

*Maria Bijak-Kaszuba\**

PREFERENCYJNE POROZUMIENIA HANDLOWE  
A LIBERALIZACJA OBROTÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Są trzy podejścia do liberalizacji handlu międzynarodowego: unilateralne, regionalne i multilateralne. Podejście unilateralne polega na jednostronnym redukowaniu barier handlowych przez poszczególne kraje, bez uzależniania tej redukcji od polityki handlowej prowadzonej przez inne kraje. Liberalizacja unilateralna umożliwia natychmiastowy dostęp do korzyści płynących z bardziej swobodnej wymiany międzynarodowej, ale – jako dobrowolne, nie wymuszone przez układy międzynarodowe, odejście od protekcjonizmu – napotyka na szczególnie silny opór ze strony różnych krajowych grup interesu, które w warunkach protekcjonizmu znajdują się w sytuacji uprzywilejowanej. Z tej przyczyny unilateralne podejście do liberalizacji jest stosowane sporadycznie i w niniejszym opracowaniu zostanie pominięte<sup>1</sup>. Multilateralna liberalizacja handlu międzynarodowego odbywa się pod auspicjami Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT) w ramach kolejnych rund negocjacji; ostatnią z nich była Runda Urugwajska zakończona w 1993 r. Celem tych wielostronnych negocjacji jest redukcja barier handlowych w skali światowej (do GATT należy przytłaczająca większość krajów).

Podejście regionalne do liberalizacji obrotów międzynarodowych reprezentują preferencyjne porozumienia handlowe, stanowiące przedmiot niniejszego opracowania. Preferencyjne porozumienia handlowe (zwane również regionalnymi porozumieniami handlowymi, regionalnymi porozumieniami o wolnym handlu albo regionalnymi porozumieniami liberalizacyjnymi) są zawierane przez ograniczoną liczbę krajów w celu ustanowienia wolnego handlu między tymi krajami, przy jednoczesnym utrzymaniu barier handlowych wobec reszty świata. W rezultacie preferencyjnych porozumień

\* Dr, adiunkt w Katedrze Handlu i Finansów Międzynarodowych UŁ.

<sup>1</sup> Na przestrzeni lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych odnotowano kilka przypadków jednostronnego obniżenia barier handlowych przez pojedyncze kraje. Dotyczyło to Australii, Nowej Zelandii, Japonii, Turcji, a nawet nielicznych krajów rozwijających się: Chile, Meksyku i Tajlandii. Por. P. J. Lloyd, *Régionalisation et commerce mondial*, „Revue économique de l'OECD” 1992, n° 18.

handlowych powstają regiony preferencyjnego handlu, dzięki czemu ułatwiona jest integracja gospodarcza tych regionów.

W latach osiemdziesiątych, a zwłaszcza na początku lat dziewięćdziesiątych, preferencyjne porozumienia handlowe stały się zjawiskiem niezwykle dynamicznym. Z jednej strony powstają nowe obszary regionalnej liberalizacji, a z drugiej – przekształcają się obszary istniejące wcześniej. Tymczasem multilateralna liberalizacja handlu międzynarodowego przebiega powoli i żmudnie. W okresie trwania negocjacji Rundy Urugwajskiej (1986–1993) powstało na świecie co najmniej siedem nowych preferencyjnych porozumień handlowych. W tym kontekście, celowe wydaje się przeanalizowanie zjawiska handlu preferencyjnego oraz jego roli w liberalizacji obrotów międzynarodowych.

#### OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA WSPÓLCZESNYCH PREFERENCYJNYCH POROZUMIEŃ HANDLOWYCH

W tab. 1 zestawiono ważniejsze współczesne porozumienia o wolnym handlu, w podziale na kraje OECD, kraje rozwijające się i kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Jak wynika z tego zestawienia, pojęcie preferencyjnych porozumień handlowych odnosi się do grup krajów o różnej liczebności i różnym stopniu zintegrowania gospodarek. Z uwagi na stopień zintegrowania za pośrednictwem rynku wyodrębnić można cztery formy preferencyjnych porozumień handlowych: strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek i unię ekonomiczną.

**Strefa wolnego handlu** zakłada zniesienie ceł i barier pozataryfowych w handlu między sygnatariuszami porozumienia, przy zachowaniu ich niezależnej polityki handlowej wobec krajów trzecich. Zdecydowana większość współczesnych preferencyjnych porozumień handlowych to strefy wolnego handlu (por. tab. 1).

**Unia celna** zakłada zniesienie ceł i barier pozataryfowych w handlu między sygnatariuszami porozumienia oraz, dodatkowo, zastosowanie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej wobec krajów trzecich. Unia celna jest strefą wolnego handlu, której towarzyszy wspólna zewnętrzna polityka celna. Przykładem unii celnej są preferencyjne porozumienia handlowe w Afryce Południowej (SACU i SADDC).

**Wspólny rynek** zakłada zniesienie wszelkich barier w handlu między krajami członkowskimi, przyjęcie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej oraz, dodatkowo, zapewnienie swobodnego przepływu czynników produkcji (pracy i kapitału) wewnątrz strefy. Wspólny rynek jest więc unią celną, uzupełnioną przez swobodny przepływ czynników produkcji między krajami członkowskimi. Przykładem osiągniętego wspólnego rynku jest (od 1993 r.) Unia Europejska. Do utworzenia wspólnego rynku zmierzają kraje Afryki Zachodniej tworzące ECOWAS oraz kraje Ameryki Łacińskiej zgrupowane w MERCOSUR.

Tabela 1

Współczesne preferencyjne porozumienia handlowe,  
powstałe w okresie istnienia GATT, 1947–1994

Nazwa i rok zawarcia (wejścia w życie)	Kraje członkowskie	Forma
1	2	3
<b>Kraje OECD</b>		
Europejska Wspólnota Gospodrcza – EWG, 1957 (1958); od 1987 r. funkcjonująca jako Wspólnota Europejska (na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, 1986); przekształcona w 1993 r. (po ratyfikacji traktatu z Maastricht, 1992) w Unię Europejską	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belgia, Holandia, Francja, Luksemburg, RFN, Włochy</li> <li>2. Przyłącza się Dania, W. Brytania i Irlandia (1973)</li> <li>3. Przyłącza się Grecja (1981 r.)</li> <li>4. Przyłącza się Hiszpania i Portugalia (1986)</li> </ol>	wspólny rynek (unia ekonomiczna w perspektywie)
Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu – EFTA, 1960 (1961)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, W. Brytania</li> <li>2. Przyłącza się Islandia (1971)</li> <li>3. Odchodzi Dania i W. Brytania (1973)</li> <li>4. Finlandia uzyskuje pełne członkostwo (1986)</li> <li>5. Odchodzi Portugalia (1986)</li> <li>6. Odrębne członkostwo uzyskuje Liechtenstein (1991), reprezentowany wcześniej przez Szwajcarię</li> </ol>	strefa wolnego handlu
Układ o wolnym handlu N. Zelandii i Australii, 1965; przekształcony w 1983 r. w układ handlowy o zbliżeniu ekonomicznym Australii i N. Zelandii/Australia–New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA), renegocjowany w 1988 r.	Australia, N. Zelandia	strefa wolnego handlu
Układ o wolnym handlu Izraela i USA, 1985	Izrael, USA	strefa wolnego handlu
Układ o wolnym handlu Kanady i USA – CUSFTA, 1988 (1989); przekształcony w 1992 r. (1994) w Północnoamerykańskie Porozumienia o Wolnym Handlu (North American Free Trade Agreement – NAFTA)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kanada, USA;</li> <li>2. Kanada, USA, Meksyk</li> </ol>	strefa wolnego handlu

Tabela 1 (cd.)

1	2	3
Europejski Obszar Gospodarczy (European Economic Area – EOG), 1992 (1994)	Kraje Unii Europejskiej i EFTA (bez Szwajcarii)	strefa wolnego handlu
<b>Kraje rozwijające się</b>		
Środkowoamerykański Wspólny Rynek (Central American Common Market – CACM), 1960; renegotjowany w 1993 r.	1. Gwatemala, Honduras, Kostaryka, Nikaragua, Salwador 2. Przyłącza się Panama (1993)	unia celna
Pakt andyjski, 1969; renegotjowany w 1988 r.	Boliwia, Ekwador, Kolumbia, Peru, Wenezuela	unia celna
Unia Celna Afryki Południowej (South African Custom Union – SACU), 1969	Rep. Południowej Afryki, Botswana, Lesotho, Namibia, Suazi	unia celna
Wspólnota Ekonomiczna Państw Afryki Zachodniej (Economic Community of Western Africa States – ECOWAS), 1975	Benin, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Gwinea, Gwinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauretania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Wyspy Zielonego Przylądka	unia celna (cel: wspólny rynek)
Konferencja ds. koordynacji rozwoju Południowej Afryki (Southern African Development Co-ordination Conference – SADCC), 1980	Angola, Malawi, Mozambik, Tanzania, Zambia, Zimbabwe	unia celna
Wspólny Rynek Południa (MERCOSUR – MERCado COMmún del SUR), 1991	Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj	strefa wolnego handlu (cel: wspólny rynek)
Obszar Wolnego Handlu ASEAN (the ASEAN Free Trade Area – AFTA), 1992 (1994)	Brunei, Indonezja, Filipiny, Malezja, Singapur, Tajlandia	strefa wolnego handlu
Grupa Trzech (Group of Three – G-3), 1994	Kolumbia, Meksyk, Wenezuela	strefa wolnego handlu
<b>Kraje Europy Środkowej i Wschodniej</b>		
Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA), 1992 (1993)	Polska, Węgry, Czechy, Słowacja	strefa wolnego handlu

Źródło: Zestawienie własne oparte na różnych materiałach. Odnośnie do porozumień krajów rozwijających się wykorzystano: J. P. Chanteau, L. Tubiana, *Les blocs régionaux hors Europe*, „Problèmes économiques”, n° 2.355; *NAFTA Is Not Alone*, „The Economist”, 18.06.1994.

**Unia ekonomiczna** powstaje wówczas, kiedy kraje tworzące wspólny rynek przystępują do ujednoczenia swojej polityki fiskalnej, monetarnej, socjalnej i ekonomicznej. Przykładem unii ekonomicznej jest Beneluks (od 1960 r.), stanowiący część składową Unii Europejskiej, która z kolei jest w trakcie przekształcania się w unię ekonomiczną.

Cechą wspólną zestawionych w tab. 1 regionów jest to, że wszystkie one są strefami wolnego handlu w różnych stadiach realizacji. Różnią się natomiast tym, czy strefa wolnego handlu jest docelową formą powiązań instytucjonalnych krajów członkowskich (np. EFTA, NAFTA, CEFTA), czy też stanowi punkt wyjścia do wyższych form instytucjonalnej integracji (np. Grupa Andyjska, MERCOSUR). Charakterystyczne jest, że większość analizowanych stref to tzw. naturalne strefy wolnego handlu, obejmujące zwarte obszary sąsiadujących ze sobą krajów. Wyjątek stanowią: EFTA, strefa wolnego handlu Izrael-USA oraz G-3.

Jak wynika z tab. 1, regionalne porozumienia handlowe są trwałym zjawiskiem w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Niektóre z nich – w mniej lub bardziej zmienionej postaci – funkcjonują już ponad 30 lat. Z chronologicznego punktu widzenia daje się zaobserwować wyraźne falowanie tego zjawiska, tj. występowanie okresów jego względnego nasilenia na przemian z okresami względnej stagnacji. Lata sześćdziesiąte stanowiły okres wyraźnej ekspansji regionalnych porozumień handlowych. Powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 r. stało się ważnym precedensem, który pociągnął za sobą utworzenie EFTA w 1960 r. W tym samym roku zaistniało na okres 20 lat Latynoamerykańskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu – LAFTA (z którego wyłoniły się współczesne preferencyjne porozumienia handlowe Ameryki Łacińskiej) oraz funkcjonujący do dzisiaj Środkowoamerykański Wspólny Rynek (CACM). Lata sześćdziesiąte to również dwustronne strefy wolnego handlu: Nowej Zelandii i Australii (1965) oraz Wielkiej Brytanii i Irlandii (1965 r., wtopiona w EWG), a także kilka stref w Afryce, na Bliskim Wschodzie i na Karaibach, z których większe znaczenie w handlu światowym ma Unia Celna Afryki Południowej (SACU).

Druga fala preferencyjnych porozumień handlowych rozpoczęła się w latach osiemdziesiątych i trwa do dzisiaj. Obejmuje ona, z jednej strony, istotne przekształcenia w istniejących wcześniej regionach preferencyjnego handlu. Przekształcenia dotyczą w pierwszym rzędzie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, która – po drugim rozszerzeniu (przystąpienie Grecji w 1981 r. oraz Hiszpanii i Portugalii w 1986 r.) – funkcjonuje jako Wspólnota Europejska (na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r.), a od 1 listopada 1993 r. (po ratyfikacji traktatu z Maastricht) – jako Unia Europejska. Zmiana nazwy towarzyszyła procesowi pogłębiającej się integracji

instytucjonalnej: z początkiem 1993 r. „Dwunastka” stała się wspólnym rynkiem (jednolity rynek europejski), który zmierza w kierunku unii ekonomicznej. Ewolucja EWG, powiązanej dwustronnymi strefami wolnego handlu z poszczególnymi krajami EFTA, pociągnęła za sobą powstanie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), który wszedł w życie z początkiem 1994 r. i przekształcił Europę Zachodnią w największą na świecie strefę wolnego handlu. Przekształcenia dotyczą również strefy wolnego handlu Nowej Zelandii i Australii, które to kraje w 1983 r. zdecydowały się na dalszą liberalizację swoich stosunków handlowych i podpisały układ ANZCERTA. Z drugiej strony, fala współczesnych preferencyjnych porozumień handlowych obejmuje nowe regiony. Najważniejszym z nich jest Ameryka Północna, gdzie najpierw Kanada i USA (1988 r.), a następnie również Meksyk (1992 r.) postanowiły utworzyć strefę wolnego handlu. Powstało w ten sposób Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu (NAFTA), które weszło w życie z początkiem 1994 r. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ukształtowały się również na nowo regiony preferencyjnego handlu w Ameryce Łacińskiej: poczynając od zmiany filozofii (w kierunku wolnego handlu) funkcjonującej od 1969 r. Grupy Andyjskiej, poprzez powstanie w 1991 r. Wspólnego Rynku Południa (MERCOSUR), obejmującego przeważającą część kontynentu, aż po podpisanie w 1994 r. porozumienia o wolnym handlu tzw. Grupy Trzech (G-3), składającej się z Kolumbii, Meksyku i Wenezueli. Analizowany okres 1980–1994 przyniósł również rozszerzenie obszaru preferencyjnego handlu na całą południową część Afryki, gdzie – obok istniejącej wcześniej unii celnej SACU – powstała kolejna unia celna SADCC, tworząc w ten sposób region SACU–SADCC. Do nowych zjawisk należy zaliczyć także decyzję państw należących do ASEAN-u o utworzeniu w ramach tego regionu strefy wolnego handlu. Decyzja ta weszła w życie w styczniu 1994 r. i oznacza początek pierwszej strefy wolnego handlu na kontynencie azjatyckim. Zupełnie nowym regionem, do którego dotarła fala preferencyjnych porozumień handlowych, jest Europa Środkowa i Wschodnia. W 1993 r. weszło w życie Środkowo-europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA), obejmujące Polskę, Węgry, Czechy i Słowację; w tym samym roku Litwa, Łotwa i Estonia zawarły porozumienie o utworzeniu bałtyckiej strefy wolnego handlu.

Dokonany przegląd wskazuje na proces geograficznego rozszerzania się regionalnej liberalizacji handlu międzynarodowego. Odbywa się to, po pierwsze, poprzez tworzenie nowych preferencyjnych porozumień handlowych i/lub przyjmowanie nowych uczestników do porozumień istniejących. Po drugie, w wielu przypadkach istniejące regiony preferencyjnego handlu wiążą się wzajemnie nowymi umowami liberalizacyjnymi, tworząc coraz większe

strefy wolnej wymiany, obejmujące niekiedy całe kontynenty. Taki proces obserwujemy przede wszystkim w Europie, gdzie liberalizacja wymiany międzynarodowej wyraźnie koncentruje się na Unii Europejskiej i wokół niej<sup>2</sup>. Podobny proces, jakkolwiek w mniejszym nasileniu, występuje również na kontynencie amerykańskim, gdzie występuje kilka liczących się porozumień o wolnym handlu, ale rolę centrum o największej sile przyciągania odgrywa NAFTA<sup>3</sup>.

Rozprzestrzenianie się preferencyjnych porozumień handlowych uzasadnia pytanie o rolę tego zjawiska w liberalizacji handlu międzynarodowego. Problem ten ma dwa aspekty: pierwszy wiąże się ze stopniem liberalizacji handlu wewnątrzregionalnego, a drugi – z wpływem preferencyjnych porozumień handlowych na liberalizację obrotów w skali ponadregionalnej (światowej).

#### STOPIEŃ LIBERALIZACJI OBROTÓW W RAMACH PREFERENCYJNYCH POROZUMIENI HANDLOWYCH

Na ocenę rozmiarów handlu objętego porozumieniami preferencyjnymi pozwala porównanie go z obrotami handlu światowego.

W tab. 2 przedstawiono udziały eksportu wewnątrzregionalnego w eksporcie ogółem regionu oraz w eksporcie światowym. Jak wynika z tab. 2, eksport wewnątrzregionalny wyniósł w 1992 r. 1385 mld USD albo 40% eksportu światowego. Powstaje pytanie, na ile ta część handlu światowego to handel rzeczywiście wolny?

<sup>2</sup> Europejski Obszar Gospodarczy powstał, aby dopasować stosunki z krajami EFTA do nowego etapu integracji w Unii Europejskiej, czyli umożliwić krajom EFTA uczestnictwo w jednolitym rynku europejskim oraz przyszłą akcesję do UE. CEFTA powstała jako rezultat umów stowarzyszeniowych krajów Europy Środkowej z Unią Europejską i (odległej) perspektywy członkostwa tych krajów w Unii. Bałtycka strefa wolnego handlu powstała w związku z zapowiadającym utworzeniem stref wolnego handlu Litwy, Łotwy i Estonii z UE. Por. E. Kończak, *Zasady funkcjonowania Europejskiego Obszaru Gospodarczego*, „Handel Zagraniczny” 1994, nr 3, s. 15; *Bałtycka strefa wolnego handlu*, „Rynki Zagraniczne”, 16.03.1993; *UE – kraje bałtyckie. Postęp w kierunku strefy wolnego handlu*, „Rynki Zagraniczne”, 9.07.1994.

<sup>3</sup> Na drodze do NAFTA najbliższe znajduje się Chile, które od 1992 r. tworzy z Meksykiem strefę wolnego handlu, a także prowadzi negocjacje w sprawie akcesji do NAFTA. W tym samym kierunku zmierzają Kolumbia i Wenezuela, które w ramach G-3 budują strefę wolnego handlu z Meksykiem. Z kolei najsilniejsze w Ameryce Łacińskiej ugrupowanie MERCOSUR (ok. połowy PKB Ameryki Łacińskiej) promuje ideę strefy wolnego handlu, obejmującej całą Amerykę Południową. Por. *Les déboires des unions duanières latino-américaines*, „Problèmes économiques” 1993, n° 2.311 oraz *NAFTA Is Not Alone*, „The Economist” 18.06.1994.

Tabela 2

Regiony objęte preferencyjnymi porozumieniami handlowymi  
w eksporcie światowym, 1992 r.

Region	Eksport ogółem	Eksport wewnątrzregionalny		
		mld USD	% eksportu regionu	% eksportu światowego
UE	1 256,3	783,8	62,0	22,6
EFTA	222,8	27,2	12,2	0,8
EOG (UE + EFTA)	1 479,1	260,2	17,6	7,5
NAFTA	581,4	270,1	46,4	7,8
ASEAN*	141,5	25,4	18,0	0,7
ANZCERTA	51,8	4,1	7,9	0,1
MERCOSUR	51,0	7,0	13,7	0,2
Grupa Andyjska	24,5	3,0	12,2	0,09
SACU-SADCC*	21,9	2,2	10,0	0,06
ECOWAS*	21,3	1,3	6,0	0,04
CACM	4,6	0,8	17,4	0,02
Razem	–	1 385,1	–	39,9
Świat	3 461,8	–	–	100,0

\* 1990 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: United Nations, „Monthly Bulletin of Statistics” 1993, Vol. XLVII, No. 6-June i 1994, Vol. XLVIII, No. 4-April; „Problèmes économiques” 1993, n° 2.355, s. 11; „The Economist”, 13.11.1993, s. 24 i 18.06.1993, s. 50.

Ocena stopnia liberalizacji obrotów nie jest sprawą prostą<sup>4</sup>. Zaczniemy od przedstawienia celu, do jakiego zmierza liberalizacja. Jest nim wolny handel, czyli sytuacja, w której brak jest jakichkolwiek przeszkód w wymianie międzynarodowej wszystkich dóbr mogących być przedmiotem handlu. Można wyodrębnić dwa charakterystyczne etapy osiągania tego celu, polegające na kolejnym znoszeniu określonego typu przeszkód w handlu. Pierwszy etap liberalizacji polega na znoszeniu bezpośrednich przeszkód w handlu. Bezpośrednie przeszkody w handlu – to restrykcje stosowane na granicach państw, a więc cła, kwoty i, ewentualnie, formalności celne, jeżeli są przeprowadzane w sposób restrykcyjny<sup>5</sup>. Zniesienie przeszkód na granicach

<sup>4</sup> Liberalizacja obrotów wewnątrzregionalnych zostanie przedstawiona na przykładzie UE, EFTA, EOG, NAFTA, ANZCERTA i CEFTA. Z wyjątkiem CEFTA są to regiony skupiające kraje OECD.

<sup>5</sup> Przykładem restrykcyjnie zastosowanych formalności celnych jest tzw. plan „Poitiers”, czyli francuski dekret z 1982 r. postanawiający, że importowane magnetowidy mogą być odprawiane wyłącznie w małym urzędzie celnym w Poitiers. Z uwagi na usytuowanie Poitiers w głębi kraju (koszty transportu) oraz niezwykle „staranne” przeprowadzanie odpraw przez



oznacza formalną wolność wymiany międzynarodowej, ale nie jest to jeszcze urzeczywistnienie idei wolnego handlu, ponieważ nadal działać mogą inne instrumenty polityki handlowej, które ograniczają lub zniekształcają wymianę. Stąd kolejnym etapem liberalizacji jest usuwanie pośrednich przeszkód w handlu. Pośrednie przeszkody w handlu są to instrumenty, które nie są stosowane na granicach, ale które utrudniają dostęp do rynku poprzez ograniczanie lub zniekształcanie wolnej konkurencji. Do ważniejszych przeszkód pośrednich zalicza się pomoc państwową (najczęściej w postaci subsydiów rządowych i dyskryminacyjnych zakupów, dokonywanych przez instytucje rządowe i przedsiębiorstwa państwowe), ograniczające konkurencję porozumienia przedsiębiorstw, dumping oraz standardy techniczne stosowane w sposób restrykcyjny<sup>6</sup>. Zniesienie lub zmierzanie w kierunku zniesienia również pośrednich przeszkód w handlu oznacza głębszą liberalizację, niż przestanie wyłącznie na likwidacji barier handlowych stosowanych na granicach państw<sup>7</sup>. Warto dodać, że przejście do bardziej zaawansowanej liberalizacji jest w znacznej mierze wymuszane przez rynek, przez wzrost konkurencji. W momencie całkowitego zniesienia przeszkód bezpośrednich wzrasta bowiem relatywna waga czynników zakłócających konkurencję: efekty subsydiowania produkcji, dyskryminacyjnego wyboru kontrahentów przy zamówieniach publicznych, stosowania dumpingu czy nadużywania norm technicznych w celu ograniczenia importu. Powstaje więc silny impuls ze strony rynku do dalszej liberalizacji.

Z uwagi na to, że głęboka liberalizacja obrotów (zniesienie barier bezpośrednich i pośrednich) wymaga harmonizacji polityki państw członkowskich w wielu dziedzinach, ugrupowaniem najbardziej zbliżającym się do ideału wolnego handlu w obrotach wewnątrzregionalnych jest Unia Europejska. Handel między krajami członkowskimi UE jest obecnie bardziej wolny niż obroty między jakimikolwiek innymi państwami. Pozostałe preferencyjne porozumienia handlowe, będące z założenia strefami wolnego handlu lub uniami celnymi, nie są w stanie osiągnąć tak głębokiej liberalizacji obrotów handlowych, ponieważ nie jest w nich przewidziane ujednoczenie polityki krajów-sygnatariuszy. Nie oznacza to jednak, że współczesne strefy wolnego handlu przestają na zniesieniu bezpośrednich przeszkód w handlu.

---

nielicznych celników (drastyczne wydłużenie czasu odprawy) nastąpiło gwałtowne ograniczenie importu. Przykład zaczerpnięto z: M. Chacholides, *International Economics*, McGraw-Hill Publishing Co., 1990, s. 209.

<sup>6</sup> Por. P. J. Lloyd, *op. cit.*, s. 14–15; J. Kundera, *Liberalizacja obrotów w strefie wolnego handlu* (cz. II), „Handel Zagraniczny” 1992, nr 11, s. 21.

<sup>7</sup> Warto zauważyć, że podział barier handlowych na bezpośrednie i pośrednie nie pokrywa się z ich podziałem na taryfowe i pozataryfowe. W pojęciu barier bezpośrednich, obok cel (bariera taryfowa) mieszczą się również pozataryfowe (kwoty, restrykcyjnie zastosowane formalności celne). W pojęciu barier pośrednich mieszczą się wyłącznie przeszkody pozataryfowe.

W umowach powołujących do życia strefy wolnego handlu zawarte są zwykle tzw. reguły konkurencji (*rules of competition*), składające się z postanowień dotyczących eliminacji pośrednich przeszkód w handlu<sup>8</sup>. Tworzenie warunków swobodnej konkurencji w ramach strefy odbywa się w inny sposób niż w Unii Europejskiej. Polega on, najogólniej, na zasadzie niedyskryminacji oraz uznaniu pewnych działań ze strony podmiotów gospodarczych czy rządów za nie dające się pogodzić z funkcjonowaniem strefy. W ten sposób zliberalizowane zostały pośrednie bariery w handlu w ramach EFTA. W analogiczny sposób reguły konkurencji zostały potraktowane w porozumieniu tworzącym Europejski Obszar Gospodarczy<sup>9</sup>. Według P. J. Lloyda<sup>10</sup>, zaawansowany jest proces eliminacji pośrednich przeszkód w handlu między krajami ANZCERTA. Liberalizację tego typu barier przewiduje NAFTA<sup>11</sup>. Zapewnienie uczciwych warunków konkurencji w handlu między krajami członkowskimi jest również jednym z celów CEFTA<sup>12</sup>.

Kolejnym elementem oceny stopnia liberalizacji handlu wewnątrzregionalnego jest odpowiedź na pytanie o zakres liberalizacji, tzn. o ewentualne „luki” w porozumieniach w postaci wyłączenia pewnych sektorów z ogólnych zobowiązań liberalizacyjnych. Problem dotyczy wszystkich współczesnych porozumień o wolnym handlu, nawet tych o najgłębszej liberalizacji obrotów. Charakterystyczne jest, że „luki” w zasięgu liberalizacji obejmują wszędzie mniej więcej te same sektory gospodarki: rolnictwo i rybołówstwo, nośniki energii, stal, tekstylia i odzież. W Unii Europejskiej potraktowano odrębnie rolnictwo, objęte wspólną polityką rolną, oraz węgiel i stal, regulowane przez Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Wspólna polityka rolna zakłada wprawdzie swobodę handlu produktami rolnymi wewnątrz UE, ale towarzyszy jej wysoce interwencyjny system popierania (od 1992 r. – ograniczania) produkcji, kontroli cen, interwencyjnych zaku-

<sup>8</sup> Wyczerpujący opis reguł konkurencji – na przykładzie EFTA – znajduje się w: J. S. Lambrinidis, *The Structure, Function, and Law of a Free Trade Area. The European Free Trade Association*, London 1965, s. 117–158.

<sup>9</sup> Por. *Agreement on European Economic Area*, Council of the European Community, Commission of the European Community, Luxembourg 1992, Art. 53–64.

<sup>10</sup> P. J. Lloyd, *op. cit.*, s. 14–15.

<sup>11</sup> Oprócz tradycyjnych reguł konkurencji, dotyczących nierestrykcyjnego stosowania standardów, kontroli przepisów antydumpingowych i równego traktowania ofert przy zamówieniach rządowych, w traktacie NAFTA znalazł się również kontrowersyjny problem standardów w zakresie ochrony środowiska (w porównaniu z USA i Kanadą, standardy te są bardzo niskie w Meksyku, co ma wpływ nie tylko na środowisko, ale również na koszty wytwarzania). Uznano, że każdy kraj ma prawo do własnych norm ochrony środowiska, jednak pod warunkiem, że są one naukowo uzasadnione. Za „niewłaściwe” uznano obniżanie norm w celu przyciągnięcia inwestycji. Por. *Amerykański wspólny rynek – NAFTA (I)*, „Rzeczpospolita”, 1.07.1993, s. 6 oraz *NAFTA – the Showdown*, „The Economist”, 13.11.1993, s. 22.

<sup>12</sup> Por. *Porozumienie o strefie wolnego handlu pomiędzy Polską, Węgrami, Czechami i Słowacją*, dodatek do „Rynków Zagranicznych” 1993, nr 44–45, s. 2.

pów/sprzedazy. Podobnie można określić EWWiS jako kartel zarządzany z mandatu państw UE. W rezultacie, w handlu wewnątrzregionalnym w wymienionych sektorach nie ma przeszkód, ale nie ma też wolnej konkurencji. W przypadku EFTA, strefa wolnego handlu ograniczona jest do produktów przemysłowych<sup>13</sup>. Artykuły rolne wyłączone są ze zobowiązań liberalizacyjnych państw członkowskich, to samo dotyczy usług. Europejski Obszar Gospodarczy, włączający państwa EFTA do jednolitego rynku wewnętrznego UE, ma identyczny zasięg liberalizacji, jak Unia: ogólne reguły wolnych obrotów towarowych nie dotyczą produktów rolnictwa i rybołówstwa oraz węgla i stali, ale obejmują usługi<sup>14</sup>. Zasięg porozumienia NAFTA również jest ograniczony. Przewiduje ono liberalizację obrotów towarowych i usługowych w ciągu maksymalnie 10 lat, ale odrębnie reguluje (liberalizacja częściowa i/lub wolniejsza) handel artykułami rolnymi, tekstyliami i odzieżą, samochodami i nośnikami energii, a także całkowicie wyłącza z liberalizacji wiele sektorów usługowych<sup>15</sup>. W przypadku ANZCERTA mamy do czynienia z podobnymi lukami w liberalizacji, jak w innych regionalnych porozumieniach handlowych: produkty rolne, stal, tekstylia i odzież<sup>16</sup>. Kończąc przegląd zakresu preferencyjnych porozumień handlowych na CEFTA, warto zauważyć, że nie wykracza ono poza kanon układów stowarzyszeniowych krajów członkowskich z UE i EFTA. Strefa wolnego handlu obejmuje tylko wyroby przemysłowe, rolnictwo zaś zostało potraktowane w sposób odrębny: przewidziany jest wprawdzie ograniczony – co do zasięgu i narzędzi chroniących rynek – proces stopniowej liberalizacji, ale też nie ma przeszkód traktatowych wobec wprowadzania nowych środków ochrony rynku<sup>17</sup>.

Oprócz głębokości i zasięgu procesów liberalizacyjnych, istotna jest również ich ciągłość, a więc to, czy i na ile państwa tworzące preferencyjne porozumienia handlowe mogą wycofać się z procesu liberalizacji. Jest to pytanie o zawarte w umowach postanowienia, zwane klauzulami ochronnymi lub zabezpieczającymi (*safeguards*), pozwalające sygnatariuszom na czasowe zawieszenie zobowiązań liberalizacyjnych, a także o sposób wykorzystania

<sup>13</sup> Produkty przemysłowe zdefiniowane są jako wszystkie produkty z wyjątkiem artykułów rolnictwa i rybołówstwa. Por. R. Ławniczak, *Strefy wolnego handlu rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, PWN Warszawa 1974, s. 128.

<sup>14</sup> Por. *Agreement...*, art. 1, 8, 17–20, 27.

<sup>15</sup> Por. *Amerykański wspólny rynek...*, s. 6. Pomijając UE, NAFTA jest jedynym ugrupowaniem państw OECD, w którym przewidziana jest znaczna liberalizacja handlu artykułami rolnymi wg ściśle określonego kalendarza. Osiągnięcie porozumienia w tej dziedzinie było jednak trudne i odbyło się na bazie dwustronnej: handel rolny uregulowany jest porozumieniem Meksyku z USA, Meksyku z Kanadą oraz wcześniejszym porozumieniem Kanada–USA.

<sup>16</sup> Por. B. M. Hoekman, P. Leidy, *Holes and Loopholes in Regional Trade Arrangements and the Multilateral Trading System*, „Aussenwirtschaft” 1992, H. 3, s. 350.

<sup>17</sup> Por. *Porozumienie o strefie wolnego handlu...*, s. 4.

tych postanowień w praktyce. Ponieważ analizowane tu regionalne porozumienia handlowe dotyczą krajów członkowskich GATT, zawarte w nich klauzule ochronne są w dużej mierze odzwierciedleniem odpowiednich reguł Układu Ogólnego, stosowanych w ramach multilateralnej liberalizacji handlu międzynarodowego<sup>18</sup>. Warto przypomnieć, że na czasowe zawieszenie zobowiązań liberalizacyjnych państw członkowskich zezwalają następujące postanowienia GATT:

– art. VI, dotyczący postępowania wobec nierzetelnych praktyk handlowych, tj. dumpingu i subsydiowania (eksportu i/lub produkcji); w przypadkach kiedy zostanie stwierdzony dumping lub subsydiowanie, zniekształcające handel i powodujące materialną szkodę produkcji krajowej, art. VI zezwala na nałożenie ceł antydumpingowych lub kompensacyjnych w celu zrównoważenia skutków tych praktyk handlowych;

– art. XII i XVIII:B, które dopuszczają nałożenie restrykcji na import w celu ochrony bilansu płatniczego kraju;

– art. XVIII:A i XVIII:C, które zezwalają na nałożenie restrykcji handlowych przez kraje rozwijające się w celu ochrony nowo powstającego przemysłu (*infant industry*); oraz

– art. XIX, dotyczący sektorowych zabezpieczeń przed niepożądanymi skutkami liberalizacji; zgodnie z tym artykułem możliwe jest zawieszenie zobowiązań liberalizacyjnych, jeżeli w rezultacie liberalizacji nastąpi nieprzewidziany wzrost importu jakiegoś produktu w takich rozmiarach i w takich warunkach, że wyrządza to poważną szkodę (lub tylko stwarza zagrożenie taką szkodą) krajowym producentom podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych wyrobów; w odróżnieniu od poprzednich klauzul eksporterom dotkniętym sektorowymi działaniami ochronnymi kraju importera winna zostać zaoferowana rekompensata (w przeciwnym razie byłoby uprawnieni do retaliacji).

Obok wymienionych klauzul, pozwalających na czasowe zastosowanie środków ochronnych przed niepożądanymi skutkami liberalizacji handlu, GATT zawiera również stałe zabezpieczenie w postaci art. XX (ogólne wyjątki) i art. XXI (bezpieczeństwo narodowe). Zgodnie z tymi artykułami możliwe jest stosowanie ograniczeń w handlu w przypadkach uzasadnionych względami moralności publicznej, ochrony zdrowia, prawa, zasobów naturalnych i bezpieczeństwa narodowego, ale pod warunkiem, że ograniczenia te nie są stosowane w sposób dyskryminacyjny, a ich ukrytym celem nie jest protekcjonizm.

Ekonomiczny sens klauzul zabezpieczających polega nie tylko na tym, że rządy poszczególnych krajów mogą – w interesie ogólnonarodowym (np. zakaz importu produktów szkodliwych dla zdrowia) lub branżowym (np.

<sup>18</sup> Por. B. M. Hoekman, M. Leidy, *op. cit.*, s. 329–330.

restrykcje na import określonego towaru w celu podtrzymania upadającej krajowej produkcji tego towaru) – powstrzymać lub odwracać proces wynegocjowanej liberalizacji. Ważny jest również potencjalny efekt samego istnienia takich klauzul dla eksporterów i firm konkurujących z importem. Jak wynika z badań<sup>19</sup>, już tylko możliwość zastosowania protekcji uwarunkowanej klauzulami ochronnymi stwarza wiarygodną groźbę dla eksporterów zagranicznych i wiarygodną nadzieję dla producentów krajowych konkurujących z importem. Działa to w kierunku ograniczenia konkurencji między tymi podmiotami wraz z ujemnymi konsekwencjami tego stanu rzeczy (wzrost cen, osłabienie bodźców do innowacji). Efekty te nasilają się, gdy konkurujące z importem grupy nacisku zaczynają nadużywać klauzul zabezpieczających. W ten sposób, skądinąd potrzebne mechanizmy ochronne mogą prowadzić do zredukowania, a nawet wyeliminowania – w pewnych sektorach lub w całej gospodarce – korzyści płynących z wynegocjowanej liberalizacji. Eksporterzy zagraniczni natomiast mogą się poczuć zmuszeni do swoistego kwotowania sprzedaży na dany rynek, w postaci tzw. „dobrowolnych” ograniczeń eksportu (*voluntary export restraints* – VER).

Przyjrzyjmy się teraz, w jakim zakresie wymienione wcześniej klauzule zabezpieczające stosowane są w obrotach wewnątrzregionalnych analizowanych preferencyjnych porozumień handlowych. W UE wobec obrotów między krajami członkowskimi nie stosuje się już klauzul ochronnych, chociaż znajdują się one w tekście traktatu rzymskiego<sup>20</sup>. Antydumping i cła kompensacyjne nie mają uzasadnienia, ponieważ jest wspólna polityka dotycząca konkurencji. Przypadki zastosowania klauzuli bilansu płatniczego były bardzo rzadkie i to tylko przed wejściem w życie jednolitego rynku wewnętrznego. Klauzula dotycząca zabezpieczeń sektorowych stała się zbędna po zakończeniu okresu przejściowego (tzn. dla „Szóstki” po 1968 r.). Analogiczne do art. XX i XXI GATT postanowienia traktatu rzymskiego również przestały mieć praktyczne znaczenie jako sposób na ograniczanie wewnątrzregionalnych obrotów handlowych<sup>21</sup>. Konwencja sztokholmska, określająca zasady funkcjonowania EFTA, zawiera standardowy zestaw klauzul zabezpieczających: art. 17 o nierzetelnych praktykach handlowych, uzupełniony tzw. klauzulą bumerangu, art. 19 w sprawie bilansu płatniczego, art. 20 – sformułowany bardziej precyzyjnie niż w GATT – o trudnościach w poszczególnych sektorach gospodarki, oraz art. 12 i 18 dotyczące wyjątków

<sup>19</sup> Tamże, s. 331–332.

<sup>20</sup> Tamże, s. 335–338.

<sup>21</sup> Przełomowym momentem było precedensowe orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Cassis de Dijon” z 1978 r., które wprowadziło zasadę, że kraj członkowski nie może – powołując się na różnice w legislacji (w tym przypadku na różne standardy wyrobów) – zakazać importu produktu, który w innym kraju członkowskim został legalnie wyprodukowany.

i bezpieczeństwa narodowego<sup>22</sup>. Większość z nich nie jest jednak stosowana w handlu między krajami członkowskimi<sup>23</sup>. Nierzetelne praktyki handlowe (dumping i subsydiowanie) nie stanowiły problemu, a wymierzone w nie procedury nie były wykorzystywane do nękania konkurentów z EFTA. Żaden kraj nie wprowadził restrykcji pod hasłem ochrony bilansu płatniczego, a na trudności sektorowe powoływano się tylko w okresie przejściowym. Wydaje się więc, że w zakresie protekcji uwarunkowanej treścią klauzul ochronnych sytuacja w EFTA jest równie korzystna, jak w Unii Europejskiej. W układzie powołującym do życia Europejski Obszar Gospodarczy, klauzule zabezpieczające, które w obecnym stanie integracji UE i EFTA stały się martwą literą, zostały wyeliminowane<sup>24</sup>. Brak jest klauzuli umożliwiającej protekcję w przypadku trudności bilansu płatniczego, art. 26 zaś zakazuje stosowania środków antydumpingowych i ceł kompensacyjnych. Obowiązuje natomiast klauzula zabezpieczająca, dotycząca trudności o charakterze sektorowym lub regionalnym (art. 112–114) oraz zawarte w art. 123 prawo państw sygnatariuszy do ochrony rynku uzasadnionej względami bezpieczeństwa narodowego (także utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego). Z uwagi na krótki okres, jaki upłynął od wejścia w życie układu o EOG, brak jest informacji o skali wykorzystania tych klauzul w praktyce. Ostatnia uwaga odnosi się również do NAFTA, które weszło w życie w tym samym momencie, co EOG. NAFTA zawiera szereg postanowień zezwalających na czasowe odstępstwo państw sygnatariuszy od zobowiązań liberalizacyjnych. W zakresie przeciwdziałania nierzetelnym praktykom handlowym, każdy sygnatariusz NAFTA ma prawo utrzymać w mocy (lub zmodyfikować) własne przepisy antydumpingowe i dotyczące ceł kompensacyjnych, jakkolwiek mogą one zostać zakwestionowane przez partnerów w ramach wielostronnego mechanizmu rozstrzygania sporów. Jak wynika z doświadczeń poprzedzającej NAFTA strefy wolnego handlu między Kanadą a USA (CUSFTA), przypadki nierzetelnych praktyk handlowych oraz wymierzonych w nie środków były dość częste i kontrowersyjne<sup>25</sup>. Pozostałe klauzule zabezpieczające w NAFTA, a mianowicie o zagrożeniu nagłym importem oraz o ogólnych wyjątkach od postępowania zgodnego z duchem i literą NAFTA<sup>26</sup>, są podobne do art. XIX i XX GATT. Na temat klauzul zabezpieczających w ANZCERTA wiadomo jedynie tyle, że po renegotjacji tego układu w 1988 r. postanowiono znieść klauzulę antydumpingową w odniesieniu do handlu wewnątrzregional-

<sup>22</sup> Por. J. S. Lambrinidis, *op. cit.*, s. 148–149, 161–185.

<sup>23</sup> Por. B. M. Hoekman, P. Leidy, *op. cit.*, s. 340–341.

<sup>24</sup> Por. *Agreement...*

<sup>25</sup> Por. G. Hufbauer, J. Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Institute for International Economics, Washington 1992 (cyt. za: B. M. Hoekman, P. Leidy, *op. cit.*, s. 348).

<sup>26</sup> *Amerykański wspólny rynek...*, s. 6.

nego, co wiąże się m. in. z harmonizacją prawa o konkurencji w krajach członkowskich<sup>27</sup>. W przypadku CEFTA, klauzule zabezpieczające stanowią istotną część porozumienia ze względu na znacznie niższy, niż w państwach OECD, poziom rozwoju gospodarczego krajów członkowskich, zachodzącą w tych krajach transformację ustrojową i gospodarczą, oraz konkurencyjny charakter gospodarek. Obok standardowych klauzul typu GATT (antydumpingowa, ochrona bilansu płatniczego, przeciwdziałanie zakłóceniom sektorowym i regionalnym oraz ogólne wyjątki), CEFTA zawiera klauzulę restrukturyzacyjną, zgodnie z którą można zastosować wyjątkowe środki ochrony nowo powstających przemysłów (tutaj analogia do art. XVIII GATT), sektorów podlegających restrukturyzacji lub napotykających poważne trudności, zwłaszcza gdy trudności te stwarzają istotne problemy społeczne<sup>28</sup>. Z uwagi na niewielki jeszcze zakres liberalizacji w CEFTA (strefa funkcjonuje od 1993 r.) oraz niski udział obrotów w ramach strefy w obrotach ogółem krajów członkowskich (udział partnerów z CEFTA w polskim eksporcie wynosi ok. 5%) brak jest na razie uzasadnienia do stosowania (i, ewentualnie, nadużywania) klauzul zabezpieczających.

Podsumowując ocenę stopnia liberalizacji obrotów wewnątrzregionalnych w analizowanych preferencyjnych porozumieniach handlowych, warto podkreślić kilka spraw. Po pierwsze, zasięg liberalizacji jest ograniczony. Niektóre sektory gospodarki (rolnictwo, tekstylia, stal) są albo wyłączone z porozumień o wolnym handlu, albo potraktowane w szczególny sposób (częściowa i/lub wolniejsza liberalizacja), albo podlegają zbiorowej interwencji, tzn. ich produkcja i handel mają charakter sterowany (rolnictwo oraz węgiel i stal w UE). Z drugiej strony, w większości analizowanych regionów (z wyjątkiem EFTA i CEFTA) liberalizacją objęto również usługi<sup>29</sup>. Zakres liberalizacji obrotów wewnątrzregionalnych jest więc co najmniej tak szeroki, jak zakres sponsorowanej przez GATT liberalizacji multilateralnej, która w wymienionych dziedzinach do końca 1993 r. nie odnotowała sukcesów. (Przełomowym momentem może stać się wynegocjowanie w ramach Rundy Urugwajskiej GATT porozumień liberalizacyjnych dotyczących rolnictwa, usług i tekstyliów, jednak pod warunkiem, że porozumienia te zostaną ratyfikowane przez państwa członkowskie).

Po drugie, w dziedzinach, które zostały objęte regionalnymi porozumieniami handlowymi, osiągnięta lub planowana liberalizacja obrotów jest dość głęboka. Kwoty i cła w obrotach wzajemnych zostały zniesione (UE, EFTA,

<sup>27</sup> P. Lloyd, *The Future of CER: A Single Market for Australia and New Zealand*, Victoria University Press, Wellington 1991 (cyt. za: B. M. Hoekman, P. Leidy, *op. cit.*, s. 350).

<sup>28</sup> *Porozumienie o strefie wolnego handlu...*, s. 4.

<sup>29</sup> W dwóch przypadkach (UE i EOG) liberalizacja wykroczyła poza swobodę handlu towarami i usługami, obejmując również swobodne przepływy czynników produkcji (pracy i kapitału). Kwestia ta nie jest jednak przedmiotem niniejszego opracowania.

EOG, ANZCERTA) lub będą zniesione w dającej się określić przyszłości, zgodnie z przyjętym kalendarzem liberalizacji. W zakresie likwidacji pośrednich przeszkód w handlu, sytuacja jest nieco bardziej zróżnicowana: od pełnej liberalizacji przeszkód pośrednich w UE, poprzez zaawansowaną w ANZCERTA, EFTA i EOG – po deklaracje działań w tym kierunku (NAFTA, CEFTA). Liberalizacja regionalna jest więc wyraźnie głębsza niż multilateralna, w której cła – jakkolwiek znacznie obniżone – są pozytywnym środkiem polityki handlowej, kwoty zaś (głównie w postaci VER) i inne środki pozataryfowe nadal mają duże znaczenie.

Po trzecie, o trwałości osiągniętej liberalizacji wewnątrzregionalnej świadczą malejące znaczenie klauzul zabezpieczających, pozwalających rządów krajów członkowskich na czasowe odejście od wynegocjowanych zobowiązań liberalizacyjnych. Klauzule te są praktycznie nieobecne w obrotach wewnętrznych dwóch najstarszych ugrupowań (UE i EFTA), jest ich niewiele w układzie o EOG, natomiast odgrywają istotną rolę w dokumentach i, potencjalnie, w praktyce takich ugrupowań, jak NAFTA i CEFTA. Malejąca rola klauzul ochronnych w regionach preferencyjnego handlu nie jest tylko funkcją stażu tych regionów we wprowadzaniu liberalizacji (największa presja w kierunku ochrony pozwalającej na zaadaptowanie się do wzmożonej konkurencji powstaje w okresie przejściowym). Nie mniej ważny jest stopień rozwoju i podobieństwo struktur gospodarczych potencjalnych krajów członkowskich. Im większe podobieństwo, przy wysokim stopniu rozwoju, tym większy udział handlu wewnątrzgałęziowego, który zmniejsza potrzebę zabezpieczeń przed skutkami liberalizacji.

#### WPLYW REGIONALNYCH POROZUMIEŃ HANDLOWYCH NA LIBERALIZACJĘ OBROTÓW W SKALI PONADREGIONALNEJ

Wszystkie regionalne porozumienia handlowe są z definicji dyskryminacyjne wobec krajów trzecich. Jeżeli grupa krajów decyduje się na handel preferencyjny, to likwiduje bariery we wzajemnych obrotach, ale nie w obrotach z resztą świata. Z kolei to dyskryminuje import pochodzący z reszty świata.

Preferencyjne porozumienia handlowe popadają więc w konflikt z podstawową zasadą multilateralnego systemu handlu, jaką jest zasada niedyskryminacji<sup>30</sup>. GATT rozstrzyga ten konflikt, traktując preferencyjne porozu-

<sup>30</sup> Stworzony przez GATT multilateralny system handlu opiera się na trzech fundamentalnych zasadach: niedyskryminacji, traktowania narodowego i przejrzystości. Niedyskryminacja oznacza równe traktowanie w handlu wszystkich krajów członkowskich GATT, zgodnie z bezwarunkową klauzulą największego uprzywilejowania – KNU. (Pochodną zasady niedyskryminacji jest zasada wzajemności, dotycząca równości korzyści i koncesji w procesie liberalizacji.) Traktowanie narodowe odnosi się do zaimportowanych produktów zagranicznych, które nie powinny być



mienia handlowe jako dozwolone odstępstwo od zasady niedyskryminacji, jednak pod warunkiem, że porozumienia te spełniają określone wymogi. Zgodnie z art. XXIV Układu Ogólnego<sup>31</sup>, celem stref wolnego handlu i unii celnych powinno być ułatwianie handlu między krajami sygnatariuszami, ale też niestwarzanie przeszkód w handlu między strefą (unią) a pozostałymi krajami członkowskimi GATT (art. XXIV:4). W związku z tym porozumienia o wolnym handlu nie powinny stosować wobec krajów trzecich bardziej restryktywnych (średnio) barier handlowych, niż przed wejściem w życie porozumienia (art. XXIV:5). Porozumienie o utworzeniu strefy wolnego handlu czy unii celnej powinno zawierać plan i program z rozsądnymi terminami realizacji (art. XXIV:5), a GATT winien zostać o tym powiadomiony (art. XXIV:7). I wreszcie, liberalizacją winien zostać objęty zasadniczo cały handel w strefie lub unii (art. XXIV:8). Warunki te zostały powtórzone w dokumentach Rundy Urugwajskiej wraz z pewnymi modyfikacjami, mającymi na celu ich aktualizację<sup>32</sup>.

GATT przebadał ponad 70 porozumień objętych art. XXIV i tylko w czterech przypadkach, dotyczących zresztą niezbyt ważnych porozumień między krajami słabo rozwiniętymi, stwierdził całkowitą zgodność z warunkami tego artykułu<sup>33</sup>. Jednak żadne z pozostałych porozumień nie zostało uznane za niezgodne z art. XXIV. Tak więc, z formalnego punktu widzenia, współczesne preferencyjne porozumienia handlowe nie naruszają reguł multilateralnego systemu handlu, ustanowionego przez GATT. Należy jednak pamiętać, że reguły te są istotnym kompromisem między ideą wolnego handlu a protekcyjną rzeczywistością polityki handlowej państw członkowskich. Pytanie o wpływ regionalnych porozumień o wolnym handlu na liberalizację obrotów w skali ponadregionalnej pozostaje nadal otwarte.

traktowane gorzej niż analogiczne produkty krajowe. Zasada przejrzystości dotyczy polityki handlowej krajów członkowskich: informacje na temat polityki handlowej i wszelkich jej zmian winny być notyfikowane do GATT, jedynym zaś narzędziem tej polityki winny być cła jako najmniej szkodliwe i najbardziej przejrzyste. Por. E. Kawecka - Wyrzykowska, *Znaczenie GATT dla Polski w warunkach przechodzenia kraju do gospodarki rynkowej*, [w:] *Polskie przemiany. Transformacja rynkowa*, red. L. Ciamaga, PWN Warszawa 1992, s. 145-147; *Les principes de liberalisation du commerce*, „Le MOCI”, 22.03.1993, s. 40.

<sup>31</sup> Treść art. XXIV GATT została szczegółowo omówiona w: R. Senti, *Die Integration als Gefahr für das GATT*, „Aussenwirtschaft” 1994, H. 1, s. 141-145.

<sup>32</sup> W art. XXIV Układu Ogólnego mówi się tylko o strefach wolnego handlu i uniach celnych, co jest zrozumiałe z perspektywy 1947 r. W wyniku Rundy Urugwajskiej po raz pierwszy w dokumentach GATT pojawiło się szersze pojęcie „porozumień regionalnych”. Drugą ważną innowacją jest uwzględnienie faktu, że to nie cła stanowią dzisiaj główną barierę w handlu. W związku z tym w art. XXIV:4 i XXIV:5 nie mówi się już tylko o przeszkodach handlowych typu celnego, ale o wszelkiego rodzaju negatywnych efektach dla krajów trzecich. Por. R. Senti, *op. cit.*, s. 141-148.

<sup>33</sup> P. J. Lloyd, *op. cit.*, s. 31.

Jak wynika z klasycznej już teorii Jacoba Vintera<sup>34</sup>, każda forma preferencyjnego handlu (Viner badał to w odniesieniu do unii celnej) łączy w sobie elementy bardziej swobodnego handlu (większej liberalizacji) z elementami większej protekcji. O ile obroty między krajami członkowskimi zacierają w kierunku większej liberalizacji, o tyle wobec handlu i konkurencji ze strony krajów trzecich występuje **relatywnie** większa protekcja, nawet wówczas, gdy absolutny poziom tej protekcji nie rośnie. Relatywny wzrost protekcji na zewnątrz, wynikający z dyskryminacyjnego charakteru liberalizacji wewnątrzregionalnej, pociąga za sobą istotne skutki ekonomiczne, które mają niewiele wspólnego ze skutkami liberalizacji niedyskryminacyjnej. Konsekwencje te dotyczą zarówno krajów objętych regionalnymi porozumieniami handlowymi, jak i reszty świata.

Każda liberalizacja pociąga za sobą wzrost obrotów handlowych między krajami, których dotyczy. Jednak w warunkach liberalizacji dyskryminacyjnej nie każdy taki wzrost obrotów jest racjonalny z punktu widzenia efektywności ekonomicznej w skali światowej. Jeżeli dodatkowe obroty między krajami członkowskimi stanowią nowy strumień handlu światowego, to mamy do czynienia, w terminologii Vintera, z kreacją handlu. Kreacja handlu polepsza międzynarodową alokację zasobów poprzez ich przesunięcie wewnątrzregionalne od producenta droższego do tańszego. Dzięki redukcji kosztów, kreacja handlu wywiera korzystny wpływ na efektywność gospodarowania w skali światowej. Jeżeli jednak dodatkowe obroty między krajami członkowskimi regionu nie stanowią nowego strumienia handlu, a są tylko przesunięciem istniejącego handlu na niekorzyść krajów trzecich, to mamy do czynienia z efektem przesunięcia handlu (zmiany jego kierunku w porównaniu z normalnym kierunkiem handlu w warunkach braku dyskryminacji). Przesunięcie importu od tańszego dostawcy spoza regionu do droższego dostawcy wewnątrz regionu pogarsza międzynarodową alokację zasobów, ponieważ prowadzi do wzrostu kosztów wytwarzania, a więc do niższej efektywności gospodarowania w skali światowej. Zaczerpniętą z rzeczywistości ilustracją efektu przesunięcia mogą być skutki rozszerzenia Wspólnoty Europejskiej z punktu widzenia międzynarodowego handlu produktami rolnymi. Z uwagi na przynależność do WE, kraje Europy Południowej skłonne są nabywać zboże i inne produkty strefy umiarkowanej we Wspólnocie, gdzie ceny tych produktów są wyższe niż po drugiej stronie Atlantyku, gdzie ich ceny są niższe (ale podnoszą je bariery handlowe). Jednocześnie kraje Wspólnoty leżące w północnej części Europy skłonne są sprowadzać produkty rolnictwa śródziemnomorskiego, jak wino i oliwę z oliwek, raczej

<sup>34</sup> J. Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.

z krajów Europy Południowej niż np. z Afryki Północnej, gdzie ceny tych artykułów mogą być niższe<sup>35</sup>.

Wyodrębnienie efektu przesunięcia handlu tłumaczy, w jaki sposób regionalna liberalizacja handlu może być szkodliwa dla krajów trzecich (działać *de facto* jak dodatkowe bariery handlowe), nawet jeżeli, co jest współcześnie powszechne, wspólna zewnętrzna taryfa celna unii celnej i indywidualne zewnętrzne taryfy celne krajów tworzących strefę wolnego handlu – nie rosną. W rzeczywistości, mimo relatywnego wzrostu protekcji wobec importu spoza regionu, wartość tego importu nie musi się zmniejszyć. Regionalna liberalizacja wymiany pociąga za sobą intensyfikację konkurencji na rynkach oligopolistycznych, zdolnych do osiągania korzyści ze skali produkcji w ramach handlu wewnątrzgałęziowego. W konsekwencji mamy spadek kosztów jednostkowych i poszerzenie gamy oferowanych produktów. Korzyści te, przeliczone na wzrost dochodu krajów tworzących obszar zliberalizowanego handlu, mogą być znaczne<sup>36</sup>. Wzrost realnego dochodu grupy krajów objętych regionalnym porozumieniem handlowym może – poprzez zwiększony popyt na dobra i usługi – wywołać nowe strumienie handlu z krajami spoza regionu. Jest to „zewnętrzna kreacja handlu”<sup>37</sup>, która – w ocenie wpływu liberalizacji regionalnej na kraje trzecie – stanowi przeciwwagę dla efektu przesunięcia obrotów. W sumie, ekonomiczne skutki dyskryminacyjnej liberalizacji handlu z punktu widzenia krajów trzecich wydają się mniej szkodliwe niż przy tradycyjnym podejściu, nie uwzględniającym efektów dochodowych.

W praktyce nie wszystkie kraje, pozostające poza zasięgiem regionalnej liberalizacji, narażone są na ewentualne ujemne skutki ekonomiczne tej liberalizacji<sup>38</sup>. Niektórym z nich, zwłaszcza znacznie słabszym ekonomicznie, kraje należące do regionalnych porozumień o wolnym handlu udzielają jednostronnie preferencji handlowych, stanowiących formę rekompensaty za względnie utrudniony dostęp do rynku. Unia Europejska ma wielopoziomowy system preferencji, z którego korzysta większość jej partnerów handlowych. Do systemu tego należą: IV konwencja z Lomé, obejmująca szerokimi preferencjami 69 krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku; udział UE w Ogólnym

<sup>35</sup> Przykład zaczerpnięto z: P. K r u g m a n, *L'émergence des zones régionales de libre-échange: justifications économiques et politiques*, „Problèmes économiques” 1992, n° 2.289, s. 20.

<sup>36</sup> Uwzględnienie w badaniach empirycznych korzyści skali i konkurencji niedoskonałej daje dwu-trzykrotnie wyższe szacunki osiąganego w wyniku liberalizacji dochodu realnego niż przy założeniu konkurencji doskonałej. Przegląd tego typu badań podaje P. J. L I o y d, *op. cit.*, s. 29–30.

<sup>37</sup> Tamże, s. 27.

<sup>38</sup> Za znajdujące się w zasięgu regionalnej liberalizacji należy uznać kraje stowarzyszone z głównymi blokami handlowymi, które to kraje – w różnym zakresie – zostały włączone do regionalnych stref wolnego handlu. Dotyczy to m. in. stowarzyszenia z Unią Europejską Turcji, Malty i Cypru, a także Polski, Węgier, Czech, Słowacji, Rumunii i Bułgarii.

Systemie Preferencji (GPS), w ramach którego większość krajów uprzemysłowionych udziela różnego rodzaju preferencji celnych krajom Trzeciego Świata; umowy o współpracy (przewidujące duże ułatwienia w dostępie do rynku UE oraz pewną pomoc ekonomiczną i techniczną ze strony UE) z 7 krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, z krajami ASEAN-u oraz z b. Jugosławią<sup>39</sup>. Kraje uprzemysłowione należące do innych regionalnych porozumień handlowych (EFTA, NAFTA, ANZCERTA) nie mają tak rozbudowanego systemu preferencji zewnętrznych, jak UE (ponieważ nie prowadzą wspólnej polityki handlowej wobec krajów trzecich), ale również stosują, indywidualnie, jednostronne preferencje handlowe wobec krajów słabo rozwiniętych. Są to przede wszystkim preferencje w ramach GSP. USA i Kanada udzielają ponadto preferencji w dostępie do swych rynków krajom karaibskim, natomiast Australia i Nowa Zelandia – 11 krajom członkowskim Forum Południowego Pacyfiku (Australia, dodatkowo, stosuje je wobec importu z Papui-Nowej Gwinei)<sup>40</sup>. Ogół preferencji udzielanych przez regionalne porozumienia handlowe wykazuje stałą tendencję wzrostową<sup>41</sup>.

Obszarem wyłączonym z regionalnej i okołoregionalnej liberalizacji są stosunki handlowe między konkurencyjnymi ugrupowaniami handlowymi (np. UE – NAFTA) oraz między tymi ugrupowaniami a „niezrzeszonymi” krajami trzecimi, postrzeganymi jako konkurenci handlowi (np. UE – Japonia). Jest to obszar potencjalnych konfliktów, które mogą prowadzić do pojawienia się restrykcji handlowych z jednej strony i środków retorsyjnych – z drugiej, a więc do bezwzględnego wzrostu protekcjonizmu w wymianie międzynarodowej. (Znamiennym przykładem takiego konfliktu, który był bliski przerodzenia się w wojnę handlową, był toczący się w latach 1992–1993 spór między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską o subsydiowanie przez UE eksportu roślin oleistych). Potencjalne zagrożenie wynika z faktu, że ugrupowanie regionalne, zwłaszcza prowadzące wspólną politykę handlową, dysponuje w wymianie międzynarodowej większą siłą przetargową niż którykolwiek z jego krajów członkowskich wzięty z osobna. Jeżeli taka grupa krajów zechce wykorzystać swoją siłę ekonomiczną do wymuszenia od partnerów handlowych określonych zachowań lub do poprawienia swoich *terms of trade* (zgodnie z teorią cła optymalnego), powstaje sytuacja konfliktowa, której wynikiem może być wzrost protekcjonizmu w wymianie

<sup>39</sup> Por. Z. Kamecki, *Europejska Wspólnota Gospodarcza – rozwój, instytucje, zasady funkcjonowania*, „Handel Zagraniczny” 1992, nr 3, s. 25.

<sup>40</sup> Por. P. J. Lloyd, *op. cit.*, s. 36.

<sup>41</sup> Warto zauważyć, że preferencje udzielane przez regionalne porozumienia handlowe krajom rozwijającym się, jakkolwiek zgodne z przepisami GATT (klauzula upoważniająca – Enabling Clause z 1979 r.), przyczyniają się, podobnie jak regionalna liberalizacja, do erozji zasady niedyskryminacji w handlu międzynarodowym.

międzyregionalnej. W tym kontekście regionalne porozumienia handlowe mogą być szkodliwe dla multilateralnej liberalizacji handlu<sup>42</sup>.

Z kolei wydaje się, że regionalna liberalizacja handlu wzmocnia proces liberalizacji multilateralnej. Zwiększając zdolność konkurencyjną krajów członkowskich i ich otwartość na wymianę międzynarodową, regionalne porozumienia handlowe przyczyniają się do osłabienia presji w kierunku protekcjonizmu. Z uwagi na wyraźnie wyższy stopień osiągniętej liberalizacji, porozumienia regionalne mogą służyć jako model dla dalszej liberalizacji multilateralnej. Poza tym wolne od przeszkód rynki regionalne mają dużą siłę przyciągania dla krajów trzecich, dzięki czemu liberalizacja regionalna zatacza coraz szersze kręgi, wspierając w ten sposób liberalizację multilateralną.

*Maria Bijak-Kaszuba*

#### PREFERENTIAL TRADING AGREEMENTS AND LIBERALIZATION OF INTERNATIONAL TRADE

This paper deals with preferential trading agreements (known also as regional trade arrangements) and their role in liberalization of international trade. Regional trade arrangements make a permanent, dynamic and wide-spread feature of the contemporary world economy. They tend to influence the international trade liberalization in two ways: first, facilitating intraregional trade flows, and, secondly, affecting the multilateral liberalization. Regional liberalization process, expanding world-wide, has achieved a higher degree of fulfilment than what has been accomplished multilaterally, in the GATT context. As far as the preferential trading agreements affect the world trade liberalization, the results are not explicit. The nature of regional liberalization is always discriminatory in relation to third countries. It implies therefore a relatively greater protection toward imports originating from third countries. However, taking into account some other effects of regional liberalization one can hardly admit it to be detrimental to multilateral trade system.

<sup>42</sup> Por. P. Krugman, *op. cit.*, s. 21-22.