorzystania w celu utrudnienia handlu nie jest równoznaczne z oceną, czy dany instrument został przez państwo wykorzystany jako subsydium. Taka ocena pozostaje w kompetencji WTO. Przyjęcie nowej interpretacji jest zatem równoznaczne z opinią, że dokonywanie ocen PMK pod kątem ich zgodności lub niezgodności z definicją subsydium pozostaje poza kompetencjami MFV.

Problem oceny wiarygodności WTO jest nie mniej skomplikowany i również oznacza zderzenie dwóch interpretacji: tradycyjnej ze współczesną. Tradycyjna analiza (stacyczna) podkreśla (słusznie), że zapisy porozumienia z 1995 r. zabraniają manipulacji kursowych. Jednocześnie, o czym pisze m.in. Gary C. Hufbauer, zalecenia w tym obszarze nie mogą być egzekwowane, ponieważ manipulacje kursowe nie znalazły się na liście środków wymienionych jako zabronione w aneksie do GATT, sporządzonym w 1947 r. Choćby dlatego, że bezpośrednio po wojnie poważne niedoszacowanie waluty było w wielu państwach normą. Obecnie wykorzystana przy negocjowaniu WTO konstrukcja prawna powoduje, że w ocenie analizy tradycyjnej zapisy porozumienia z 1995 r. ustępują w omawianym zakresie prawu z 1947 r. Sumując: w perspektywie tradycyjnej brak zgody WTO na manipulacje kursowe nie jest jednoznaczny z możliwością zakazania ich stosowania, ponieważ nie istnieją środki prawne, które mogą nakazać państwom odejście od posługiwania się nimi. Analiza współczesna – warto ją nazwać analizą dynamiczną<sup>25</sup>, a więc uwzględniającą zmianę uwarunkowań w międzynarodowym systemie walutowym i handlowym – przyznaje, że GATT 1947 daje członkom WTO prawo do stosowania kontroli dewizowej lub innych restrykcji kursowych. Aluisio de Lima-Campos et al. podkreślają jednak, że zakres stosowania tego prawa powinien być ograniczony ze względu na skutki ekstraterytorialne, które mogą pojawić się w wyniku zastosowania wymienionych

<sup>24</sup> G.C. Hufbauer, J.J. Schott, *Will the World Trade Organization Enjoy a Bright Future?*, „PIIE Policy Brief” 2012, nr 11–12, s. 2–21.

<sup>25</sup> Ch.L. Rozakis, *The European Judge as Comparatist*, „Tulane Law Review” 2005–2006, t. 80, s. 260–261.

instrumentów<sup>26</sup>. Twierdzą, że ocena tych skutków powinna być dokonywana przez komisję arbitrażową WTO na podstawie zapisów ASCM, a nie zapisów I Aneksu (do GATT 1947), który normował system handlu w reżimie kursów stałych. ASCM stanowi prawną wykładnię działań w systemie kursów zmiennych. Ponadto badacze przyznają, że komisja arbitrażowa WTO w ramach postępowania o wykorzystywanie instrumentów PMK jako subsydium eksportowego w systemie kursów zmiennych może zwrócić się o opinię do MFW w celu wykazania zgodności lub niezgodności zastosowania danego instrumentu z art. IV porozumienia. Uważają jednocześnie, że MFW nie ma podstaw do oceny, czy konkretny instrument jest lub nie jest subsydium eksportowym. Dokonywanie takiej oceny jest zadaniem organu arbitrażowego powołanego na podstawie ASCM<sup>27</sup>.

### Międzynarodowy Fundusz Walutowy

MFW jest organizacją, która w pierwszym rzędzie powinna zabiegać o prawidłowe funkcjonowanie międzynarodowego systemu walutowego<sup>28</sup>. Nie mniej ważnym elementem zakresu odpowiedzialności MFW jest troska o zrównoważony rozwój handlu światowego<sup>29</sup>. Na ścisłą i bezpośrednią zależność relacji handel–waluta wskazują nie tylko treść porozumienia, lecz także kolejne poprawki oraz aneksy do MFW. Notabene, konsensus waszyngtoński – abstrahując od jego szczegółowych zapisów<sup>30</sup> – jednoznacznie podkreśla wagę tej zależności dla bezpieczeństwa i stabilności międzynarodowego systemu światowego, a nie tylko bezpieczeństwa międzynarodowego systemu walutowego.

MFW po raz pierwszy zareagował na problem stosowania protekcyjnej polityki pieniężnej i walutowej w latach 70. XX w. Poprawka wniesiona do porozumienia w 1976 r. i realizowana od 1978 r. nie przyczyniła się do zmiany *status quo*. Między innymi dlatego, że MFW nie zaproponował definicji sytuacji, w których instrumenty polityki pieniężnej i kursowej mogły być traktowane jako niedozwolona protekcja eksportu. W poprawce stwierdzono jedynie, że „przedłużające się interwencje na wielką skalę prowadzone w jednym kierunku na rynkach walutowych” wolno rozumieć jako przejaw takiej manipulacji<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> A. de Lima-Campos, J. Gaviria, L. Antonio, *A Case for Misaligned Currencies as Countervailable Subsidies*, „Journal of World Trade” 2012, t. 46, nr 5, s. 1017–1044; J. Miranda, *Currency undervaluation as a violation of GATT Article XV(4)*, w: S. Evenett (red.), *The US-Sino Currency Dispute: New Insights from Economics, Politics and Law*, London 2010, s. 115–127.

<sup>27</sup> Artykuł 4.4. Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych (ASCM), Obwieszczenie..., op.cit., s. 97.

<sup>28</sup> International Monetary Fund, *Articles of Agreement*, Bretton Woods 1944, art. I (i), s. 1.

<sup>29</sup> Ibidem, art. I (ii), s. 1.

<sup>30</sup> J. Williamson, *Democracy and the “Washington Consensus”*, „World Development” 1993, t. 21, nr 8, s. 1329–1336.

<sup>31</sup> G.N. Halm, *Jamaica and the Par Value System*, „Essays in International Finance” 1977, nr 120, s. 4; *Surveillance over Exchange Rate Policies*, Decision No. 5392-(77/63), April 29, 1977.

W 2007 r. treść art. IV MFW została uzupełniona o zastrzeżenie zakazujące państwom prowadzenia polityk kursowych „mogących być przyczyną zewnętrznej niestabilności”. Na tej podstawie brak zrównoważonego bilansu płatniczego stał się równoznaczny z informacją o zaistnieniu „fundamentalnego niedopasowania” ceny waluty (do ceny równowagi).

Nowe podejście MFW wobec stosowania niedozwolonych instrumentów polityki pieniężnej i kursowej, przedstawione w grudniu 2012 r., sugeruje, że o zaistnieniu manipulacji w niektórych przypadkach przesądza wielkość krótkoterminowego długu nominowanego w zagranicznych walutach. Według MFW można przyjąć, że państwo jest „manipulatorem”, jeżeli jego rezerwy walutowe przekraczają trzymiesięczne wpływy z importu<sup>32</sup>.

Warto zauważyć, że przedstawiona propozycja oceny zjawiska czasem jest prawdziwa, zwłaszcza w przypadku wschodzącej gospodarki. Dlatego organizacja podkreśla, iż nie sposób jednoznacznie wykazać stosowania przez państwo zabronionej formy manipulacji, ponieważ może ono w określonych warunkach gospodarczych przyjąć odpowiednią do sytuacji politykę dostosowań kursowych. Na listę takich dostosowań należy, zdaniem MFW, wpisać: instrument długotrwale niskich lub bliskich zeru stóp procentowych, nadmierne zwiększanie nadwartościowości lub niedowartościowania waluty, wreszcie – znaczne powiększenie rezerw. MFW dodaje także, że stosowanie wybranych instrumentów lub ich kombinacji jest czasem niezbędne, by państwa mogły chronić gospodarkę przed napływem ryzykownego kapitału. W przypadku zaistnienia wyjątkowo poważnych problemów w bilansie płatniczym MFW zaleca rozważenie zastosowania narzędzia kontroli dewizowej.

Jakkolwiek MFW miał okazję wielokrotnie oceniać stosowane przez państwa polityki pieniężne i kursowe, to od lat 80. podjął tylko dwie próby interwencji z powodu używania kursu walutowego jako instrumentu TBT. Pierwsza misja specjalna (znana pod nazwą „dodatkowe konsultacje”, czyli *supplemental consultation*) została wysłana do Szwecji w 1982 r. Druga podjęła działania w 1987 r. w Korei Południowej. Podczas obu misji ustalono, że żadne z państw nie stosowało niedozwolonych praktyk kursowych<sup>33</sup>. W 1999 r. MFW sprzeciwił się włączeniu kwestii walutowych do protokołu w sprawie akcesji Chin do WTO, twierdząc, że zagadnienia pieniądza – ujmowane szeroko – należą do jurysdykcji MFW, a nie międzynarodowej organizacji handlowej. Nowe podejście MFW z 2012 r. również nie przyczyniło się do podjęcia kroków przeciwko Chinom, mimo wysuwanych pod ich adresem zarzutów USA o prowadzenie protekcyjnej polityki kursowej. Zresztą WTO również nie zdecydowała się na arbitraż wobec Chin<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> International Monetary Fund, *Assessing Reserve Adequacy*, Washington 2011, s. 5–6.

<sup>33</sup> M. Goldstein, *Currency Manipulation*, tekst przygotowany na konferencję „IMF Reform”, Institute of International Economics, 5 września 2005.

<sup>34</sup> Ch. Herrmann, *Don Yuan: China's "Selfish" Exchange Rate Policy and International Economic Law*, w: C. Herrmann, J.P. Terhechte (red.), *European Yearbook of International Economic Law*, Berlin

## Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

Rola Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) sprowadza się do szeroko rozumianego oddziaływania *per pressure* w celu aktywizowania oraz intensyfikowania swobody przepływu kapitału<sup>35</sup>. Zadaniem OECD jest dążenie do eliminacji środków, które ograniczają ów przepływ przy pomocy realizacji zasad zapisanych w Kodeksie Liberalizacji Przepływów Kapitałowych. Kodeks obowiązuje 34 państwa, które podjęły się do unikania zachowań *beggar-thy-neighbour*. Organizacja zatem – zgodnie z art. 2 Konwencji o powołaniu OECD – prowadzi monitoring oraz badania nad potencjalnym używaniem instrumentów ekonomicznych, w tym instrumentów PMK jako barier dla przepływu kapitału i ich potencjalnego oddziaływania na struktury handlowe państw.

Wdrożone przez OECD badania, zwłaszcza w ostatniej dekadzie, dotyczące uwarunkowań liberalizacji przepływu kapitału mówią o braku możliwości – przynajmniej na tym etapie analiz – jednoznacznej oceny sposobów oddziaływania instrumentów i mechanizmów PMK na wielkość oraz intensywność tych przepływów<sup>36</sup>. Jednocześnie wynika z nich, że kursy stałe można postrzegać jako instrumenty prorozwojowe. Inna obserwacja sugeruje, że kurs istotnie niedoszacowany (o ok. 10%) w dłuższym okresie prowadzi do poważnych spadków PKB państwa<sup>37</sup>. W opinii tej organizacji, przedstawionej w raporcie przygotowanym w 2011 r. we współpracy z G-20 oraz WTO, swoboda stosowania instrumentów polityki pieniężnej i kursowej, będących barierami dla przepływu kapitału, jest pochodną braku zdefiniowanych zasad funkcjonowania międzynarodowego systemu walutowego, w tym wytycznych dotyczących polityki kursowej<sup>38</sup>.

OECD poza organizacją debaty, wykazującej niezgodność postępowania państwa z zasadą liberalizacji przepływów kapitału, nie podejmuje kroków bezpośrednio oddziałujących na politykę państw.

## Dylemat międzynarodowej (nie)odpowiedzialności

Działania głównych organizacji międzynarodowych, których misja przewiduje dbałość o właściwą politykę kursową państw oraz rozwój zrównoważonego handlu, są traktowane jako bodaj najważniejszy miernik jakości stanu stosunków międzynarodowych

---

2010, s. 31–51.

<sup>35</sup> *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*, Paris, 14 grudnia 1960, <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> (data dostępu: 20.10.2014).

<sup>36</sup> R. Ahrend, A. Goujard, C. SchwelInus, *International Capital Mobility: Which Structural Policies Reduce Financial Fragility? Going for Growth Report*, „OECD Economic Policy Papers” 2012, nr 2, s. 4.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>38</sup> OECD, UNCTAD, *Sixth Report on Investment Measures*, 25 października 2011, s. 4–10, [http://unctad.org/en/Docs/unctad\\_oecd2011d6\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/unctad_oecd2011d6_en.pdf) (data dostępu: 21.10.2014).

w danym obszarze. W przypadku PMK, a w szczególności w odniesieniu do polityki kursowej, należy generalnie przyjąć, że organizacje te, jak dotąd, nie znajdują podstaw prawnych do kwestionowania polityki państw.

Stanowisko to praktycznie nie uległo zmianie od 1944 r. Wydaje się zatem właściwy wniosek, że obserwowane procesy w minionym półwieczu, a więc wzmożonego współdziałania państw, nasilenie procesów integracyjnych – włącznie z integracją regionalną i kontynentalną – bądź rozmaitych tendencji globalizacyjnych stały się podstawą do pogłębiania badań nad zależnością waluta–handel (por. tab. 2).

Z pewnością te dwie tendencje – intensyfikacja procesów integracyjnych plus nowe szerokie badania dotyczące stosowanych PMK – uzupełnione przemianami geopolitycznymi na świecie przyczyniły się do pewnych modyfikacji mandatu tych organizacji – przypadek MFW – lub kreacji nowych w miejsce starych – przypadek WTO lub OECD. Nie okazały się one na tyle silne, by naruszyć ustalone w Bretton Woods podejście głównych światowych organizacji międzynarodowych do polityki kursowej państw. Konsekwencją ówczesnych ustaleń jest więc obecna sytuacja, którą można nazwać *dylematem międzynarodowej (nie)odpowiedzialności*. Dlaczego?

Spójrzmy ponownie na problem „międzynarodowe organizacje – waluta” w skróconej perspektywie. Wynika z niej, że:

- MFW może wskazać państwu, że jego waluta jest niedoszacowana, ale może je zwolnić z konieczności dokonania zmian w polityce kursowej w określonym przedziale czasu;
- WTO może potraktować niedoszacowany kurs walutowy jako instrument protekcji, ale temu stanowisku może sprzeciwić się MFW;
- WTO może pozwać państwo za używanie kursu waluty jako subsydium, ale MFW może zwolnić państwo z takiej odpowiedzialności;
- OECD nie może zrobić nic ponad wskazanie państwu, iż dana polityka jest korzystna lub niekorzystna dla państw i światowego porządku walutowego.

## **5. Kwestia walutowa vs. agenda TTIP: debata**

Z logiki wywodu wynika kolejne pytanie: Czy pasywność organizacji międzynarodowych wobec relacji handel–pieniądz uzasadnia włączenie do traktatu handlowego, takiego jak TTIP, kwestii walutowej?

Odpowiedź na pytanie, jak już pokazano, warunkuje kilka czynników. Być może najpoważniejszy jest pochodną faktu, że rządzący po obu stronach Atlantyku powinni zobaczyć plany rozwoju wymiany transatlantyckiej w kontekście zarządzania współczesnym duopolem walut rezerwowych. Duopol jest „koślawy” politycznie i ekonomicznie. Niemal od stu lat USD jest walutą hegemoniczną, zaś EUR zostało ustanowione zaledwie nieco ponad 15 lat temu jako alternatywa USD. „Koślawość” relacji może nieść poważne konsekwencje dla obu walut. Można oczekiwać, że w miarę rozwoju transatlantyckiego handlu dojdzie do konkurencji bądź wręcz konfliktu na



tle znaczenia walut. Drugi scenariusz jest równie prawdopodobny: zharmonizowany duopol USD–EUR zdominuje w kolejnych latach światowe transakcje handlowe, usuwając z nich waluty niestabilne lub niewiarygodne. Debata o obu scenariuszach rozpoczęła się kilka lat temu. Rokowania w sprawie TTIP nadają jej nową dynamikę.

## Debata w USA

Według części amerykańskich strategicznych *think-tanków* TTIP należy wyposażyć w klauzulę walutową. Inicjatywa w tej sprawie należała do Petersen Institute for International Economics (PIIE), którego zdaniem USA i UE jako centra emisyjne dwóch głównych walut światowych powinny porozumieć się co do metod przeciwdziałania manipulacjom walutowym, będącym przyczyną strat w obu gospodarkach<sup>39</sup>. W ocenie PIIE brak porozumienia w tej konkretnej kwestii przyniesie rozczarowanie gospodarcze i polityczne nie tylko TTIP, lecz także negocjowanej od 2010 r. umowie transpacyficznej (Trans-Pacific Partnership, TPP) z 12 państwami azjatyckimi. Stanowisko podziela Center on Budget and Policy Priorities (CBPP)<sup>40</sup>. Oba ośrodki analityczne umieszczają dyskusję o klauzuli walutowej w TTIP w kontekście żądań, by USA włączyła klauzulę walutową także do TPP. Żądania, artykułowane przez amerykańskie środowiska biznesowe i polityczne, są spowodowane zarzutami o manipulacje walutowe dokonywane przez państwa azjatyckie w latach 2000–2011. Dowodzą one między innymi, że rozszerzenie umowy handlowej o kwestie walutowe nie jest niemożliwe, pomimo że mandat negocjacyjny zarówno TTIP, jak i TPP nie przewiduje rozmów w tym obszarze. Twierdzą, że rozszerzenie mandatu negocjacyjnego może nastąpić, chociaż w zasadzie wyłącznie z inicjatywy kongresu USA. Taka była intencja zapisów projektu nowelizacji ustawy w sprawie Urzędu Promocji Handlu (Trade Promotion Authority Act, TPA), zwanej potocznie ustawą „szybkiej ścieżki negocjacyjnej”, przedłożonego przez jedną z komisji senackich Kongresu w lutym 2014 r. Jednocześnie w Kongresie zaczęły zdobywać poparcie głosy przeciwko wprowadzeniu klauzuli walutowej do obu negocjowanych przez USA porozumień, czyli do TTIP i TPP. Do dyskusji zaproszono między innymi Jeffreyja Sachsa<sup>41</sup>. Jego zdaniem, TTIP – przy zastrzeżeniu, że negocjowana treść przyszłej umowy nie jest mu znana – nie powinien zajmować się kwestią walutową. Sachs wskazał MFW jako właściwą instytucję do zajęcia stanowiska w kwestii manipulacji walutowych. Jednocześnie Sachs nie odniósł się do wieloletniej pasywności MFW w tej dziedzinie.

<sup>39</sup> C.F. Bergsten, *Addressing Currency Manipulation Through Trade Agreements*, „Policy Brief”, 2014, nr 14-2.

<sup>40</sup> Chodzi o opinię Jareda Bernsteina, byłego doradcy wiceprezydenta USA, Joe Bidena, obecnie reprezentującego Center on Budget and Policy Priorities, <http://ourfuture.org/20140915/economist-jeffrey-sachs-says-no-to-the-tpa-and-the-ttip-trade-treaties> (data dostępu: 25.04.2015).

<sup>41</sup> Zob. R. Hickey, *Economist Jeffrey Sachs Says NO to the TPP and the TAFTA Trade Treaties*, [ourfuture.org, http://ourfuture.org/20140915/economist-jeffrey-sachs-says-no-to-the-tpa-and-the-ttip-trade-treaties](http://ourfuture.org/20140915/economist-jeffrey-sachs-says-no-to-the-tpa-and-the-ttip-trade-treaties) (data dostępu: 25.04.2015).

Sachs pominął także w swoich wypowiedziach problem impasu MFW–WTO. Nie wspominał, że obie organizacje stanowią forum ostrej konkurencji między USA a UE. Podkreślił natomiast, że TTIP, tak jak TPP, może nadać nowy, choć niekoniecznie właściwy (z perspektywy państw słabych i niezamożnych) impuls procesom globalizacji. W ocenie Sachsa niepożądanym skutkiem TTIP może być kontynuacja zjawiska nierównoważonych bilansów płatniczych państw. Tym samym uznał, że porozumienie może potęgować, a nie ograniczać problem manipulacji kursowych. Sumując: Sachs zasadniczo opowiedział się przeciw TTIP, a nie tylko przeciwko wprowadzaniu kwestii walutowej do TTIP.

Przeciwny umieszczeniu klauzuli walutowej w TTIP, ale nie przeciwko umowie, jest konserwatywny think-tank Cato, chociaż z innych powodów niż Sachs. W ocenie Cato klauzula walutowa w TTIP (lub w TPP) byłaby źródłem narastania zachowań protekcyjnych we wszystkich państwach, które negocjują umowę<sup>42</sup>.

Pomimo tych burzliwych debat 12 czerwca 2015 r. Kongres zdecydował o przyznaniu prezydentowi Barackowi Obamie praw do posługiwania się ustawą TPA. Teoretycznie administracja USA może na tej podstawie rozszerzyć mandat negocjacyjny o kwestie walutowe. Ustawa TPA została przyjęta przez Kongres 16 czerwca 2015 r. Wydaje się jednak, że amerykański rząd dąży do rozwiązania kwestii spornych na tle relacji walutowych poza umową z UE. Notabene, podobne stanowisko zajmuje wobec negocjowanej umowy TPP, zapewniając tym samym równość traktowania wszystkich stron negocjowanych umów i unikając jednocześnie podnoszenia wrażliwej obecnie kwestii pozycji USD na świecie.

## Debata w UE

Podział na rzeczników i oponentów unormowania relacji USD–EUR w ramach TTIP obserwuje się także w Unii, chociaż żadna z instytucji UE jak dotąd nie zajęła stanowiska w tej sprawie. Debata toczy się na poziomie narodowym.

Senatorzy we francuskim Zgromadzeniu Narodowym zdecydowanie poparli wprowadzenie kwestii pieniężnych do porozumienia. Według Jean-Pierre Chevènement, ministra spraw wewnętrznych w latach 1997–2000 i kandydata na prezydenta Francji, TTIP jest właściwą płaszczyzną do wyjaśnienia tak podstawowych spornych problemów między USA a UE na tle polityki pieniężnej, jak maksymalna szerokość pasma wahań obu walut (*transatlantic snake in the tunnel*)<sup>43</sup>.

Debata niemiecka w sprawie klauzuli walutowej w TTIP różnicuje się. Początkowo – w okresie 2013–2014 – nie odnosiła się do kwestii pieniężnych wprost, choć pośrednio

---

<sup>42</sup> D.J. Ikenson, *Currency Manipulation and the Trans-Pacific Partnership: What Art Laffer, Fred Bergsten, and Other Hawks Get Wrong*, Forbes.com (3.04.2015), <http://www.forbes.com/sites/danikenson/2015/01/26/currency-manipulation-and-the-trans-pacific-partnership-what-art-laffer-fred-bergsten-and-other-hawks-get-wrong/> (data dostępu: 24.09.2014).

<sup>43</sup> *French Senators Strongly Attack EU–US Trade Deal*, EurActiv.com, <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/french-senators-violently-attack-news-532705> (data dostępu: 13.07.2014).

zwracała uwagę na czynniki z nią związane. Według niemieckich analityków negocjowany traktat mógłby okazać się kluczem do budowania konwergencji walutowej USA–UE przez wzmocnienie handlu USA–kraje peryferyjne strefy euro kosztem osłabienia ich relacji handlowych z Berlinem. Zalecili ponadto, by rozmowy USA–Europa widzieć w kontekście Partnerstwa Transpacyficznego. W marcu 2015 r. opinię na temat potencjalnej współpracy walutowej USA i UE przedstawiła Fundacja im. Eberta<sup>44</sup>. Eksperti Fundacji nie widzą możliwości powrotu do systemu Bretton Woods w jego kształcie z 1944 r., ale postulują systematyczną współpracę władz monetarnych USA i UE, proponując rozwiązanie kwestii relacji USD–EUR zgodnie z koncepcją Chevènementa.

Szefowie hiszpańskiej fundacji New Direction–The Foundation for European Reform, związani ideowo z amerykańską konserwatywną fundacją Cato oraz polską fundacją im T. Kościuszki argumentują, że uzgodnienia dotyczące PMK są zbyteczne. Swoje stanowisko przedstawili w raporcie pod tytułem *Open Atlantic – A Global Future for the EU-US Trade & Investment Partnership*. Podkreślili w nim, że zawarcie porozumienia na rzecz wzmocnienia handlu stanowi *par excellence* podejście pro wzrostowe, a więc eliminujące sens stosowania manipulacji kursowych<sup>45</sup>.

Polska propozycja<sup>46</sup> zaleca rozważenie uzupełnienia TTIP o postanowienia o charakterze formalnym z obszaru polityki pieniężnej i kursowej. Ich wprowadzenie do umowy może ułatwić nakreślenie kierunków normowania relacji pieniężnych w stosunkach transatlantyckich. Propozycję cechuje tzw. szerokie podejście do zagadnienia ze względu na sytuację zaangażowania obu stron w rokowania wewnętrzne dotyczące pośrednio potencjalnego problemu negocjacyjnego. Tak jest w przypadku USA, które stoją obecnie w obliczu zmian funkcjonowania Federal Reserve System (Fed). Jest to także przypadek UE, zabiegającej o naprawę Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), w tym zakresu zadań i, niewykluczone, mandatu Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Dlatego w propozycji podkreśla się, że umowa może wskazać potrzebę wzmocnienia współpracy Fed–EBC, na przykład w formule stałego komitetu ds. monitorowania polityki pieniężnej w USA i UE. Umowa może także zaznaczyć wagę podjęcia dyskusji o koordynacji zarządzania kursami USD–EUR oraz ustalenia w tym celu pasma wahań o odpowiedniej szerokości. Sugeruje się także ustanowienie Instytutu Transatlantyckiego Ładu Walutowego z funkcją doradczą dla Fed i EBC w sprawach polityki pieniężnej i kursowej obu walut. Zaproponowane rozwiązania odnoszą się do zarówno do ponad 50-letniego doświadczenia rozwijania koordynacji

---

<sup>44</sup> J. Prieve, *TTIP or Transatlantic Currency Cooperation?*, „WISO direct” 2015, marzec, s. 2–4.

<sup>45</sup> <http://newdirectionfoundation.org/content/atlantic-trade-deal-must-stay-open-all> (data dostępu: 20.08.2014).

<sup>46</sup> M. Dunin-Źasowicz, K. Źukrowska, *TTIP's Monetary Clause Muddle*, manuskrypt niepublikowany, Warszawa 2015; M. Dunin-Źasowicz, *Umowa TTIP a kwestia walutowa*, „Unia Europejska.pl” 2014, nr 3 (226), s. 6–15.

i kooperacji walutowej w EWG, jak i nawiązywania współpracy USA–UE w obszarze finansowym począwszy od 2002 r.

Sumując: elity polityczne w UE zdają się unikać dyskusji „TTIP a waluta”, koncentrując się z jednej strony na porządkowaniu spraw wewnętrznych związanych z dysfunkcją EUR, z drugiej – na stworzeniu strategii wobec konfliktów na wschodnich i południowych obrzeżach UE. USA – z utrzymującym pierwszoplanowe znaczenie USD na świecie wspieranego potęgą energetyczną oraz wojskową – chyba nie widzą potrzeby układania się z UE w tej kwestii. Oba podejścia praktycznie abstrahują od przesłania mandatu negocjacyjnego wskazującego, że TTIP ma być układem nowego typu, uwzględniającym nie tylko kwestie celne, ale również regulacyjne. Ma też być układem umożliwiającym prowadzenie handlu *fair*<sup>47</sup>. I na odwrót, oba podejścia stanowią istotę cytowanych propozycji eksperckich. Uwaga dotyczy zarówno koncepcji szerokiej porządkowania relacji USD–EUR (propozycja polska), jak i koncepcji szczegółowych (propozycja francusko-niemiecka). Wszystkie mogą stanowić fundament stabilizowania sytuacji w strefie euro oraz ograniczania warunków niepewności walutowej w państwach UGiW nieposługujących się EUR.

## Wnioski

Niniejszy artykuł zwraca uwagę, że jednym z ważnych elementów TTIP mogą być kwestie walutowe. Ocena problemu z perspektywy teorii realizmu politycznego pozwala wskazać na następujące argumenty za przyjęciem takiego stanowiska. Po pierwsze zawartość traktatów handlowych ewoluje w kontekście uwarunkowań zewnętrznych. Powodują one, że współczesne porozumienia handlowe dotyczą nie tylko spraw *stricto* celnych. Po drugie o przebiegu pogłębiania integracji handlowej w znacznym stopniu decydują relacje walutowe partnerów porozumienia. Brak podstawy prawnej dla tych relacji stwarza możliwość manipulowania wynegocjowanymi uzgodnieniami, zwłaszcza w sferze regulacyjnej. Z badań wynika, że instrumenty PMK, w szczególności instrumenty polityki kursowej, mogą być skutecznym narzędziem modyfikacji przyjętych zapisów traktatowych. Wprowadzenie do traktatu kwestii dotyczących polityki pieniężnej i kursowej potencjalnie mogłoby ograniczyć możliwość pojawienia się obszarów spornych na tym tle. Po trzecie analiza działalności organizacji międzynarodowych odpowiedzialnych za relacje waluta–handel dowodzi, iż państwa nie powinny oczekiwać z ich strony zdecydowanego i szybkiego rozwiązania problemów dotyczących skutków manipulacji instrumentami PMK. Należy więc założyć, że inicjatywa w tej kwestii należy do stron przyszłego układu. Po czwarte kwestia walutowa stanowi dla współczesnych traktatów handlowych istotny fundament polityczny. Chociaż więc w debacie ekspertów po obu stronach Atlantyku, łącznie z głosem polskim, odnotowuje się różnicę zdań co do zasadności

<sup>47</sup> M. Grąciak-Zajaczkowski, op.cit., s. 106–109.

rozszerzenia mandatu negocjacyjnego TTIP o kwestie walutowe, to jednocześnie analizy podkreślają, że pominięcie ich w traktacie utrudni oczekiwany proces pogłębiania transatlantyckich relacji handlowych: rodzi zagrożenie narastania protekcjonizmu, niezdrowej konkurencji o rynki trzecie – zwłaszcza o rynki państw Wschodu – oraz walki na standardy regulacyjne. To są powody, by władze USA i Europy rozważyły przedstawione sugestie. Ich zastosowanie, przynajmniej w postaci zapisów o szerokim charakterze, może mieć ważny wpływ na znaczenie przyszłej pozycji Zachodu w globalnym systemie gospodarczym.

### **The Monetary Issue and TTIP in International Political Economy Perspective. Year 2015**

This article argues that monetary issues can be one of the major elements of TTIP. An assessment of the problem from the angle of the theory of political realism shows that next to limiting tariffs, contemporary trade agreements also address a number of regulatory issues which functioning could be considerable impair by technical barriers to trade (TBT). These barriers especially include instruments of exchange rate policy. Hence, introducing monetary and exchange rate policy issues to the treaty that is currently being negotiated could potentially decrease the risk that contentious areas would emerge between the parties in this respect. The analysis shows that skipping this issue in the treaty could hamper the expected process of deepening transatlantic trade relations. Including it in the TTIP, at least in the form of general provisions, could have an important impact on the significance of the future position of the West in the global economic system.

*Keywords:* TTIP, monetary and exchange rate policy, technical barriers to trade (TBT), dollar–euro relations

