Renata Stawarska

WSPÓLNA POLITYKA HANDLOWA I MIEJSCE UNII EUROPEJSKIEJ W HANDLU MIĘDZYNARODOWYM

1. Wprowadzenie

Początki integracji europejskiej sięgające lat pięćdziesiątych obejmują integrację rynków państw członkowskich, poczynając przede wszystkim od rynku towarów. Wprowadzanie czterech swobód – przepływu towarów, usług, pracy i kapitału – tożsame z procesami pogłębiania integracji gospodarczej, a zrealizowane w postaci Jednolitego Rynku Europejskiego i Unii Gospodarczej i Walutowej, miało u swoich podstaw unię celną, która stanowiła pierwszy krok na drodze do wdrożenia w latach dziewięćdziesiątych unii gospodarczej[1].

Znalazło to odzwierciedlenie w zapisach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) w artykule 23: „Podstawą Wspólnoty jest unia celna, która obejmuje całą wymianę towarową; obejmuje ona zakaz stosowania między Państwami Członkowskimi ceł wwozowych i wywozowych oraz wszelkich opłat wywołujących ten sam skutek, jak również polega na wprowadzeniu wspólnej taryfy celnej wobec państw trzecich[2].

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie Wspólnoty Europejskiej – w wymiarze unii celnej – jako wyjątku od zasad polityki handlowej realizowanej przez GATT/WTO, ze wskazaniem na racje przemawiające za bardziej liberalną czy raczej bardziej protekcyjną polityką WE wobec państw trzecich".

Wspólnota Europejska nie jest samotną wyspą w relacjach handlowych ze światem. Instrumenty wspólnej polityki handlowej (WPH) muszą być zgodne z rygorami zapisów przyjętych w efekcie wielostronnych negocjacji na forum GATT/WTO. Można w związku z tym postawić pytanie o swobodę manewru w ramach WPH, jak i o ewolucję instrumentów stosowanych w jej ramach.

---

[1] Klasyfikację etapów międzynarodowej integracji gospodarczej wprowadził B. Balassa. Por.: B. Balassa (red.), *European Economic Integration*, North Holland, Amsterdam 1975.

[2] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, cz. III, *Polityki Wspólnoty*, Tytuł I – *Swobodny przepływ towarów*.

Rozwiązania stosowane przez Wspólnotę w ramach WPH, w postaci między innymi różnego rodzaju umów preferencyjnych, oraz kolizje w handlu międzynarodowym w postaci „wojen handlowych" rozstrzyganych dzięki instytucjom WTO, zostaną przedstawione w kolejnej części tego opracowania.

W ostatniej części artykułu podjęta zostanie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o optymalny/ekonomicznie uzasadniony charakter wyborów dokonywanych w ramach WPH. Postawione zostanie pytanie, czy można mówić o określonej funkcji celu, jasnych kryteriach wyboru, przejrzystych preferencjach Wspólnoty, czy może raczej o polityce będącej wypadkową siły przetargowej i presji wywieranej przez różnego rodzaju podmioty gospodarcze działające w ramach Wspólnoty Europejskiej.

2. *Ekonomiczne skutki stosowania ceł*

Główne przyczyny wprowadzania ceł wymieniane w literaturze są następujące:
1) ochrona określonej dziedziny produkcji (infant industry argument), np. ze względu na wprowadzane nowe rozwiązania technologiczne[3],
2) ochrona określonej dziedziny produkcji ze względu na cele społeczne (podtrzymanie zatrudnienia),
3) dążenie do ograniczenia konsumpcji importowanych artykułów luksusowych (np. luksusowe samochody),
4) motywy fiskalne – dodatkowe dochody budżetowe,
5) problemy z równoważeniem bilansu handlowego/płatniczego[4].

Efekty wprowadzania ceł można analizować w ramach modeli równowagi cząstkowej (badanie rynku jednego towaru importowanego – np. wino) lub modeli równowagi ogólnej (cała gospodarka złożona najczęściej z dwóch sektorów, wprowadzenie krzywych transformacji dla produkcji, krzywych obojętności dla konsumpcji)[5].

Analizę skutków ekonomicznych wprowadzenia ceł najczęściej różnicuje się w zależności od wielkości badanej gospodarki, wprowadzając dwie kategorie:

---

[3] Koncepcję cła wychowawczego wprowadził F. List dla uzasadnienia wprowadzenia protekcjonizmu wychowawczego w Niemczech w XIX wieku. F. List, *Das Nationale System der Politischen Oekonomie*, Stuttgart 1841.

[4] Bardzo wysokie stawki celne wprowadzono w okresie Wielkiego Kryzysu, w Stanach Zjednoczonych wprowadzono na podstawie Akt Smootha-Hawley'a, co doprowadziło do ceł odwetowych ze strony innych państw. Por.: W. Molle, *The Economics of European Integration*, 2001, s. 51.

[5] Por.: R. W. Jones, *The Structure of Simple Equilibrium Models*, „Journal of Political Economy" 1965, No. 73, s. 557–572.

kraje duże, mające wpływ na kształtowanie się poziomów cen (*price makers*), i kraje małe (*price takers*), które takiego wpływu są pozbawione[6].

Wnioski płynące z analizy przeprowadzanej w ramach modelu równowagi ogólnej wskazują, że nałożenie ceł importowych zmienia relacje cen wewnętrznych. W wyniku tego kraj podejmuje specjalizację w kierunku dobra, w którego produkcji jest względnie niekonkurencyjny, niezgodnie z teorią kosztów komparatywnych. Następuje także zmiana cen dla konsumenta, co powoduje zmniejszenie konsumpcji dobra, które względnie podrożało, podczas gdy jest tańsze na rynku światowym. Wprowadzenie cła wpływa na obniżenie rozmiarów handlu zagranicznego i dla kraju małego oznacza obniżkę dobrobytu. W przypadku kraju dużego, spadek jego popytu wpływa na obniżenie ceny dobra importowanego na rynku światowym i poprawę terms of trade kraju dużego na rynku światowym, przyczyniając się do poprawy jego dobrobytu. Poprawa terms of trade kraju dużego oznacza pogorszenie terms of trade „reszty świata", a co za tym idzie – spadek dobrobytu w krajach trzecich. Takie działanie nosi nazwę polityki zubożania sąsiada (beggar – thy – neighbour policy)[7].

Wprowadzanie ceł wiąże się również z pojęciem optymalnej taryfy celnej, przez którą rozumie się taki poziom ochrony celnej, który maksymalizuje poziom dobrobytu kraju wprowadzającego cło importowe. Optymalne cło może być tym wyższe, im niższa jest elastyczność podaży eksportowej zagranicy. Zakłada się tu, że „kraje trzecie" nie wprowadzają ceł odwetowych[8]. Przy pomocy optymalnego cła swój dobrobyt maksymalizuje kraj duży. W przypadku kraju małego elastyczność podaży eksportowej zagranicy jest nieskończona, co oznacza, że optymalna taryfa celna jest dla niego równa zeru.

Z szacunków modelowych przeprowadzonych przez P. Krugmana wynika, że teoretyczne wartości hipotetycznych stawek ceł optymalnych mogłyby być bar-

---

[6] Por.: Max Corden, *Economies of Scale and Customs Union Theory*, w: A. Jacquemin, A. Sapir (red), *The European Internal Market: Trade and Competition*, Oxford University Press, Oxford, 1989. Por. także: A. Zielińska-Głębocka, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*. Gdańsk 1997.

[7] Prezentację graficzną tego mechanizmu zawarto w pracy: J. J. Michałek, *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, PWN, 2002, s. 21–27. Por. także: P. R. Krugman, M. Obstfeld, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWN, 1993.

[8] W przypadku odwetu powstałaby nowa równowaga w handlu międzynarodowym, a terms of trade wróciłby do pierwotnego poziomu. W efekcie spadku obrotów z zagranicą doszłoby do spadku realnego dochodu krajów zaangażowanych w wojnę celną. Por. L. Moore, M. J. Artis, N. Lee, *The Economic Analysis of Preferential Trading Areas*, w: *The Economics of the European Union. Policy and Analysis Oxford University Press*, 1997. Por. także klasyczną pozycję na ten temat: H. G. Johnson, *Optimum Tariffs and Retaliation*, „Review of Economic Studies", XXI (2), 1953–54, s. 142–153.

dzo wysokie, podczas gdy w praktyce takie nie są. Zdaniem autora, świadczy to o zdolności do zaawansowanej współpracy między państwami[9].

Przyrost dobrobytu przy zastosowaniu polityki celnej jest możliwy przy założeniu elastycznych dostosowań rynku i wystąpieniu korzyści związanych ze wzrostem produkcji (korzyści skali, korzyści uczenia się, brak wąskich gardeł). Przyjmuje się, że protekcja celna pozwoli na obniżkę kosztów i cen i na uzyskanie pozycji konkurencyjnej na rynku światowym, co winno utrzymać się także po uchyleniu ochrony celnej. Zakłada się tu, że ochrona celna winna mieć jedynie charakter czasowy, co umożliwi osiągnięcie dalszych korzyści po stopniowej liberalizacji importu[10].

Obok polityki handlowej rozwijanej w warunkach niedoskonałej konkurencji, w literaturze przedmiotu wyróżnia się strategiczną politykę handlową, której modelowym instrumentem są cła importowe i/lub podatki. Przyjmuje się, że w ramach struktur oligopolistycznych państwo może za pomocą instrumentów polityki handlowej (przemysłowej) wpływać na podział rynków między konkurującymi firmami oligopolistycznymi i na transfer zysków od zagranicznego do krajowego oligopolisty, co z kolei może wtórnie wpłynąć na zwiększenie dochodów konsumentów[11].

Zastosowany pierwotnie dla analizy zjawiska model P. Krugmana był rozwijany przez wielu ekonomistów, którzy podjęli próby weryfikacji empirycznej teorii strategicznej polityki handlowej. Wykorzystano m.in. przykłady przemysłu samochodowego i lotniczego oraz konkurencji amerykańsko-japońskiej (Dixit)[12].

---

[9] Por. P. Krugman, *The Move Toward Free Trade Zones*, s. 341, w: C. Kowalczyk, *Economic Integration and International Trade, An Elgar Reference Collection*, 1992. Autor stwierdza: „...actual trade relationships among advanced countries are far more cooperative than envisaged..." (...faktyczne relacje handlowe między państwami wysokorozwiniętymi są oparte na współpracy w stopniu większym niż można by przewidywać...).

[10] Powyższy wywód stanowi uzasadnienie dla okresowej ochrony celnej, dopuszczanej w ramach GATT/WTO w przypadku stopniowej integracji (strefa wolnego handlu) państw na różnym poziomie rozwoju. Przykładem może tu być klauzula restrukturyzacyjna umieszczona w Układzie Europejskim o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotą Europejską.

[11] Początki tego nurtu analizy datuje się na 1984 rok i wiąże z artykułem P. Krugmana, dla którego inspiracją było przekonanie amerykańskiego biznesu, że producenci japońscy, korzystając z ochrony rynku krajowego, mogą łatwiej konkurować na rynkach międzynarodowych. Krugman przyjął, że firmy produkują towary będące bliskimi substytutami i że konkurują na wielu rynkach. Por. P. Krugman, *Import Protection as Export Promotion. International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale*, w: H. Kierzkowski (red.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford, Blackwell 1984.

[12] Z modelu Dixita z 1988 roku wynikało, że optymalna polityka wymaga stosowania kombinacji ceł importowych oraz subwencji produkcyjnych. W dokonanych symulacjach wystąpiły znaczne zmiany wielkości produkcji i niewielkie zmiany dobrobytu. Por.: A. Dixit, *Optimal Trade*

W latach dziewięćdziesiątych model Dixita wykorzystał A. Venables, analizując konkurencję na rynku europejskim i jej skutki dla rynku brytyjskiego. Wnioski płynące z tej analizy wskazywały, że strategiczna polityka handlowa może mieć duży wpływ na kształtowanie wielkości produkcji, ale jej znaczenie dla wzrostu dobrobytu oceniono jako stosunkowo niewielkie. A. Venables wskazywał także, że skuteczność polityki handlowej wzrasta z poziomem oligopolizacji danej gałęzi przemysłu[13].

Wnioski z przeprowadzonych analiz modelowych miały często charakter ogólny i niejednoznaczny, abstrahując np. od ograniczenia dostępnego instrumentarium polityki handlowej w wyniku członkostwa w GATT/WTO.

3. Unia celna

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza również członkostwo w unii celnej[14].

Przedstawione powyżej rozważania na temat roli ceł w kształtowaniu strumieni handlu i terms of trade oraz ich wpływ na dobrobyt w przypadku unii celnej doczekały się modyfikacji i nowych teorii oraz modeli analizujących skutki utworzenia unii celnej w podejściu statycznym i dynamicznym.

Teorię unii celnej sformułował Jacob Viner w 1950 roku[15].

W klasycznym, statycznym podejściu wskazuje się na dwa podstawowe efekty utworzenia unii celnej – efekt kreacji handlu i efekt przesunięcia handlu. Pierwszy oznacza zwiększenie obrotów i nowe strumienie handlu między państwami członkowskimi (trade creation) w efekcie liberalizacji obrotów, w tym likwidacji ceł, drugi natomiast oznacza przesunięcie handlu z „krajami trzecimi" (trade diversion), co w praktyce oznacza w krótkim czasie zmniejszenie importu

---

and Industrial Policy for the US Automobile Industry, w: R. Feenstra (red.), *Empirical Methods for International Trade*, MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1988.

[13] Por.: A. Venables, *Trade Policy under Imperfect Competition: A Numerical Assessment*, w: P. Krugman, A. Smith (red.), *Empirical Studies of Strategic Trade Policy*, The University of Chicago Press, 1994.

[14] Unię celną kraje członkowskie Wspólnoty Europejskiej wprowadzały w okresie przejściowym po wejściu w życie Traktatu Rzymskiego do 1968 roku. W 1992 roku zakończono proces wprowadzania jednolitego rynku europejskiego (rynek wewnętrzny), co oznaczało usunięcie barier dla pełnego wdrożenia czterech swobód (przepływ towarów, usług, pracy i kapitału). Por.: *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*, P. Cecchini, M. Caminat, A. Jacquemin, Wilwood House, 1988. Por. także: J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

[15] Por. J. Viner, *The Economics of Customs Union*, w: *The Customs Union Issue*, New York – Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

z „państw trzecich". Import ten jest mniej cenowo konkurencyjny ze względu na stosowanie wobec niego ceł wspólnej zewnętrznej taryfy celnej[16].

W analizie statycznej efekty dobrobytowe są wypadkową korzyści (przyrost dobrobytu jako suma efektów produkcyjnych i konsumpcyjnych) i strat (utrata dochodów z ceł, straty efektywnościowe wynikające z wejścia na rynek producentów marginalnych o wyższych kosztach, obniżenie konsumpcji w porównaniu z alternatywnymi niższymi cenami rynku światowego). Zgodnie z analizą J. Vinera, wynik netto określa, czy utworzenie unii celnej jest opłacalne.

Tak przeprowadzona analiza statyczna najczęściej wskazywała na podniesienie dobrobytu państw tworzących unię celną i na spadek dobrobytu „państw trzecich". Na gruncie teorii, w ramach modelu równowagi ogólnej, M. Kemp i H. Wan w 1976 roku wykazali, że możliwe jest utworzenie unii celnej w taki sposób, żeby podniósł się dobrobyt państw członkowskich unii celnej bez zmniejszania dobrobytu „państw trzecich". Autorzy zaproponowali następujące etapy realizacji takiego projektu[17]:

1) ustabilizowanie/zafiksowanie poziomu obrotów (eksportu i importu) państw tworzących unię celną z „państwami trzecimi",
2) zniesienie barier w handlu wewnętrznym unii celnej, co doprowadza do powstania nowych strumieni handlu, cen równowagi i nowej alokacji zasobów oraz do ogólnego podniesienia dobrobytu państw członkowskich,
3) wyznaczenie poziomu ceł zewnętrznej taryfy celnej w taki sposób, by nie uległy zmianie rozmiary obrotów z „państwami trzecimi" ani poziom dobrobytu tych państw.

Analiza statyczna nie pozwala na pogłębioną analizę skutków utworzenia unii celnej. Niezbędne staje się współcześnie zastosowanie dynamicznej teorii unii celnej pozwalające na uwzględnienie dodatkowych efektów alokacyjnych. Są nimi:

1) korzyści skali,
2) podniesienie zdolności organizacyjnych i zarządczych (X-inefficiency),

---

[16] Statyczną teorię unii celnej, łącznie z prezentacją graficzną, przedstawiono w wielu pracach. Por. np. El – Agraa, *European Union*, Prentice Hall, London 1998; J. Pelkmans, *European Integration*, Longman 1997; W. Ładyka, *Z teorii integracji gospodarczej*, SGH, Warszawa 2000; E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001; A. Czarczyńska, K. Śledziewska, *Teoria integracji europejskiej*, Beck, Warszawa 2003.

[17] Por. M. C. Kemp, H. Y. Wan Jr, *An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions*, „Journal of International Economics", 6(1), February 1976. Autorzy wskazują, że wymagany wektor ceł wspólnej taryfy można obliczyć jako różnicę między wektorem cen światowych przed utworzeniem unii celnej i wektorem cen wewnętrznych unii celnej. Artykuł liczy trzy (!) strony i jest przytaczany w literaturze jako twierdzenie Kempa-Wana. Ze względu na uwarunkowania polityczne i gospodarcze możliwości wprowadzenia tego twierdzenia w życie są znikome.

3) zmniejszenie niedoskonałości rynku (struktury monopolistyczne i oligopolistyczne),
4) dynamika wzrostu gospodarczego – wpływ na procesy inwestowania (mnożnik inwestycyjny) i na handel zagraniczny (mnożnik handlu zagranicznego), wzrost popytu na towary z „państw trzecich" (spill – over effect).
5) wzrost konkurencji przyspieszający procesy innowacyjne i wdrażanie nowych technologii.

Obecnie w literaturze przyjmuje się, że najistotniejsze dla dokonania oceny skutków wprowadzenia unii celnej są efekty dynamiczne ujmowane łącznie z efektami inwestycyjnymi i zjawiskiem spill – over[18].

Próby weryfikacji empirycznej obejmujące również wprowadzenie programu jednolitego rynku europejskiego wskazują, że przyrosty PKB w wyniku pogłębionej integracji mogą sięgać, w przypadku państw mniejszych, nawet 17% (Portugalia) czy 15% (Grecja). Stosunkowo niższe są te przyrosty PKB dla gospodarek dużych o wyższym poziomie rozwoju (Wielka Brytania 1,1% PKB, Niemcy 0,7% PKB)[19].

W kontekście poszerzenia Unii o 10 państw w 2004 roku szacunki raportu Wima Koka wskazują, że korzyści z tego poszerzenia dla piętnastki mogą dorównać skutkom wprowadzenia jednolitego rynku europejskiego[20].

Korzyści, o których mowa powyżej, występują w ramach bloków integracyjnych, ugrupowań regionalnych. Liberalizacja handlu w takich ramach jest łatwiejsza niż liberalizacja w skali światowej. Korzystny wpływ utworzenia ugrupowania integracyjnego z punktu widzenia podnoszenia efektywności produkcji wiąże się z pogłębieniem specjalizacji o charakterze wewnątrzgałęziowym i z dynamicznym rozwojem handlu wewnątrzgałęziowego (intra – industry trade). Wzmocniona pozycja ugrupowania może z kolei przynosić korzyści w postaci poprawy terms of trade z resztą świata. Nie zmienia to faktu, że większość ekonomistów jest zdania, iż najlepszym rozwiązaniem byłby wolny handel na skalę światową, choć wprowadzenie tego „ideału" w życie jest politycznie niemożliwe. Jak ujął to P. Krugman, „preaching the virtues of global free trade somehow does not seem to get us there, and it often seems easier to negotiate free trade... on a more local basis." (głoszenie zalet globalnego wolnego handlu

[18] Por. W. Molle, *The Economics*, s. 114–122.

[19] Por.: Ch. Allen, M. Gasiorek, A. Smith, *The Competition Effects of the Single Market in Europe*, „Economic Policy" 27/98, CEPR, London 1998. Szacuje się, że pogłębianie integracji aż do unii walutowej może wpłynąć na potrojenie rozmiarów wymiany z zagranicą. Por.: A. K. Rose, *Currency Unions and Trade: the Effect is Large*, „Economic Policy", No. 33, CEPR, October 2001.

[20] Szacuje się, że może to pozwolić na zwiększenie PKB o 0.1% (10 mld euro) i stworzenie 300 tysięcy nowych miejsc pracy. Por.: *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*, Report of Wim Kok to the European Commission, Florence, 26 March 2003.

nie musi oznaczać jego wprowadzenia... Często prostsze jest negocjowanie umów o wolnym handlu w skali lokalnej/regionalnej)[21]. W związku z tym wprowadzanie stref wolnego handlu i unii celnych, a więc liberalizacja handlu w skali regionalnej, która może wiązać się z dyskryminacją w skali globalnej, uzyskała miano drugiego najlepszego rozwiązania, czyli „second best"[22].

Czy istotna dla dobrobytu gospodarki światowej jest liczba ugrupowań w skali globalnej? Szacunki dokonane przez P. Krugmana, przy wykorzystywaniu prostego modelu badającego relację między dobrobytem światowym a liczbą ugrupowań integracyjnych, daje rezultaty w postaci krzywej o kształcie U. Największy dobrobyt występuje dla jednego bloku (wolny handel światowy), wraz ze wzrostem liczby ugrupowań dobrobyt maleje, by po osiągnięciu minimum znowu wzrastać wraz ze wzrostem liczby ugrupowań (słabszy efekt przesunięcia handlu). Minimum dobrobytu w tym modelu występuje dla gospodarki światowej złożonej z trzech ugrupowań[23].

4. Unia celna a GATT/WTO

Układ Ogólny w Sprawie Ceł i Handlu powstał w 1947 roku[24]. Zapisy układu odzwierciedlały liberalne podejście do gospodarki. Miały one zapobiec odżywa-

[21] Por.: P. Krugman, *The Move Toward Free Trade Zones*, 1991, w: C. Kowalczyk, *Economic Integration and International Trade*, s. 312, An Elgar Reference Collection, The International Library of Critical Writings in Economics, 115; 1999. W tym samym artykule P. Krugman stwierdza, że prowadzenie polityki protekcyjnej, ponieważ inni tak robią, przypomina blokowanie własnych portów w związku z faktem, że inne państwa mają skaliste wybrzeża, op.cit. s. 329.

[22] Termin *second best* pierwotnie użyty w 1955 roku przez Meada, został wprowadzony na stałe do literatury przez R. G. Lipsey'a i K. Lancastera. Por.: R. G. Lipsey, K. Lancaster, *The General Theory of Second Best*, w: R. G. Lipsey, K. Lancaster, *The General Theory of Second Best*; R. G. Lipsey (ed.), *Microeconomics, Growth and Political Economy: The Selected Essays of Richard G. Lipsey*, Elgar 1997. Pierwotna wersja artykułu ukazała się w 1956 roku.

[23] P. Krugman nazywa ten rezultat interesującym ze względu na fakt, że przypomina aktualną sytuację na świecie. Autor podkreśla, że w najgorszej sytuacji w świecie podzielonym na bloki handlowe znajdą się kraje nie wchodzące w skład żadnego z nich (*left out in the cold*). Por.: P. Krugman, *Is Bilateralism Bad?* w: E. Helpman, A. Razin (red.), *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, MIT Press, 1991.

[24] Stany Zjednoczone przedstawiły w 1946 roku propozycję Karty Międzynarodowej Organizacji Handlu Stanów Zjednoczonych, na podstawie której miała powstać Międzynarodowa Organizacja Handlu. Negocjacje zakończono podpisaniem tzw. karty hawańskiej. Jednak brak ratyfikacji spowodował, że ITO nie powstała, a w życie weszło jedynie „przejściowe" porozumienie o GATT, niemal zupełnie pozbawione zaplecza instytucjonalnego. W 1994 Układ został przekształcony w światową Organizację Handlu (WTO), a tekst Układu o GATT został włączony do postanowień o WTO jako GATT 1994.

niu tendencji protekcjonistycznych w handlu światowym, które z całą mocą wystąpiły w latach trzydziestych i wzmocniły negatywne skutki Wielkiego Kryzysu.

Założenia GATT oparte były na neoklasycznej, liberalnej teorii handlu międzynarodowego (głównie podejście Heckschera-Ohlina-Samuelsona), zgodnie z którą stopniowa liberalizacja wymiany winna umożliwić rozwój handlu międzynarodowego, przyczynić się do wzrostu dobrobytu państw stron przystępujących do Układu.

Układ o GATT oparty był na podstawowych zasadach:

1) zasada niedyskryminacji, na której oparta jest Klauzula Najwyższego Uprzywilejowania, zgodnie z którą każdy przywilej handlowy przyznany jednemu krajowi musi być automatycznie przyznany pozostałym członkom GATT;
2) klauzula narodowa – drugi element niedyskryminacji, towary importowane po ocleniu winny być traktowane tak samo jak towary krajowe;
3) zasada wzajemności (korzyści i ustępstwa)[25];
4) cła jako główny instrument polityki handlowej są „wiązane" w wyniku kolejnych rund negocjacji handlowych (nie wolno ich podnosić powyżej „związanego" poziomu);
5) uczciwa konkurencja, zasady wprowadzane głównie pod naciskiem Stanów Zjednoczonych, a dotyczące zakresu dumpingu, ograniczenia subwencjonowania eksportu i nakładania ceł wyrównawczych;
6) wszystkie sprawy sporne winny być rozwiązywane na drodze konsultacji. (art. XXII i XXIII GATT).

W opinii niektórych autorów wielostronną liberalizację obrotów wdrażaną dzięki GATT/WTO można traktować jako dobro publiczne w związku ze spełnieniem dwóch warunków koniecznych – niekonkurencyjności dostępu oraz braku możliwości wykluczenia innych beneficjentów (nonrivalness). Na takiej zasadzie działa KNU, która obejmuje wszystkich eksporterów, pozwalając im na swobodny dostęp do rynków państw członkowskich oraz nie wprowadzając limitów ilościowych dla handlu[26].

Zakres autonomii w dziedzinie nakładania ceł najlepiej zilustrować przez zestawienie zakresu „związania" taryf na produkty przemysłowe po rundzie urugwajskiej (patrz tabela 1). Zestawienie wskazuje na znaczne ograniczenie autonomii w dziedzinie kształtowania stawek celnych, co może zapobiegać pojawianiu się niezapowiedzianych fal protekcjonizmu celnego, ale jednocześnie zmniejsza zakres swobody w kształtowaniu polityki handlowej.

---

[25] W latach siedemdziesiątych, pod presją krajów Trzeciego Świata państwa te zostały zwolnione z zasady wzajemności w udzielaniu koncesji.

[26] Por.: J. M. Finger, *Trade Liberalization: A Public Choice Perspective*, w: T.D. Willet et al. (eds), *Challenges to a Liberal Economic Order*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1979. Na temat dóbr publicznych por. np. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002.

Tab. 1

Zakres „związań" taryfowych produktów przemysłowych (w %) przed i po rundzie urugwajskiej

Grupy krajów	Procent „związanych" linii taryfowych	
	przed rundą	po rundzie
Państwa rozwinięte	78	99
Państwa rozwijające się	21	73
Państwa w transformacji	73	98
Ameryka Północna	99	100
Ameryka Łacińska	38	100
Europa Zachodnia	79	82
Europa Środkowa	63	98
Afryka	13	69
Azja	16	68
Ogółem	43	83

Źródło: *The Results of the Uruguay Round*, 1994, tab. II, 11, s. 26.

Tworzenie unii celnych, ugrupowań integracyjnych jest wyjątkiem od zasady niedyskryminacji GATT. Wejście w życie tego układu datujemy jeszcze przed powstaniem teorii unii celnej J. Vinera.

GATT traktuje powstanie unii celnej jako wyjątek od praktyki wolnego handlu i przykład „zakłócenia", które najlepiej objaśnia podejście „second – best" Lipsey'a.

Znalazło to odzwierciedlenie w zapisach art. XXIV GATT. Artykuł ten mówi, między innymi[27]:

- unia celna i strefy wolnego handlu winny ułatwiać rozwój handlu międzynarodowego i nie zwiększać barier w handlu z „krajami trzecimi";
- utworzenie strefy wolnego handlu lub unii celnej nie powinno pomniejszyć korzyści, jakie dotychczas osiągały „państwa trzecie" w obrotach z państwami unii;
- cła i inne instrumenty polityki handlowej krajów tworzących unie celne i strefy wolnego handlu nie mogą być „w sumie wyższe lub bardziej restrykcyjne"

[27] Artykuł XXIV GATT, 1994. J. Bhagwati uzasadnia potrzebę wprowadzenia art. XXIV następująco: 1) pełna integracja handlu w ramach ugrupowania daje temu ugrupowaniu status quasi-państwa, zgodnie z wymogami KNU, 2) likwidacja wszystkich barier w obrotach wzajemnych zapobiega wprowadzaniu różnego rodzaju umów preferencyjnych wewnątrz ugrupowania, 3) utworzenie unii celnej może być krokiem na drodze do globalnego wolnego handlu. Za: A. B. Deardorff, R. M. Stern, *Multilateral Trade Negotiations and Preferential Trading Arrangements*, 1994, w: C. Kowalczyk, op.cit., s. 354. Por. także: N. Nagarajan, *Regionalism and the WTO: New Rules for the Game?*, „Economic Paper", European Commission, June 1998.

wobec partnerów z „państw trzecich" niż przed ich utworzeniem; jeśli zaś nastąpi wzrost stawek celnych, to partnerzy z „państw trzecich" mają prawo do kompensaty;

- cła i inne restrykcje handlowe powinny być wyeliminowane w stosunku do „zasadniczo całej" wymiany handlowej między terytoriami wchodzącymi w skład unii celnej lub strefy wolnego handlu;
- projekt utworzenia unii celnej lub strefy wolnego handlu winien być notyfikowany GATT/WTO tak, aby partnerzy mieli możliwość jego oceny z punktu widzenia zgodności z wymogami GATT/WTO i podjęcia ewentualnych rekomendacji; członkowie projektowanych stref wolnego handlu i unii celnych mają obowiązek uwzględniania rekomendacji i wprowadzania stosownych zmian.

W celu zbadania zgodności nowo utworzonego porozumienia integracyjnego z zapisami art. XXIV powołuje się grupę roboczą do zbadania treści dokumentów przedstawionych do ratyfikacji. Raport grupy musi być zatwierdzony przez Radę GATT/WTO. W przypadku gdy postanowienia nowego porozumienia nie w pełni odpowiadają zapisom art. XXIV istnieje możliwość głosowania w Radzie i zatwierdzenia porozumienia większością 2/3 głosów[28].

5. *GATT a Wspólnota Europejska*

W związku z podpisaniem w marcu 1957 roku traktatu rzymskiego, w tym samym roku powstała grupa robocza GATT ds. oceny zgodności zapisów na temat utworzenia unii celnej w 1970 roku i w późniejszym terminie wspólnego rynku z zapisami art. XXIV GATT.

Krytycznej analizie poddano fakt utworzenia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej jako średniej nieważonej istniejących czterech obszarów celnych (Benelux był już funkcjonującą unią celną). Zarzuty GATT sprowadzały się do stwierdzenia, że przy wyliczeniu średniej ważonej handlem poziom stawek zewnętrznej taryfy byłby niższy[29].

---

[28] Por. J. J. Michałek, *Polityka handlowa*, s. 150–151. Autor podkreśla fakt występowania rozbieżności w opiniach na temat nowych ugrupowań i przypisuje to „lekkiej" strukturze instytucjonalnej Układu. Faktem jest także, że procesy integracji zachodziły między najbardziej rozwiniętymi państwami europejskimi, stąd często słabsi członkowie GATT musieli akceptować rozbieżność w interpretacji zasad Układu, szczególnie zasady niedyskryminacji. Ostatecznie nawet sceptyczne Stany Zjednoczone stały się członkiem strefy wolnego handlu NAFTA. Por. także: *Regionalism and the World Trading System*, WTO, Genewa, 1995.

[29] Udział w obrotach zewnętrznych Niemiec i Beneluxu o niższych stawkach celnych był wyższy niż Francji i Włoch o wyższych taryfach. Szczególnie Stany Zjednoczone krytykowały zastosowanie średniej nieważonej. Kraje EWG odmawiały negocjacji poszczególnych stawek towarowych z poszczególnymi państwami. W efekcie doszło do rundy Dillona, w ramach której EWG

Większość autorów, z dłuższej perspektywy czasowej ocenia taryfę Wspólnoty jako zgodną z art. XXIV GATT; średni nieważony poziom stawek celnych wynosił 9,3%, a wspólnej zewnętrznej taryfy celnej 8,2%[30].

Można spotkać w literaturze opinie, że ocena zgodności traktatu rzymskiego z art. XXIV GATT była również rodzajem próby ogniowej dla GATT. Powstawało duże europejskie ugrupowanie integracyjne, a nie wydano ostatecznie żadnego prawnie wiążącego dokumentu potwierdzającego zgodność jego traktatu założycielskiego z wymogami art. XXIV GATT. Nie wydano również orzeczenia o niezgodności traktatu rzymskiego z wymogami art. XXIV GATT. Zdaniem G. Pattersona, wydanie przez grupę roboczą opinii negatywnej byłoby dla GATT strzałem samobójczym[31]. Można więc stwierdzić, że EWG została przez GATT uznana raczej de facto niż de iure.

6. Wspólna polityka handlowa

Wprowadzenie wspólnej polityki handlowej (WPH) jest uwieńczeniem procesu integracji na rynku towarów (i stopniowo usług) i utworzenia unii celnej po upływie – przewidzianego w traktacie rzymskim – okresu przejściowego. Stało się to możliwe pod koniec 1969 roku i oznaczało objęcie szerokiego zakresu wymiany z zagranicą tzw. kompetencjami wspólnymi. Wymagało to przekazania znacznych kompetencji w zakresie prowadzenie WPH na rzecz Komisji Europejskiej oraz przyjęcia jednolitych zasad prowadzenia tej polityki.

Zgodnie z art. 131 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, „Państwa Członkowskie pragną przyczyniać się we wspólnym interesie do harmonijnego rozwoju handlu światowego i do stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym[32].

Jednolite zasady WPH obejmują zawieranie układów celnych i handlowych, zmiany taryf celnych, liberalizowanie dostępu do rynku, ujednolicanie środków służących ochronie rynku wspólnotowego, w tym dotyczących dumpingu i sub-

---

rozciągnęła na wszystkie państwa GATT dwie 10% redukcje stawek taryfowych. W ten sposób, *de facto*, doszło do uznania unii celnej i wspólnotej zewnętrznej taryfy celnej EWG.

[30] Por.: D. Swann, *The Economics of Common Market*, Penguin Books, 1984.

[31] Por. G. Patterson, *Implications for the GATT and the World Trading System*, w: *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington D.C. 1989. Por. także: R. E. Baldwin, *Multilateral Liberalization*, w: J. M. Finger, A. Olechowski (red), *A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, Washington D.C., 1987.

[32] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Tytuł IX: Wspólna polityka handlowa, Art. 131 (były art. 110).

sydiów, oraz harmonizację środków polityki eksportowej[33]. Oznacza to wyłączne kompetencje Wspólnoty w tych dziedzinach, co oznacza, że negocjacje w imieniu wszystkich państw członkowskich prowadzi Komisarz ds. handlu, korzystając z mandatu udzielonego przez Radę.

W praktyce kompetencje wyłączne Wspólnoty w zakresie WPH obejmują[34]:

- wymianę towarową,
- transgraniczne świadczenie usług (bez przemieszczania się usługodawców),
- środki ochronne wobec towarów naruszających prawa własności intelektualnej,
- negocjowanie i zawieranie umów międzynarodowych obejmujących handel usługami świadczonymi transgranicznie (porozumienia w ramach GATS),
- zawieranie umów obejmujących handlowe aspekty własności intelektualnej (TRIPS – trade related intellectual property rights).

Utworzenie unii celnej wymagało odpowiednich dostosowań, wprowadzono – wcześniej wspomnianą – wspólną zewnętrzną taryfę celną[35], a 75% pobieranych ceł stało się tzw. dochodem własnym budżetu WE. Na mocy rundy urugwajskiej wszystkie cła we Wspólnocie zostały związane, nie można ich podnosić bez udzielania rekompensaty partnerom z WTO, poziom tych ceł ulegał stopniowej obniżce w wyniku kolejnych rund negocjacyjnych GATT/WTO[36].

Informacje na temat zintegrowanej taryfy celnej Wspólnot Europejskich gromadzone są w ramach bazy danych TARIC (Tarif Intégré des Communautes) obejmującej około 35 000 pozycji towarowych i zawierającej informacje na temat stawek celnych, kwot taryfowych, zawieszeń autonomicznych stawek celnych, ceł antydumpingowych, ceł wyrównawczych itp.[37]

---

[33] Art. 133 TWE (były art. 113). Ustęp 5 tego artykułu przewiduje możliwość rozszerzenia kompetencji Komisji w zakresie handlu towarami, na rokowania i porozumienia międzynarodowe o usługach i prawie własności intelektualnej.

[34] Por.: E. Synowiec, *Wspólna polityka handlowa*, w: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, IKCHZ, Warszawa 2001, s. 239–245.

[35] W 1994 roku wszedł w życie skonsolidowany wspólnotowy kodeks celny (Community Customs Code). Towary wprowadzone na obszar celny Wspólnoty podlegają nadzorowi celnemu i muszą być przedstawione do kontroli celnej wraz z tzw. jednolitym dokumentem celnym SAD (Single Administrative Document). Obroty między państwami członkowskimi WE określane są mianem handlu wewnątrzwspólnotowego i podlegają obowiązkowi rejestracji statystycznej w ramach systemu INTRASTAT. Por.: Wspólnotowy Kodeks Celny, Warszawa 2003.

[36] W wyniku rundy urugwajskiej doszło do wyeliminowania instrumentów protekcji z dziedziny „szarej strefy" w rodzaju porozumień o dobrowolnym ograniczeniu eksportu VER (Voluntary Export Restraints).

[37] Dostęp do bazy TARIC możliwy jest ze strony europa.eu.int. W związku z wejściem Polski w skład unii celnej średni poziom ochrony w obrotach towarami przemysłowymi obniżył się. Średni poziom ceł KNU spadł z ok. 4,55% w 1998 roku do ok. 2,6% w chwili uzyskania członko-

W obrotach towarowych z państwami, z którymi Wspólnota tworzy strefy wolnego handlu, stosowane są zróżnicowane systemy reguł pochodzenia towarów (rules of origin) – preferencyjne i niepreferencyjne z możliwością kumulacji. Wspólnota Europejska wchodzi w skład Systemu Europejskiej Kumulacji Pochodzenia wdrożonego w 1997 roku[38].

7. Preferencje handlowe Wspólnoty Europejskiej

Stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z „państwami trzecimi" obejmują cały wachlarz rozwiązań i są często nazywane „piramidą preferencji" Wspólnoty[39]. W ramach zróżnicowanego podejścia do partnerów handlowych można wyodrębnić rozwiązania zapewniające mniejszy lub większy tzw. margines preferencji. Na najlepszej pozycji znajdują się państwa członkowskie WTO, wobec których obowiązuje KNU, na dole tej piramidy znajdują się państwa o gospodarkach centralnie planowanych, wobec których stosuje się najwięcej obostrzeń. Preferencje handlowe mogą być udzielane dwu- lub wielostronnie, mogą też mieć charakter jednostronny w relacjach z krajami słabiej rozwiniętymi. Poniżej przedstawiono wybrane przykłady takich porozumień:

1) jednostronne preferencje typu GSP (powszechne) udzielane krajom rozwijającym się
   - ogólne dla wszystkich krajów rozwijających się,
   - specjalne GSP dla ochrony praw pracowniczych (dla państw spełniających standardy MOP),
   - specjalne GSP na rzecz ochrony środowiska,

---

stwa. Por.: E. Latoszek, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej i jej skutki dla polskiego handlu zagranicznego*, w: G. Wojtkowska – Łodej (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku.* SGH, Warszawa 2003. Mimo obniżki polskich stawek celnych Rosja zażądała od Polski rekompensaty za poniesione straty. Członkostwo w UE oznacza też automatyczne uchylenie stosowania środków antydumpingowych w obrotach wspólnotowych.

[38] Kumulacja reguł pochodzenia towarów może być bilateralna, diagonalna (jak w systemie GSP) oraz pełna (Europejski Obszar Gospodarczy).

[39] Konsekwencją objęcia Polski wspólną polityką handlową jest fakt, że gros ustawodawstwa wspólnotowego w tej dziedzinie ma charakter rozporządzeń, które automatycznie stają się obowiązujące w Polsce. Oznacza to przekazanie narodowych uprawnień do wykorzystania instrumentów ochrony rynku instytucjom wspólnotowym. Może to zwiększyć skuteczność ochrony rynku krajowego przed nieuczciwym lub nadmiernym importem Por.: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa,* Warszawa 2001, s. 245.

- specjalne GSP typu EBA (Everything but Arms), nie obejmuje uzbrojenia dla państw najsłabiej rozwiniętych, wprowadza stawki 0%, przewiduje liberalizację do 2006 roku (banany) i do 2009 (cukier i ryż)[40];

2) jednostronne preferencje dla państw AKP
   - na mocy porozumień z Cotonou (IV.2000) mają się od 2008 roku przekształcić w porozumienie o preferencjach wzajemnych w handlu;
3) jednostronne preferencje dla państw wchodzących w skład WNP;
4) strefa wolnego handlu z Bułgarią i Rumunią (układ stowarzyszeniowy prowadzący do członkostwa);
5) strefa wolnego handlu na mocy układów stowarzyszeniowych nieprowadzących do członkostwa z państwami Basenu Morza Śródziemnego (Egipt, Algeria, Liban, Maroko, Tunezja, Izrael, Autonomia Palestyńska);
6) strefa wolnego handlu ze Szwajcarią;
7) unia celna z Turcją, Andorą, San Marino;
8) Europejski Obszar Gospodarczy z Norwegią, Islandią i Lichtensteinem,
9) Układ o współpracy z Meksykiem i Chile dla stopniowego wprowadzania strefy wolnego handlu;
10) Układ TDCA (Trade Development and Cooperation Agreement) o handlu i współpracy z Republiką Południowej Afryki[41].

W przypadku polityki eksportowej Wspólnota Europejska korzysta z następujących instrumentów[42]:

---

[40] Powszechny system preferencji typu EBA obejmuje 65 państw spośród 175 beneficjantów GSP. W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej niektóre państwa – beneficjanci systemu GSP uzyskują lepszą pozycję konkurencyjną na polskim rynku – dotychczas Polska stosowała wobec nich KNU. NA temat konsekwencji makroekonomicznych członkostwa Polski w UE w tym wpływu tego faktu na rozmiary i strukturę handlu zagranicznego, dynamikę i strukturę tworzenia dochodu narodowego por.: J. J. Michałek, W. Siwiński, M. Socha, *Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską*, PWN, Warszawa 2003.

[41] Informacje dostępne na stronie Dyrekcji Generalnej ds. Handlu Komisji Europejskiej. Członkostwo Polski we Wspólnocie wymagało wypowiedzenia około 130 umów handlowych i gospodarczych, które były niezgodne z acquis communautaire. Polska automatycznie została związana umowami, w których kompetencje Wspólnoty są wyłączne. Przystąpienie do Europejskiego Obszaru Gospodarczego wymagało ratyfikacji przez wszystkie państwa strony Układu. Ze względu na bezpieczeństwo prawne inwestorów Polska zdecydowała się na renegocjacje umów ze Stanami Zjednoczonymi AP i Japonią.

[42] Polskie instrumenty ochrony rynku jak i nadzoru nad eksportem były w dużej mierze dostosowane do wymogów WPH w momencie uzyskania członkostwa w UE. Zadania te były stopniowo realizowane podczas dziesięcioletniego okresu stowarzyszeniowego. Stworzyło to szanse na płynne włączenie się Polski w proces realizacji WPH i otwarło możliwości wywierania wpływu na kształtowanie WPH pod warunkiem dobrego rozpoznania interesów kraju. Por.: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Możliwości realizacji interesów handlowych Polski jako członka UE*, w: *Polska – Unia Europejska*, materiały z konferencji, SGH, Warszawa 2004, s. 175–178.

1) kontrola obrotu towarami podwójnego zastosowania (licencje na eksport towarów o możliwym zastosowaniu militarnym),
2) reguły dotyczące nakładania sankcji na „kraje trzecie" (egzekwowanie embarga),
3) systemy wspierania eksportu, harmonizacja w zakresie ubezpieczeń kredytów eksportowych i gwarancji kredytowych zgodnie z wytycznymi OECD,
4) zakazy eksportu,
5) licencje i pozwolenia wywozu,
6) nadzór statystyczny nad eksportem.

Przedstawione powyżej zasady i instrumenty WPH mogą stwarzać wrażenie istnienia stabilnego systemu handlu UE z otoczeniem o ściśle określonych zasadach i regułach gry. W praktyce jednak okazuje się często, że wbrew oficjalnym deklaracjom na temat wyższości swobody handlu nad protekcjonizmem, mamy często do czynienia z wprowadzaniem ad hoc szczególnych rozwiązań i instrumentów – często ukrytej – ochrony rynków, które doprowadzają do wybuchu „wojen" handlowych. Najczęściej są to konflikty transatlantyckie między partnerami o znacznych udziałach w obrotach światowych – Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi[43]. W takich sytuacjach rozstrzyganie sporów (dispute settlement) na forum WTO znajduje swoje praktyczne zastosowanie.

Poniżej przedstawiono trzy bardzo znane konflikty handlowe między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską.

1. Wojna bananowa – związana z preferencjami UE dla bananów z państw AKP (byłych kolonii), co było dyskryminacją dostawców z Ameryki Łacińskiej. W 1999 r. USA, zgodnie z wyrokiem WTO, nałożyły na UE cła karne o wartości do 191 mln dol. W kwietniu 2001 udało się osiągnąć porozumienie, które zakończyło spór trwający 8 lat. Zgodnie z nim od 1.01.2006 r. w UE zacznie obowiązywać nowy system „tariff only", zgodnie z którym wszystkich dostawców obowiązywać będzie taka sama stawka celna.
2. Wojna o wołowinę – związana z unijnym zakazem importu amerykańskiej wołowiny z hodowli wykorzystujących hormony. W odwecie USA nałożyły na UE cła do wartości 117 mln dol., sankcje objęły europejski eksport artykułów luksusowych, takich jak wina, koniaki, wędliny, pasztety, sery.
   Zarzuty WTO dotyczyły braku odpowiedniej, naukowej oceny rynku zawiązanego z importem „hormonalnej" wołowiny. W 2003 r. przeprowadzono dodatkowe badania i zawarto w dyrektywie zakaz stosowania w hodowli bydła estradiolu 17 beta oraz pięciu innych hormonów. Mimo takich rezultatów ba-

[43] W 2003 roku UE wyeksportowała do USA towary za 226 mld euro (25,8% eksportu UE), wartość importu UE z USA sięgnęła 157,2 mld euro (16,8% importu UE) – podsumował to Romano Prodi mówiąc, że „z kłótnią czy bez niej Europa i Ameryka ubijają codziennie interes wart miliarda dolarów" (EuroPAP).

dań USA nie zniosły sankcji. W listopadzie 2004 r. UE wystąpiła do WTO o potwierdzenie, że utrzymanie sankcji przez USA w świetle uzyskanych wyników badań jest nieuprawnione. Sprawa w toku.

3. Foreign Sales Corporation (system ulg dla eksporterów) – konflikt związany z amerykańskim systemem ulg podatkowych dla eksporterów, którzy korzystali z usług pośredników zarejestrowanych poza USA (Wyspy Dziewicze, Barbados). Z systemu tego korzystały firmy małe, ale także wielkie korporacje, jak Boeing czy Microsoft. UE zaskarżyła ten system do WTO jako ukryte subsydiowanie eksportu, w 2000 roku WTO zażądała zniesienia tego systemu, ale USA się nie dostosowały. W marcu 2004 r. UE wprowadziła sankcje obejmujące ok. 20% amerykańskiego eksportu na ten rynek i progresję stosowanych stawek celnych (5% w marcu 2004 r., 12% w październiku 2004 r., z pułapem 17% do wprowadzenia w maju 2005 roku). Skumulowana wartość tych sankcji mogła osiągnąć 600 mln euro[44].

Prowadzenie WPH metodą wspólnotową znakomicie wzmacnia pozycję przetargową Unii Europejskiej w negocjacjach handlowych. Zauważyć jednak można, że dotychczasowe zapisy traktatowe nie nadążały za zmieniającą się sytuacją w gospodarce światowej. Wobec malejącej roli ceł rośnie obecnie znaczenie innych instrumentów i zobowiązań wynikających między innymi z porozumienia o ochronie własności intelektualnej (TRIPs) czy też porozumienia o handlowych środkach polityki inwestycyjnej (TRIMs – trade related investment measures). Tymczasem, mimo iż Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wprowadził pewne zapisy o uprawnieniach Wspólnoty w dziedzinie promocji inwestycji, państwa członkowskie Wspólnoty zawierają porozumienia o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych na podstawie umów bilateralnych[45].

---

[44] WTO wyraziła zgodę na sankcje do wartości 4 mld dolarów! W październiku 2004 r. prezydent G. W. Bush podpisał ustawę uchylającą nielegalne zwolnienia podatkowe dla amerykańskich przedsiębiorstw a UE zapowiedziała zniesienie sankcji wobec eksportu amerykańskiego. Por.: *EU to Lift 4 bn USD Sanctions on US*. Komisarz Pascal Lamy po rozmowach z R. Zoellickem stwierdził: „this is a good news for multilateralism, good news for the rule of law and good news for the WTO" (...to jest dobra wieść dla rozwiązań wielostronnych, dla rządów prawa i dla WTO), eurobserver.com 25.10.2004. Skuteczność działań WTO bywa przez niektórych autorów kwestionowana, zdolność do egzekwowania orzeczeń WTO szczególnie wobec potęg gospodarczych, pozostawia wiele do życzenia i bywa krytykowana. Por.: A. Rose, *Do We Really Know the WTO Increases Trade?* „American Economic Review" 2004, No. 94 (1), s. 98–114.

[45] Zmiany w tym zakresie przewiduje traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy przyjęty przez Radę Europejską na szczycie w Brukseli w czerwcu 2004 roku. W przypadku jego ratyfikacji i wejścia w życie wprowadzone zostaną nowe zapisy, które mówią o włączeniu do wspólnej polityki handlowej zagadnień bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Por.: S.K. Barkowski, *Wspólna polityka handlowa w Traktacie Konstytucyjnym*, „Wspólnoty Europejskie", Nr 9(154),

Można by na koniec postawić pytanie, czy Wspólnota Europejska, prowadząc WPH, realizuje w jej ramach swoją określoną funkcję celu, stara się optymalizować jej wartość.

Wydaje się, że w świetle danych statystycznych ilustrujących kształtowanie się zmiennych makroekonomicznych taką zmienną celu nie jest saldo bilansu handlowego WE. Dane w tabeli wskazują ma trwały deficyt w obrotach WE z resztą świata (patrz tabela 2)[46].

Tab. 2

Salda bilansu handlowego UE i wybranych państw (w mld euro)

Lata	Unia Europejska	Stany Zjednoczone	Japonia	Chiny	Rosja
1999	–57,2	–319,2	86,7	42,0	39,4
2000	–138,2	–486,0	87,5	44,7	74,7
2001	–87,9	–482,9	49,5	50,8	50,9
2002	–39,1	–522,4	70,7	65,3	65,0
2003	–57,6	–500,3	65,4	58,2	65,6

Źródło: Trends in World Trade, Eurostat 2004, s. 37.

Deficyt ten jest raczej dowodem niewystarczającej konkurencyjności gospodarek państw członkowskich UE oraz uzależnienia od importu surowców energetycznych. Wszystkie dotychczasowe konflikty w handlu międzynarodowym świadczą o tym, że partnerzy wymiany, głosząc zalety podejścia liberalnego, dbają jednocześnie o rozwój swojego eksportu i o udziały swoich firm w rynku. Podtrzymywanie pozycji konkurencyjnej firm europejskich realizowane było w UE przy pomocy polityk mikroekonomicznych, takich jak wspólna polityka handlowa czy polityka konkurencji WE.

Pozwala to przychylać się do opinii wielu autorów, że de facto priorytety WPH przedstawiane na forum WTO w ramach negocjacji wielostronnych są wypadkową siły przetargowej poszczególnych grup interesów, reprezentujących określone sektory, korporacje. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w tzw. ekonomii politycznej polityki handlowej. Podejście to traktuje politykę handlową jako zjawisko endogeniczne, kształtowane w wyniku wewnętrznej gry politycz-

2004, s. 9 – 12. Na potrzebę objęcia BIZ metodą wspólnotową wskazywał również poprzedni komisarz ds. handlu Pascal Lamy.

[46] Zrównoważone saldo jako cel polityki byłoby zgodne z domniemanymi (bo nie zapisanymi) celami GATT/WTO, które Krugman żartobliwie określił jako GATT – think. Zgodnie z tym podejściem 1) eksport jest dobry, 2) import jest zły, 3) równe tempo wzrostu importu i eksportu jest dobre. Podejście to określił mianem „oświeconego merkantylizmu", stwierdził jednocześnie, że w praktyce efekty takich założeń są jednakowo dobre bo prowadzą do „uwalniania" obrotów międzynarodowych. Por. P. Krugman, *The Move Toward Free Trade Zones*, 1991.

nej prowadzonej wewnątrz państwa czy – w przypadku Unii Europejskiej – wewnątrz ugrupowania. Zgodnie z takim podejściem, polityka handlowa zależy od działań poszczególnych grup nacisku, a więc od lobbingu.

Prekursorem takiego podejścia nawiązującego do nauk politycznych był M. Olson, który traktował zbiorowe działanie (collective action) jako dobro publiczne. Wskazywał, że małe, ale dobrze zorganizowane i poinformowane grupy mogą poprzez zbiorowe działanie silnie oddziaływać na kształt polityki państwa – także handlowej. To może wyjaśniać także irracjonalne posunięcia tej polityki[47].

Inna koncepcja odwołuje się do procesu tworzenia taryfy celnej jako gry pozwalającej na podniesienie ceł, cen i przychodów producentów[48].

Najnowsze podejścia w tej dziedzinie wskazują, że im większe są środki finansowe, jakimi dysponują grupy nacisku, tym większe szanse wyboru partii reprezentującej interesy lobbystów[49].

8. Zakończenie

Tworzenie unii celnych, w tym powstanie Wspólnoty Europejskiej, z punktu widzenia liberalizacji międzynarodowych obrotów towarami i usługami można uznać za drugie najlepsze rozwiązanie (second best Lipsey'a), wywołujące – w krótszym czasie – niekorzystne konsekwencje dla państw trzecich, na przykład w postaci efektu przesunięcia handlu. Te niekorzystne dla otoczenia rezultaty, w dłuższym czasie, mogą być niwelowane przez dynamiczne skutki wzrostu gospodarczego, których beneficjantami mogą być również państwa spoza unii celnej (zjawisko spill – over).

Z punktu widzenia zarówno teorii, jak i praktyki handlu międzynarodowego, tworzenie ugrupowań wzmacnia pozycję przetargową państw członkowskich

---

[47] Por.: M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965. Suma strat dobrobytowych konsumentów będzie większa niż przyrost renty producentów ale straty pojedynczych konsumentów będą nieduże i nie są oni zorganizowani jako grupa. Zbiorowe działanie w rozumieniu M. Olsona przejawia główne cechy dobra publicznego, jakimi są: niekonkurencyjność konsumpcji oraz brak możliwości wykluczenia innych konsumentów/odbiorców. Na temat dóbr publicznych por. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002, s. 131–138.

[48] Por.: R. Findlay, S. Wellisz, *Endogenous Tariffs, the Political Economy of Trade Restrictions and Welfare*, w: J. Bhagwati (red.), *Import Protection and Export Promotion*, University of Chicago Press, 1982; za: J. J. Michałek, *Polityka handlowa*, s. 339–341.

[49] Por.: G. Grossman, E. Helpman, *Protection for Sale*, „American Economic Review" 1994, Vol. 84, No. 4. Na gruncie polskim, w świetle doświadczeń afer korupcyjnych należy podkreślać przejrzysty charakter zorganizowanego lobbingu w UE.

w międzynarodowych negocjacjach handlowych. Ceną, jaką państwa płacą za tę silniejszą pozycję negocjacyjną, jest znaczne ograniczenie autonomii w samodzielnym kształtowaniu polityki handlowej z otoczeniem.

Kształt wspólnej polityki handlowej realizowanej przez Unię Europejską jest wynikiem kompromisu osiąganego przez państwa członkowskie. Każde państwo członkowskie – w tym Polska – chcąc aktywnie wpływać na rozwiązania stosowane w ramach wspólnej polityki handlowej, musi precyzyjnie określać priorytety własnej polityki gospodarczej, jak i dobrze rozpoznawać mechanizmy procesu decyzyjnego w Unii i podział kompetencji między jej instytucjami. Skuteczność oddziaływania może wzmacniać lobbing prowadzony w sposób przejrzysty i zgodny z regułami gry przyjętymi w Unii Europejskiej[50].

Polska, jako nowe państwo członkowskie Unii Europejskiej, musi również podporządkować swoje preferencje handlowe tak zwanej piramidzie preferencji handlowych Unii Europejskiej. Członkostwo może również oznaczać konieczność solidarnego stawiania czoła ewentualnym retorsjom i posunięciom odwetowym państw trzecich w odpowiedzi na działania Unii w ramach jej wspólnej polityki handlowej.

Samodzielność Wspólnoty Europejskiej w kształtowaniu jej wspólnej polityki handlowej podlega ograniczeniom wynikającym ze zobowiązań przyjętych w ramach wielostronnych negocjacji na forum WTO, które stanowią warunki brzegowe możliwej autonomii w stosowaniu instrumentów polityki w handlu międzynarodowym.

Bibliografia

Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002.

Agraa El., *European Union*, Prentice Hall, London 1998.

Allen Ch., Gasiorek M., Smith A., *The Competition Effects of the Single Market in Europe*, „Economic Policy", 1998, No. 27, CEPR, London.

Artykuł XXIV GATT, 1994.

Balassa B. (red.), *European Economic Integration*, North Holland, Amsterdam 1975.

Baldwin R. E., *Multilateral Liberalization*, w: J. M. Finger, A. Olechowski (red), *A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, Washington D.C., 1987.

Barkowski S. K., *Wspólna polityka handlowa w Traktacie Konstytucyjnym*, „Wspólnoty Europejskie" 2004, Nr 9(154).

Cecchini P., Caminat M., Jacquemin A., *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*, Wilwood House, 1988.

Corden M., *Economies of Scale and Customs Union Theory*, w: A. Jacquemin, A. Sapir (red), *The European Internal Market: Trade and Competition*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

[50] Por.: U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w UE*, Warszawa 2000.

Czarczyńska A., Śledziewska K., *Teoria integracji europejskiej*, Beck, Warszawa 2003.

Deardorff A. B., Stern R. M., *Multilateral Trade Negotiations and Preferential Trading Arrangements*, 1994. w: C. Kowalczyk, *Economic Integration and International Trade. An Elgar Reference Collection*, The International Library of Critical Writings in Economics, 1999, 115.

Dixit A., *Optimal Trade and Industrial Policy for the US Automobile Industry*, w: R. Feenstra (red.), *Empirical Methods for International Trade*, MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1988.

Enlarging the European Union. Achievements and Challenges, Report of Wim Kok to the European Commission, Florence, 26 March 2003.

Findlay R., Wellisz S., *Endogenous Tariffs, the Political Economy of Trade Restrictions and Welfare*, w: J. Bhagwati (red.), *Import Protection and Export Promotion*, University of Chicago Press, 1982.

Finger J. M., *Trade Liberalization: A Public Choice Perspective*, w: T.D. Willet et al. (red.), *Challenges to a Liberal Economic Order*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1979.

Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.

Grossman G., Helpman E., *Protection for Sale*, „American Economic Review" 1994, Vol. 84, No. 4.

Jacquemin A., Sapir A. (red), *The European Internal Market: Trade and Competition*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

Johnson H. G., *Optimum Tariffs and Retaliation*, „Review of Economic Studies", 1953–54, XXI (2).

Jones R. W., *The Structure of Simple Equilibrium Models*, „Journal of Political Economy", 1965, No. 73.

Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001.

Kawecka-Wyrzykowska E., *Możliwości realizacji interesów handlowych Polski jako członka UE*, w: *Polska – Unia Europejska*, materiały z konferencji, SGH, Warszawa 2004.

Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, IKCHZ, Warszawa 2004.

Kemp M. C., Wan H. Y. Jr, *An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions*, „Journal of International Economics", February 1976, No. 6(1).

Krugman P., *Import Protection as Export Promotion. International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale*, w: H. Kierzkowski (red.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford, Blackwell 1984.

Krugman P., *Is Bilateralism Bad?*, w: E. Helpman, A. Razin (red.), *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, MIT Press, 1991.

Krugman P., *The Move Toward Free Trade Zones*, 1991, w: C. Kowalczyk, *Economic Integration and International Trade. An Elgar Reference Collection*, The International Library of Critical Writings in Economics, 115; 1999.

Krugman P. R., M. Obstfeld, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWN 1993.

Kundera J., *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

Kurczewska U., Molęda-Zdziech M., *Lobbing w UE*, Warszawa 2000.

Latoszek E., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej i jej skutki dla polskiego handlu zagranicznego*, w: G. Wojtkowska-Łodej (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, SGH, Warszawa 2003.

Lipsey R. G., Lancaster K., *The General Theory of Second Best*, w: R.G. Lipsey (ed.), *Microeconomics, Growth and Political Economy: The Selected Essays of Richard G. Lipsey*, Elgar 1997.

Lipsey R. G. (ed.), *Microeconomics, Growth and Political Economy: The Selected Essays of Richard G.Lipsey*, Elgar 1997.

List F., *Das Nationale System der Politischen Oekonomie*, Stuttgart 1841.

Ładyka S., *Z teorii integracji gospodarczej*, SGH, Warszawa 2000.

Michałek J. J., *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, PWN, 2002.

Michałek J. J., Siwiński W., Socha M., *Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską*, PWN, Warszawa 2003.

Molle W., *The Economics of European Integration*, 2001.

Moore L., Artis M. J., Lee N., *The Economic Analysis of Preferential Trading Areas*, w: *The Economics of the European Union. Policy and Analysis, Oxford University Press*, 1997.

Nagarajan N., *Regionalism and the WTO: New Rules for the Game?*, „Economic Paper", European Commission, June 1998.

Olson M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

Patterson G., *Implications for the GATT and the World Trading System*, w: *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington D.C. 1989.

Pelkmans J., *European Integration*, Longman 1997.

Regionalism and the World Trading System, WTO, Genewa, 1995.

Rose A., *Do We Really Know the WTO Increases Trade?* „American Economic Review" 2004, No. (1).

Rose A. K, *Currency Unions and Trade: the Effect is Large*, Economic Policy, No. 33, CEPR, October 2001.

Swann D., *The Economics of Common Market*, Penguin Books, 1984.

The Economics of the European Union. Policy and Analysis, Oxford University Press, 1997.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, cz. III, *Polityki Wspólnoty*, Tytuł I – *Swobodny przepływ towarów*, Tytuł IX – *Wspólna polityka handlowa*.

Venables A., *Trade Policy under Imperfect Competition: A Numerical Assessment*, w: P. Krugman, A. Smith (red.),*Empirical Studies of Strategic Trade Policy*, The University of Chicago Press, 1994.

Viner J., *The Economics of Customs Union*, w: The Customs Union Issue, New York – Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

Wspólnotowy Kodeks Celny, Warszawa 2003.

Wojtkowska-Łodej G., (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, SGH, Warszawa 2003.

Zielińska-Głębocka A., *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Gdańsk 1997.

Renata Stawarska

Common trade policy and position of the European Union in international trade

Summary

The article discusses the questions of common trade policy of the European Union from the viewpoint of applicable instruments, their effectiveness, impact on national welfare (producers and consumers) and the possibility of discretionary selection of instruments. The author shows economic effects of using customs duties analysed in the models of partial equilibrium and general equilibrium, the concept of optimum customs tariff and a decreasing role of customs policy as an instrument of trade policy, including strategic trade policy.

Moreover, the article presents the customs union which is a significant element of economic integration within the European Community as an exception to the rules defined in GATT/WTO statutes. On the one hand, the author discusses static effects of the customs union which from the viewpoint of the third countries may be critically assessed as Lipsey's second best phenomenon, on the other hand she points out that membership in GATT/WTO significantly restricted autonomous selection of the instruments of trade policy of the member states. One of the examples can be a significant share of "tied" duties in the whole structure of duties applied by particular states.

At the end of the article the author asks a question whether it is possible to determine a certain function of objective to be accomplished by the EU within the framework of common trade policy defined for the whole group. Statistical data illustrating trade balance between the EU and its environment show that there has been a deficit for a number of years, which can indicate some problems with sustaining/restoring equilibrium in this balance. This could mean that the balance in trade is not the main objective and subject of optimization within the framework of common trade policy (it could also be evidence that this policy is not effective in this respect).

Some authors are of the pinion that the EU's common trade policy is rather a result of the bargaining power of particular groups of interest (lobbying), which is translated into the accepted solutions and instruments of the EU trade policy.