

Prof. dr Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska,
Katedra Integracji Europejskiej im. Jeana Monneta
Szkoła Główna Handlowa

Preferencyjne porozumienia handlowe: ułatwienie czy bariera dla wielostronnego systemu handlowego WTO oraz handlu międzynarodowego?¹

(referat przygotowany na konferencję naukową PAN i Rosyjskiej Akademii Nauk,
25-26 czerwca 2013, Warszawa)

Preferencyjne porozumienia handlowe (PTAs – *Preferential Trade Agreements*)² są bardzo istotnym elementem rozwoju powojennego handlu międzynarodowego i czynnikiem kształtującym wielostronne regulacje handlowe w ramach systemu WTO. Od początku lat 90. obserwujemy nasilenie tendencji do ich tworzenia.³ Na początku 2013 r. WTO odnotowała łącznie 546 notyfikacji w sprawie preferencyjnych porozumień handlowych. Licząc umowy o handlu produktami (*goods*) oraz usługami oddzielnie. Spośród nich, 354 porozumienia weszły faktycznie w życie.⁴ Liczba ta, podobnie, jak i dalsze dane na temat PTAs obejmują jedynie umowy o wzajemnych preferencjach, takie jak strefy wolnego handlu i unie celne i nie

¹ W opracowaniu tym autorka wykorzystała swoją wcześniejszą publikację pt. *Regional Trade Agreements: a stepping stone or stumbling block for further multilateral trade opening?*, World Economy Research Institute, Szkoła Główna Handlowa, Working Papers, Nr 288, 2008, Warsaw.

² Niektórzy autorzy wyraźnie odróżniają pojęcie „PTAs” i „RTAs”. Preferencyjne porozumienia handlowe (Preferential trade arrangements - PTAs) oznaczają jednostronne preferencje. Obejmują one przede wszystkim system GSP (*Generalized System of Preferences*), w ramach których kraje rozwinięte udzieliły jednostronnych obniżek celnych przy imporcie z krajów rozwijających się, jak też inne formy jednostronnych przywilejów handlowych (w praktyce występują one jedynie w handlu między krajami rozwijającymi się). Natomiast RTAs są rozumiane – w tym ujęciu – jako preferencje wzajemnie udzielone przez strony porozumienia (jakkolwiek preferencje te mogą dotyczyć tylko części handlu i nie muszą oznaczać niesienia wszystkich barier w obrocie wewnętrznym stron porozumienia. W niniejszym opracowaniu stosujemy – za raportem WTO - nazwę PTAs w nieco innym znaczeniu: podkreślamy, że istotą tu omawianych ugrupowań są preferencje handlowe. Uwzględniamy w nich jedynie preferencje wzajemne, zob. *World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence* (2011) Geneva.

J. Rollo wprowadził podział ugrupowań preferencyjnych na ugrupowania typu integracja „muszelkowa” (*shallow integration*) oraz integracja „głęboka” (*deep integration*). Ta pierwsza, zwana też negatywną integracją, oznacza eliminację barier granicznych (typu cła, kwoty). Ta druga, zwana też integracją pozytywną, obejmuje polityki i instytucje, które ułatwiają rozwój handlu poprzez eliminowanie barier o charakterze regulacyjnym (np. odmienne procedury celne, różne przepisy dotyczące zakupów rządowych itp.), zob. J. Rollo, *The challenge of negotiating RTAs for developing countries. What could the WTO do to help?*, w: *Multilateralizing regionalism. Challenges for the Global Trading System*, ed. R. Baldwin, Low, Cambridge University Press, 2009, s. 684-704.

³ Pierwsza silna fala regionalizmu, która ujawniła się w końcu lat 50. i w latach 60., była motywowana dążeniami do integracji regionalnej w Europie Zachodniej i zaowocowała utworzeniem EWWiS (1952), EWG (1958), Euratomu (1958) oraz EFTA (1961). Towarzyszyła temu znacząca redukcja ceł na forum GATT, w ramach kolejnych rund, szczególnie rundy Dillona (1960-61) i później na forum znacznie bardziej owocnej rundy Kennedy’ego (1964-1967).

⁴ http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

uwzględnia jednostronnych preferencji na rzecz partnerów handlowych. Najaktywniejszym uczestnikiem PTAs jest UE, która ma największą liczbę zawartych porozumień (30), tuż za nią plasuje się Chile z 26 umowami, a następnie Meksyk (21).⁵

Strefy wolnego handlu stanowią około 75% wszystkich porozumień preferencyjnych w mocy, 8% przypada na unie celne, a pozostałe 17% to umowy „częściowo preferencyjne”, w których tylko niektóre towary i sektory korzystają z preferencji.⁶

Dodajmy, że połowa PTAs, formalnie biorąc, nie ma charakteru regionalnego: łączą one niekiedy partnerów dość daleko od siebie położonych w sensie geograficznym.

Handel w ramach bilateralnych umów stanowił połowę całości handlu preferencyjnego w 2008 r., a druga jego połowa była realizowana w ramach porozumień plulateralnych, obejmujących po kilka państw.

PTAs stały się kontrowersyjnym zjawiskiem w handlu międzynarodowym w ostatnich latach ze względu na swe niejednoznaczne skutki⁷. Celem tego opracowania jest pokazanie tych różnorodnych skutków oraz wskazanie, jaki jest bilans netto tych ugrupowań dla handlu światowego i wielostronnego systemu handlowego. Punktem wyjścia do tej oceny jest pokazanie, jaka jest skala i waga porozumień preferencyjnych w handlu międzynarodowym na początku drugiej dekady XXI wieku.

Znaczenie porozumień preferencyjnych w handlu

Wartość handlu światowego realizowanego w ramach PTAs rosła wraz ze wzrostem liczby takich porozumień. Wg danych WTO, handel wewnątrz ugrupowań stanowił 35% handlu światowego w 2008 r. (bez handlu wewnątrz UE), w porównaniu z 18% w 1990 r.⁸ Natomiast, jeśli uwzględnimy w tym zestawieniu handel wewnątrz UE, to okaże się, że nieco ponad połowa handlu światowego ma miejsce na początku XXI w. w ramach PTAs.

Znaczenie PTAs w handlu w różnych regionach świata zmieniło się w różnym stopniu. I tak udział handlu preferencyjnego w całości handlu wzrósł: w Azji z 42% do 52% w latach 1990-2009. W Ameryce Płn. odnośny wskaźnik też wzrósł: z 41% do 56% w okresie 1990-2000, by później spaść do 45% w 2009 r.⁹ Natomiast w Europie udział ten pozostał w porównywalnym okresie na prawie niezmiennym poziomie 73% (1990-2009), mimo kilku rozszerzeń UE. Brak wzrostu tego wskaźnika należy przypisać jego wysokiemu poziomowi już na początku analizowanego okresu (1990), a jednocześnie stosunkowo małej roli nowych członków UE w całości handlu tego ugrupowania.

⁵ *World Trade Report ... op.cit.*, s. 57. Dane o PTAs zawarte w niniejszym artykule – jeśli nie zaznaczono inaczej – pochodzą z tego raportu.

⁶ Jakkolwiek bowiem Artykuł XXIV GATT wymaga, by cła importowe w strefach wolnego handlu i uniach celnych były wyeliminowane zasadniczo wobec całego handlu partnerów, to w praktyce niektóre produkty są wyłączone z liberalizacji. Dotyczy to przede wszystkim artykułów rolno-spożywczych.

⁷ See also: Messerlin, Patrick (2007), *Assessing EU Trade Policy in Goods*, Jan Tumlrir, Policy Essay No 1, ECIPE, Brussels.

⁸ *World Trade Report ... op.cit.*, s. 7.

⁹ Tamże.

W handlu realizowanym na warunkach preferencyjnych dominują wyroby przemysłowe. Wydaje się to oczywiste biorąc pod uwagę, że to właśnie wyroby przemysłowe najbardziej „ważą” w całym handlu światowym. Udział wszystkich wyrobów przemysłowych w całości eksportu wewnątrz PTA jest przy tym taki sam, jak udział tych wyrobów w handlu światowym, tj. wynosi 65%. Udział ten nie różni się też znacznie między poszczególnymi PTAs. Natomiast skala handlu częściami i komponentami wewnątrz poszczególnych PTAs jest różna znacząco, co odzwierciedla odmienną skalę specjalizacji wewnątrzgałęziowej stron porozumień.

Jak preferencyjny jest handel w ramach PTAs?

Handel w ramach PTAs nie zawsze jest prowadzony na zasadach w pełni preferencyjnych. Oznacza to, że nie zawsze odbywa się on na bazie stawek niższych niż stawki KNU, obowiązujące wobec importu niekorzystającego z preferencji. Okazuje się, że wartość handlu ogółem między partnerami PTAs jest znacznie wyższa niż wartość ich handlu, który ma miejsce na warunkach preferencyjnych. Rozbieżność ta wynika z trzech głównych czynników:¹⁰

- a) połowa handlu światowego już podlega zerowym stawkom celnym stosowanym na warunkach KNU (a więc w imporcie ze wszystkich państw członkowskich WTO), co nastąpiło w wyniku negocjacji wielostronnych na forum GATT/WTO; tym samym nie ma tu już miejsca na dodatkowe preferencje;
- b) nie wszystkie preferencje zapisane w umowach są faktycznie wykorzystywane (z uwagi na przykład na niską marżę preferencji z jednej strony, a z drugiej uciążliwe wymogi administracyjne i koszty przygotowania dokumentacji, niezbędnej do skorzystania z preferencji – por. dalej).
- c) PTAs często wyłącza z traktowania preferencyjnego te towary, na które stawki KNU są najwyższe (tj. na towary najbardziej wrażliwe).¹¹

Wyjątkiem jest obrót między państwami członkowskimi UE, który został całkowicie zliberalizowany już w 1967 r. Do tego czasu zniesiono bowiem wszystkie cła w obrocie wewnętrznym ówczesnych 6 państw członkowskich EWG, jak też inne bariery graniczne (ograniczenia ilościowe, dodatkowe opłaty itp.), nowi członkowie musieli przyjąć te zasady. Pogłębieniem tej liberalizacji było zniesienie, utrzymywanych przez wiele lat (do końca 1992 r.), kontroli granicznych, które służyły głównie kontroli towarów z punktu widzenia ich bezpieczeństwa dla konsumentów. Podobnie, przeważająca część handlu między UE a państwami EFTA odbywa się na warunkach całkowicie bezcłowych i bez innych ograniczeń. Jedynie część produktów rolno-spożywczych (głównie ryby i przetwory rybne) podlega nadal obciążeniom celnym. W większości innych regionalnych porozumień preferencyjnych

¹⁰ *World Trade Report ... op.cit.*, s. 72-73.

¹¹ Skalę tego zjawiska pokazuje m.in. A. Estevadeordal (2002), *Traditional Market Access in RTAs: An Unfinished Agenda in the Americas?*, Inter-American Development Bank Washington, D.C.

znaczna część towarów jest wyłączona z obrotu bezcłowego lub też podlegają one jedynie obniżonym stawkom celnym.

Raport WTO na temat handlu światowego w 2011 r. przytacza wyniki badania na temat zasięgu handlu preferencyjnego. Badaniem tym objęto 20 największych państw, których import stanowił około 90% całego handlu światowego w 2008 r. Okazało się, że tylko 16% importu (bez handlu wewnętrznego w UE)¹² odbywało się na warunkach w pełni preferencyjnych (tj. zakładając pełne wykorzystanie preferencji). Innymi słowy, mimo ekspansji PTAs, 84% handlu światowego nadal ma miejsce na warunkach niedyskryminacyjnych wynikających z KNU. Jest to dość zaskakująca informacja. Autorzy raportu WTO wyjaśniają powyższe wyniki trzema już wcześniej wymienionymi czynnikami, a zwłaszcza tym, że połowa handlu już podlega stawkom celnych równym 0%.

Zróznicowana jest skala preferencji w handlu poszczególnych krajów i grup krajów, zwłaszcza jeśli spojrzymy na nią przez pryzmat wielkości eksportu korzystającego z obniżonych stawek na rynkach partnerów oraz przez pryzmat wielkości importu objętego niższymi stawkami.

Eksport korzystający z preferencji

Główne kraje rozwinięte, które są dla siebie ważnymi partnerami handlowymi, a jednocześnie zwykle nie mają umów o wzajemnych preferencjach handlowych, mają relatywnie dużą część handlu realizowanego na warunkach KNU. I tak, w UE (bez handlu wewnętrznego) około 53% zewnętrznego eksportu jest realizowane według stawek 0% wynikających z KNU. Spośród pozostałej części eksportu, ponad 30% nie korzysta z żadnych preferencji (głównie eksport do USA, Kanady, Japonii, Australii, Nowej Zelandii, z którymi UE nie ma umów preferencyjnych), a tylko około 17% jest sprzedawane na rynkach zagranicznych po preferencyjnej stawce celnej.

W USA, prawie 50% eksportu odbywa się na warunkach bezcłowych na podstawie KNU, 22% korzysta z preferencji, a prawie 30% eksportu - nie korzysta.

W Australii zaledwie 3% eksportu korzysta z preferencji, 77% - jest objęte stawką 0% KNU, a pozostałe 20%, to eksport bez preferencji.

Prawie żadnych preferencji na rynkach odbiorców nie mają też eksporterzy japońscy (tylko ok. 1% eksportu, a 42% odbywa się na warunkach 0% KNU).

Również niewielka część eksportu Chin korzystała w 2008 r. z preferencyjnego dostępu do rynków zagranicznych, bo tylko 6%. Jednocześnie ponad połowa eksportu (57%) trafiała na rynki odbiorców wg 0% stawki KNU, a wskaźnik eksportu bez żadnych preferencji wynosił prawie 40%.

Z cytowanego tu badania wynika, że z żadnych preferencji nie korzysta eksport Tajwanu (w tym 61% jest realizowane na warunkach 0% KNU, a pozostałe 39% wg stawek

¹² Jeśli dodamy do tego handel wewnątrz UE, wskaźnik wzrasta do 30% (World Trade ... op.cit., s. 7).

KNU wyższych niż 0%). Podobnie jest w Katarze (2% to eksport preferencyjny, prawie 70% - na warunkach 0% KNU, a pozostałe 30% - brak preferencji).¹³

Import korzystający z preferencji

Podobne, generalne proporcje między warunkami preferencyjnymi i niepreferencyjnymi są po stronie importu, tj. z preferencji nie korzystają głównie dostawcy i odbiorcy z państw wysoko rozwiniętych.

Na pierwszym miejscu jest jednak Tajwan, którego importerzy nie korzystają z żadnych preferencji (26% importu odbywa się odbywa wg stawek KNU powyżej 0%), podczas gdy 74% importu korzysta z 0% KNU.

W imporcie zewnętrznym UE z preferencji nie korzysta ok. 22%, 48% jest realizowane wg stawki 0% KNU, a pozostałe 30% - dokonywane jest na warunkach preferencyjnych. W USA analogiczne wskaźniki wynoszą: 35%, 43% i 22%. Niski jest udział importu nie korzystającego z preferencji w Japonii – 13%, na warunkach preferencyjnych jest realizowane 6% importu, a pozostałe 81% importu odbywa się na warunkach bezcłowych KNU.

W Malezji z preferencji korzysta tylko 4% importu, a pozostałe 86% korzysta z 0% stawki KNU.

Cały import jest realizowany wg stawek 0% KNU w Hong-Kong-u i Singapurze.

Czynniki rozwoju PTAs

Jest sporo czynników, które wyjaśniają szybki wzrost liczby RTA w ostatnich 20 latach.¹⁴

W kategoriach czysto ilościowych, wzrost ten wynika po części z faktu, że istniejące już porozumienia preferencyjne przyciągają nowych członków. To zaś znajduje odbicie w przyroście liczby porozumień. Wg obliczeń WTO, wszyscy członkowie WTO (z wyjątkiem Mongolii) należą przynajmniej do jednego porozumienia regionalnego. Średnio biorąc, każdy członek WTO uczestniczy w nieco ponad 2 porozumieniach preferencyjnych, które faktycznie obowiązują.¹⁵ Istotnym motywem zawierania PTAs dla wielu krajów są spodziewane korzyści ekonomiczne, w tym zwłaszcza poszerzenie rynku zbytu, osiągnięcie korzyści skali, przyciągnięcie inwestorów zagranicznych (dzięki większej atrakcyjności całego ugrupowania niż pojedynczych państw). Korzyści te są szczególnie istotne dla małych i średnich gospodarek. Generalnie jednak, ten czynnik ma obecnie mniejsze znaczenie dla obrotu towarowego niż w pierwszych latach po II wojnie św., kiedy to stawki celne i inne bariery

¹³ *World Trade Report ... op.cit., s. 75.*

¹⁴ Pionierem zawierania RTA były państwa zachodniej Europy, które najpierw utworzyły EWWiS, a kilka lat później EWG i EURATOM. Wkrótce też zaczęły inicjować PTAs z partnerami zewnętrznymi, w tym bilateralne strefy wolnego handlu z państwami EFTA.

¹⁵ W lutym 2013 było 158 członków WTO; jako ostatni - 2.02.2013 r. - przystąpił Laos. Wobec około 350 PTAs w mocy w tym czasie, daje to średnio nieco ponad 2 porozumienia na jednego członka WTO.

graniczne dla handlu były dużo wyższe (średni poziom ceł w handlu wyrobami przemysłowymi w krajach rozwiniętych szacowany był na 30-40%). Ma on natomiast znaczenie dla innych dziedzin współpracy, gdzie bariery są nadal wysokie, zwłaszcza zaś dla poszerzenia świadczenia usług za granicę, jak też dla poprawy warunków dokonywania za granicą inwestycji.

Mówiąc o tych korzyściach należy dodać, że ekonomiczna ocena celowości zawarcia PTA (lub przystąpienia do istniejącego) jest dokonywana w mniejszym lub większym stopniu w określonym otoczeniu, w którym działają różne grupy interesu. Analizy wskazują, że zorganizowane grupy mają często duży wpływ na kształt polityki handlowej państw i nierzadko modyfikują (wzmacniają lub odwrotnie – osłabiają) dążenia władz do podpisania (lub odrzucenia) jakiejś umowy preferencyjnej, w zależności od interesów dominujących grup społecznych.¹⁶

Wśród czynników skłaniających państwa do zawierania PTAs wymienić należy też chęć uniknięcia dyskryminacji na rynkach trzecich, wynikającej z porozumień zawartych przez liczących się partnerów handlowych.¹⁷ Dobrym przykładem jest tu inicjatywa państw EFTA utworzenia z Unią Europejską Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Została ona podjęta w następstwie decyzji Wspólnot Europejskich z połowy lat 80. o utworzeniu jednolitego rynku europejskiego do końca 1992 r. Państwa EFTA obawiały się wówczas, że powstanie „forteca europejska”, która ograniczy kontakty członków Wspólnot z partnerami spoza ugrupowania. By do tego nie dopuścić i zapewnić krajowym firmom dostęp do jednolitego rynku europejskiego na warunkach nie gorszych od tych, które uzyskają firmy wspólnotowe, państwa EFTA zainicjowały utworzenie EOG.¹⁸

Niekiedy PTAs są wykorzystywane do promowania reform gospodarczych w państwach, gdzie do władzy dochodzą siły proreformatorskie. Taki był m.in., jakkolwiek nie jedyny, motyw zawarcia Układu stowarzyszeniowego z ówczesną EWG przez Polskę i inne państwa Europy Środkowej, które zapoczątkowały w końcu lat 80. program radykalnych zmian politycznych i gospodarczych.

Istotnym czynnikiem przyspieszającym wzrost liczby RTA w ostatnich latach jest z całą pewnością praktyczny zastój w rokowaniach z Doha w sprawie regulacji wielostronnych. Rokowanie te rozpoczęły się w 2001r., jako ósma z kolei runda rozmów na forum

¹⁶ G. Grossman, E. Helpman (1995), *The politics of free-trade agreements*, American Economic Review, 85(4).

¹⁷ W przeszłości, tworzenie PTAs wynikało głównie z chęci uniknięcia relatywnie wysokich stawek celnych KNU, jakie wtedy obowiązywały na rynkach partnerów (m.in. ten motyw, jakkolwiek nie jedyny, skłonił Irlandię do złożenia wniosku o członkostwo w EWG w sytuacji, gdy wniosek taki złożyła Wlk. Brytania, kluczowy dla Irlandii partner handlowy. Jednocześnie, znaczną uwagę wówczas przywiązywano do dyskryminacyjnych efektów reguł pochodzenia handle z państw trzecich. W ostatnim okresie, ten kontekst stracił istotnie na znaczeniu, ponieważ zmieniły się realia handlu światowego, a przede wszystkim znacznemu obniżeniu uległ poziom stawek celnych, co czyni preferencje celne mniej atrakcyjnymi. Ponadto, wydaje się, jak już wspomniano, że tam, gdzie stawki KNU są dość wysokie, pozostają one często poza uzgodnieniami preferencyjnymi.

¹⁸ Umowa o EOG została podpisana w maju 1993 r. w Oporto (Portugalia), a weszła w życie z początkiem 1994 r.

GATT/WTO w sprawie redukcji barier handlowych. Są to rokowania najdłuższe, jak dotąd, w historii funkcjonowania systemu GATT/WTO i nie widać żadnych szans na ich rychłe zakończenie ze względu na istotne rozbieżności stanowisk głównych graczy. W tej sytuacji, poszczególne państwa i grupy państw decydują się na „regionalne” rozwiązania preferencyjne, pozwalające im poprawić dostęp do rynków partnerów i przyspieszyć rozwój kontaktów gospodarczych z nimi.

Dodatkowym, ważnym, motywem jest to, że regionalne ugrupowania są efektywniejszym instrumentem promowania współpracy z partnerami niż wielostronne porozumienia na forum WTO. Mniejsza grupa państw szybciej bowiem dochodzi do satysfakcjonującego uzgodnienia niż duża liczba członków WTO, którzy z natury rzeczy mają bardziej zróżnicowane interesy.

Co jeszcze istotniejsze, rozwiązania regionalne pozwalają uwzględnić sprawy, których WTO w ogóle nie reguluje lub jedynie w ograniczonym zakresie i znalezienie kompromisu na poziomie wszystkich członków WTO wydaje się mało prawdopodobne (np. regulacje dotyczące handlu usługami, w sprawie zakupów rządowych, ochrony konkurencji, itd.)

W niektórych przypadkach PTAs są zawierane (lub częściej państwa przystępują do istniejących ugrupowań) w celu wzmocnienia pozycji w negocjacjach z innymi partnerami. Temu służyło m.in. utworzenie Środkowo-Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (CEFTA) w grudniu 1992 r., (umowa stosowana była od 1 marca 1993 r., a formalnie weszła w życie 1 lipca 1994 r.). Partnerzy CEFTA uznali, że występując wspólnie i zgodnie, będą mogli wynegocjować lepsze warunki członkostwa w UE niż każdy z osobna.¹⁹

Porozumienia regionalne przewidują też nowe instrumenty współpracy, w tym konsultacje z biznesem z państw partnerów, co pozwala zaprezentować przewidywane zmiany ustawodawstwa, przepisy o zakupach rządowych, techniczne wymogi dotyczące bezpieczeństwa towarów wprowadzanych na rynek itd. Takie rozwiązania zyskują przychylną skłonność kręgów gospodarczych państw partnerów, jak też ich władz i zwiększają skłonność do zawierania porozumień preferencyjnych.

Nowe elementy porozumień preferencyjnych zawieranych w ostatnich latach

W porównaniu z PTAs zawieranymi do połowy lat 90. XX w, późniejsze porozumienia regionalne są bardziej kompleksowe, tak w sensie zakresu współpracy (obszarów współpracy), jak i jej głębokości (stopnia liberalizacji dostępu do rynku). W związku z tym zwane są one niekiedy porozumieniami „WTO plus”.²⁰ Umowy takie przewidują, w szerszym stopniu niż uzgodnienia WTO wynikające z Rundy Urugwajskiej, eliminację barier w innych dziedzinach, niż w handlu dobrami. W większym lub mniejszym

¹⁹ W praktyce jednak, ta strategia niezupełnie zdała egzamin.

²⁰ Por. szerzej: L. Bartels, F. Ortino. (eds.) (2007), *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, New York City: Oxford University Press.

stopniu mają one na celu otwarcie rynków również w takich dziedzinach, jak handel usługami, zakupy rządowe, ochrona własności intelektualnej, ochrona inwestycji.²¹

Stosunkowo nowym elementem PTAs jest to, że są one negocjowane między państwami o różnym poziomie rozwoju gospodarczego (np. UE-Meksyk, USA-Chile). Często są też w ostatnich latach negocjowane między państwami rozwijającymi się (w 2010 r. było około 180 tego rodzaju umów na ogólną ich liczbę około 300). Należy od razu dodać, że wiele z takich porozumień nie weszło w praktyce w życie.

Ponadto, partnerami są niekiedy państwa daleko od siebie położone (a więc nie „w regionie”). Takie porozumienia odzwierciedlają albo spore znaczenie ekonomiczne odległego partnera (np. Korea Płd. dla UE, ze względu na dość duży i szybko rosnący rynek zbytu w Korei z jednej strony, a z drugiej – różnorodne bariery w dostępie do tego rynku dla unijnych podmiotów Gospodarczych) albo znaczenie polityczne (USA – Izrael).

Rośnie liczba umów, w ramach których preferencjami – obok handlu dobrami materialnymi - objęty jest też handel usługami: w 2010 r. te ostatnie stanowiły prawie 30% całości umów.

Wpływ PTAs na zasady handlu międzynarodowego: wspierają one czy naruszają wielostronny system handlowy WTO?

Nie ulega wątpliwości, że porozumienia regionalne wywierają **istotny wpływ** zarówno na zasady wielostronnego systemu handlowego WTO, jak też na strumień handlu. Wynika to przede wszystkim z faktu, że ogromny jest zasięg działania tych porozumień: jak już wspomniano, wszystkie państwa WTO (z wyjątkiem Mongolii) są stronami takich porozumień.

Jeśli chodzi o wpływ na zasady handlu międzynarodowego, to można wyodrębnić zarówno negatywne, jak i pozytywne efekty. Wśród tych pierwszych wymienić należy w szczególności naruszenie podstawowej zasady, na której opierał się powojenny system handlu międzynarodowego, jaką jest zasada niedyskryminacji (klauzula największego uprzywilejowania - KNU), zdefiniowana w art. I GATT. Naruszenie tej zasady wynika z faktu, że w ramach PTAs ma miejsce dyskryminacyjne traktowanie partnerów, którzy pozostają poza danym uzgodnieniem. Partnerzy spoza PTAs nie korzystają bowiem z preferencji będących udziałem członków PTAs. Waga tego efektu jest obecnie nieporównanie mniejsza niż kilkadziesiąt lat temu - z uwagi na dużo niższy poziom ceł i innych barier handlowych. Elementu dyskryminacyjnego traktowania nie można jednak zupełnie pomijać, zwłaszcza jeśli uwzględnimy nie tylko cła²², ale i inne instrumenty dostępu do rynków partnerów. Dyskryminacyjne skutki PTAs ujawniają się bowiem obecnie nie tyle w wyniku

²¹ Crawford J. and Fiorentino R. (2005), *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, WTO Discussion Paper No. 8.

²² Średni poziom ceł w handlu międzynarodowym po wprowadzeniu w życie redukcji uzgodnionych w Rundzie Urugwajskiej wynosi około 4% (*World Trade Report ... op.cit.*, s. 124). Na niektóre towary, zwłaszcza rolne, jest on jednak znacznie wyższy.

redukcji stawek celnych w obrocie wzajemnym partnerów, co w następstwie zróżnicowanych reguł pochodzenia, jakie strony ustalają w poszczególnych porozumieniach. Nierzadko się zdarza, że w wyniku tych reguł warunki importu do danego kraju z kilku państw, należących do kilku porozumień regionalnych, są znacząco odmienne. Sytuację taką prof. Bhagwati nazwał „misą spaghetti”.²³ W rezultacie PTAs przyczyniają się do fragmentaryzacji handlu: im bardziej zróżnicowane są reguły pochodzenia towarów, tym większe są różnice w traktowaniu nawet podobnych towarów na jednym rynku. Reguły pochodzenia tworzą więc nowe bariery – por. uwagi dalej.

Preferencyjne porozumienia regionalne zmniejszają zainteresowanie ich państw członkowskich liberalizacją wielostronną, co negatywnie oddziałuje na możliwości rozwoju partnerów spoza ugrupowań. Problemem jest też to, że z reguły słabsi partnerzy są często poza PTAs, ponieważ nie są oni atrakcyjni dla pozostałych. Taka sytuacja utrwała istniejące podziały ekonomiczne w gospodarce światowej.

Ponadto, PTAs powodują erozję powszechnych preferencji handlowych (Generalized System of Preferences - GSP), z których korzystają kraje rozwijające się na rynkach państw rozwiniętych. Im bowiem niższy poziom stawek celnych w imporcie ogółem danego państwa, tym mniejsza jest różnica między tymi stawkami a stawkami GSP.

Badania wskazują też, że w wielu porozumieniach preferencyjnych zaostrome zostały procedury dotyczące stosowania środków protekcji uwarunkowanej (tj. środków antydumpingowych, antysubsydyjnych oraz klauzul ochronnych), co w efekcie powoduje zróżnicowane traktowanie stron porozumień oraz partnerów spoza porozumień.²⁴

Skutki pozytywne

Jakkolwiek PTAs dyskryminują partnerów spoza ugrupowań, to można argumentować, że pośrednio stanowią wsparcie dla rozwoju współpracy międzynarodowej, ponieważ znoszą więcej barier niż przewiduje to system współpracy wielostronnej. Tym samym stwarzają one warunki dla intensyfikacji kontaktów regionalnych. To przyciąga innych partnerów, którzy chcą uniknąć dyskryminacji i w efekcie poszerza się zakres handlu światowego, obciążonego niższymi barierami.

Warto jednak dodać, że jakkolwiek porozumienia preferencyjne prowadzą do obniżki ceł i innych barier handlowych między ich stronami, to nie zawsze są one głównym czynnikiem liberalizacji handlu. Autorzy obszernego studium opublikowanego przez Bank Światowy doszli do wręcz zaskakującego wniosku. Ich zdaniem, wbrew obiegowym opiniom, to nie regionalne ugrupowania preferencyjne i nie liberalizacja wielostronna handlu na forum GATT przyczyniły się do znaczącej liberalizacji handlu wielu krajów rozwijających się w latach 80.

²³ Pojęcie to zostało użyte po raz pierwszy przez J. Bhagwati'ego w jego pracy pt. *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements* opublikowanej w książce: J. Bhagwati, A. O. Krueger, ed. (1995), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press.

²⁴ R. Teh, T. J. Prusa, M. Budetta (2007), *Trade Remedy Provisions In Regional Trade Agreements*, WTO, Geneva, Staff Working Paper ERSD-2007-03, September.

Czynnikami takim były autonomiczne (jednostronne) obniżki cel importowych w tych krajach. Średnia ważona stawka KNU w 33 największych krajach rozwijających się (które łącznie stanowiły około 90% całego importu tej grupy państw) wyniosła 30% w końcu lat 80. Do roku 2003 stawka ta uległa obniżeniu do 11,3%. Redukcje cel wynikające z wielostronnych uzgodnień na forum Rudny Urugwajskiej spowodowały obniżenie tych cel jedynie o 5,1 punktu procentowego, a obniżka o pozostałe 13,5 punktu procentowego wynikała z liberalizacji jednostronnej. Gdyby natomiast wszystkie porozumienia o preferencjach handlowych, wynegocjowane przez te państwa, weszły w życie, stawki celne uległyby obniżeniu o dalsze 9,3 punktu procentowego.²⁵ Należy więc domniemywać, że również rozwój handlu między tymi państwami wynikał bardziej z jednostronnych obniżek cel niż w preferencji handlowych. Tak ogólna ocena dla całej grupy państw rozwijających się nie wyklucza, że w przypadku poszczególnych ugrupowań sytuacja była inna.

Niewątpliwą zaletą PTAs jest to, że są one dużo szybsze do wynegocjowania niż jakiegokolwiek porozumienie wielostronne.

Do pozytywnych cech tych porozumień zaliczyć należy też fakt, że – jak już zauważono - mogą one być wykorzystywane jako instrumenty reform wewnętrznych (w krajach rozwijających się i transformujących się), przyspieszając wprowadzenie reguł gospodarki rynkowej i dostosowując wewnętrzne systemy polityki handlowej do zasad systemu WTO.

WTO popiera tworzenie RTA co nie dziwi, biorąc pod uwagę istnienie art. XXIV GATT²⁶ i fakt, że duża część handlu jest objęta tymi porozumieniami. WTO dostrzega zwłaszcza, że porozumienia regionalne pozwalają na szersze otwarcie rynków w dziedzinach nie objętych dotychczas regulacjami tej organizacji.²⁷ Co więcej, niektóre rozwiązania regionalne utorowały drogę do włączenia ich do dyskusji na forum wielostronnym, a niekiedy także wypracowania pewnych rozwiązań na forum WTO. Dotyczy to np. praw własności

²⁵ *Global Economic Prospects Trade, Regionalism, and Development* (2005), The World Bank, Washington.

²⁵ *Global Economic Prospects...* op.cit., s. 42.

²⁶ Art. XXIV GATT definiuje pojęcie strefy wolnego handlu i unii celnej. Przewiduje też warunki, których spełnienie pozwala uznać oba typy porozumień preferencyjnych za zgodne z zasadami GATT, mimo iż naruszają one kluczową zasadę GATT, jaką jest zasada traktowania niedyskryminacyjnego zawarta w I artykule GATT. Należy dodać, że warunki te są zdefiniowane w sposób dość ogólny. Najważniejsze z nich są następujące:

- unie celne i strefy wolnego handlu powinny ułatwiać handel między uczestnikami porozumienia, a nie tworzyć nowe bariery w handlu z pozostałymi członkami WTO;
- w szczególności, dostęp państw członkowskich WTO do rynków innych członków WTO wchodzących w skład unii celnych lub stref wolnego handlu nie może być gorszy niż przed zawarciem takich porozumień;
- unie celne i strefy wolnego handlu powinny obejmować „w zasadzie cały handel” między ich uczestnikami;
- realizacja takich porozumień powinna nastąpić w rozsądnym czasie;
- porozumienia takie powinny charakteryzować się przejrzystością (być notyfikowane w WTO).

²⁷ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey1_e.htm#top²⁸ Speech by Director-General Pascal Lamy to the Confederation of Indian Industries in Bangalore on 17 January 2007, see: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl53_e.htm

intelektualnej oraz kwestii ochrony środowiska. WTO akcentuje jednak też uboczne, niekorzystne skutki takich porozumień dla części partnerów handlowych.²⁸

Wpływ na strumienie handlu

Generalnie, analiza teoretyczna sugeruje, że preferencyjne porozumienia regionalne poprawiają warunki handlu państw stron tych porozumień i przyczyniają się do wzrostu wymiany, ale jednocześnie dyskryminują partnerów spoza ugrupowania, co może skutkować osłabieniem wzajemnych powiązań handlowych.

Dyskusję na temat efektów handlowych utworzenia (lub rozszerzenia) regionalnego ugrupowania integracyjnego rozpoczęła słynna dziś praca J. Vinera z 1950 r. pt. *The Customs Union Issue*, w której autor wyodrębnił tzw. efekt kreacji i przesunięcia handlu. W postaci tych efektów wskazał na korzyści państw członkowskich ugrupowania wynikające z pogłębionej specjalizacji w następstwie zniesienia barier w obrocie wewnętrznym i możliwe koszty dla całej gospodarki światowej (a zwłaszcza dla państw spoza ugrupowania) związane z efektem przesunięcia handlu. Następcy J. Vinera znacznie rozwinęli jego teorię, wskazując na dodatkowe efekty tworzenia PTAs, w tym szeroko rozumiane efekty dynamiczne, które ujawniają się w dłuższym czasie. Te ostatnie pozwalają oczekiwać, że rezultat netto PTAs dla handlu, zarówno członków ugrupowania, jak i partnerów zewnętrznych, może być pozytywny.²⁹

Przypomnijmy pokrótce te efekty, ponieważ często są stosowane w analizach empirycznych dla oceny skutków planowanych rozwiązań regionalnych.

Efekt kreacji handlu oznacza pojawienie się na obszarze ugrupowania nowych strumieni handlu. Krajowa, droższa produkcja jest zastępowana tańszym importem z innego państwa członkowskiego ugrupowania dzięki eliminacji ceł i innych barier handlowych (granicznych). Zniesienie tych barier, chroniących wcześniej przed importem towarów bardziej konkurencyjnych sprawia, że część krajowej produkcji staje się nieefektywna. W jej miejsce powstaje nowy strumień handlu (kreacja handlu): import towarów z obszaru najefektywniejszego (najtańszego) producenta. Import ten wypiera rodzimą, droższą produkcję, która bez ochrony celnej nie jest już w stanie sprostać konkurencji zagranicznej.

Kreacja nowych strumieni handlu (obrotu tańszymi towarami, nie obciążonymi barierami granicznymi) oznacza oczywistą korzyść konsumentów. Konsumenti mogą bowiem obecnie nabyć taką samą jak poprzednio ilość towarów po niższych cenach i tym samym rośnie ich siła nabywcza. Jest to tzw. **efekt konsumpcyjny PTA**. Zaoszczędzony dochód może być przeznaczony na powiększenie konsumpcji. Ten dodatkowy popyt może kierować się na produkty wytwarzane w unii celnej (lub strefie wolnego handlu), jak też na

²⁸ Speech by Director-General Pascal Lamy to the Confederation of Indian Industries in Bangalore on 17 January 2007, see: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl53_e.htm

²⁹ Analizy takie wymagają przyjęcia wielu upraszczających założeń, co sprawia, że ich wyniki nie zawsze są w pełni porównywalne, zob. : R. Baldwin (2006), *Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism*, CEPR Discussion Paper No. 5561.

produkty pochodzące spoza unii. Efektem są nowe miejsca pracy, wzrost dochodów itp. W ten sposób pozytywne skutki kreacji handlu mogą być częściowo przeniesione na całą gospodarkę światową. Dodajmy od razu, że jeśli skutki takie wystąpią, to łagodzą one negatywny dla państw trzecich wpływ efektu przesunięcia handlu³⁰. Równocześnie, zmniejszeniu ulega popyt na nieefektywną produkcję krajową, zastąpioną tańszymi dostawami z rynku innego członka ugrupowania. Uwolnione zasoby produkcyjne (zasoby pracy, kapitału itp.) mogą być efektywniej zastosowane w tych dziedzinach wytwórczości, które są najefektywniejsze względem partnerów. Jest to tzw. **efekt produkcyjny**. Efekt kreacji oznacza więc efektywniejsze wykorzystanie zasobów w skali całego ugrupowania (a także gospodarki światowej) i przyczynia się do poprawy dobrobytu. Uruchamia on dodatkowe przyrosty importu i eksportu w handlu między państwami członkowskimi, umożliwiając realizowanie korzyści z handlu zagranicznego.

Ramka. Procesy dostosowawcze jako skutki uboczne kreacji handlu

Efekt kreacji handlu zwiększa efektywność gospodarczą. Wymaga on jednak – jak każda zmiana warunków działania – **wysiłku dostosowawczego** ze strony mniej wydajnych producentów. W obliczu zaostżenia konkurencji – po zniesieniu barier – muszą oni albo obniżyć koszty produkcji albo też zmienić profil produkcyjny. Przedstawiona wyżej neoklasyczna analiza unii celnej nie zajmuje się tą kwestią. Zakłada się w niej, że mechanizm dostosowawczy będzie działał szybko i bezproblemowo.

Równoległe występuje **efekt przesunięcia**, który dotyczy handlu z państwami spoza ugrupowania. Ma on miejsce, gdy handel wewnątrz ugrupowania zwiększa się kosztem zmniejszenia importu pochodzącego od bardziej efektywnych dostawców z państw trzecich. Efekt przesunięcia polega więc na zastąpieniu bardziej efektywnego (o niższych kosztach produkcji) importu z państw trzecich mniej efektywnymi (o wyższych kosztach produkcji) towarami z państwa członkowskiego. Zjawisko to pojawia się, ponieważ cła i inne bariery graniczne zostały utrzymane wobec państw trzecich. Bariery te uniemożliwiają partnerom spoza ugrupowania konkurowanie na jednakowych warunkach z dostawcami z obszaru unii. Utworzenie strefy wolnego handlu lub unii celnej oznacza więc **dyskryminację dostawców z państw trzecich** w porównaniu z dostawcami z obszaru ugrupowania. Zmieniają się kierunki handlu: producenci spoza unii tracą udziały rynkowe na obszarze zintegrowanym, ponieważ ich towary natrafiają na bariery w dostępie do państw unii. Ich miejsce zajmują drożsi producenci z państw członkowskich obszaru ugrupowania preferencyjnego, którzy odnoszą korzyści z eliminacji barier na tym obszarze. Efekt przesunięcia oznacza więc stratę w

³⁰ Niektórzy autorzy wyodrębniają ten efekt – obok kreacji oraz przesunięcia handlu – i nazywają go efektem ekspansji handlu.

dobrobycie ekonomicznym państw członkowskich i państw trzecich, związaną z mniej efektywnym wykorzystaniem zasobów produkcyjnych³¹.

O tym, czy unia celna lub strefa wolnego handlu będzie netto rozwiązaniem korzystnym z punktu widzenia jej członków oraz całej gospodarki światowej decyduje przewaga efektu kreacji nad efektem przesunięcia handlu. Do czynników sprzyjających ujawnieniu się przewagi efektu kreacji nad przesunięciem należą:

(a) Wysoki poziom rozwoju gospodarczego oraz duże podobieństwo struktury produkcji integrujących się państw. Większe są wtedy możliwości rozwoju handlu i pogłębienia wewnątrzgałęziowej specjalizacji produkcji. W takiej sytuacji zniesienie barier prowadzi do zaostrzenia konkurencji między producentami podobnych dóbr i poprawy efektywności działania: następuje realokacja produkcji do państwa wywarzającego najtaniej. Wysoki stopień **specjalizacji wewnątrzgałęziowej**, z jednej strony pozwala szybciej wykorzystać nowe szanse powstałe po zniesieniu barier. Z drugiej strony, pozwala on też łatwiej i szybciej dostosować się do nowych wyzwań konkurencji po zniesieniu ceł i zredukować związane z tym koszty. Producentom łatwiej wtedy przestawić się np. z produkcji jednego typu silnika samochodowego na inny niż z produkcji samochodu na wytwarzanie traktorów.

Jeśli natomiast państwa mają komplementarne struktury produkcji i dominuje tam handel międzygałęziowy, to możliwości pogłębienia specjalizacji i efektu kreacji są ograniczone. Taka sytuacja występuje zwykle w państwach słabiej rozwiniętych. Dominacja międzygałęziowego typu handlu jest głównym powodem ograniczonych korzyści z integracji np. państw członkowskich Mercosuru. Powyższe względy sprawiają, że **integracją są zainteresowane głównie państwa o zbliżonym poziomie rozwoju** (np. pierwotni członkowie EWG; państwa tworzące EFTA). Jeżeli zaś przyjmowane są do ugrupowania państwa o niższym poziomie rozwoju gospodarczo-społecznego, to często uruchamiane są różne **mechanizmy redystrybucyjne**, by wspomóc rozwój partnerów słabszych. Taką funkcję pełnią np. fundusze strukturalne w UE oraz wsparcie USA dla poprawy sytuacji na rynku pracy w Meksyku w ramach NAFTA.

(b) Wysoki wyjściowy poziom stawek celnych, które są eliminowane. W takiej sytuacji więcej nieefektywnej produkcji będzie zaniechane i tym samym większe będą korzyści ekonomiczne.

© **Koszty transportu:** powstaniu efektu kreacji po zniesieniu ceł sprzyjają wysokie koszty transportu między państwami przystępującymi do UC. Jest to jeden z czynników, które

³¹ Zauważmy, że skutki liberalizacji w UC są zbliżone do skutków wprowadzenia wolnego handlu. W obu przypadkach zniesienie barier granicznych w handlu między państwami członkowskimi unii pozwala na efektywniejsze wykorzystanie zasobów produkcyjnych oraz głębszą specjalizację międzynarodową. Dzięki temu następuje maksymalizację dobrobytu we wszystkich państwach. Czynnikiem różnicującym te skutki jest fakt, że ugrupowanie integracyjne – obok wolnego handlu między państwami członkowskimi – powoduje dyskryminację partnerów z państw trzecich.

sprawiają, że integracja jest szczególnie korzystna dla sąsiadów. Nie jest to jednak czynnik wystarczający, by zdecydować o możliwościach i korzyściach integracji.

(d) Liczba integrujących się państw i ich wielkość mierzona poziomem zamożności na jednego mieszkańca. Im więcej jest państw znoszących bariery i są one bogatsze, tym większa jest skala rynku, większa różnorodność producentów i większe korzyści z poprawy efektywności działania. Skrajnym przypadkiem byłby wolny handel w skali świata.

(e) Wzajemne znaczenie ekonomiczne partnerów: im jest ono większe, tym efekty integracji będą silniejsze (np. większe były skutki eliminacji barier w handlu Polski z UE niż byłyby w handlu z USA: udział UE-15 w polskim handlu zagranicznym ogółem wynosił w roku akcesji ok. 2/3, a udział USA – tylko ok. 2,5%). Większy też jest wtedy wpływ liberalizacji handlu na zatrudnienie, dochody, itp.

(f) Rozwinięta infrastruktura gospodarcza, zwłaszcza transportowa, ale też bankowa, telekomunikacyjna itd. Na przykład, bez szybkich i tanich połączeń transportowych trudno wyobrazić sobie szybką dostawę towaru na rynek odbiorcy.

(g) Polityka gospodarcza członków ugrupowania: może ona w istotny sposób ułatwić integrację i zminimalizować jej negatywne efekty uboczne. Np. uzgodniony program eliminacji barier, stwarzając przewidywalność nowych warunków działania ułatwia producentom dostosowanie się do wzmożonej konkurencji. W tym samym kierunku działa zbliżenie przepisów handlowych, np. sprecyzowanie wartości towaru, będącej podstawą wymiaru cła w imporcie z państw trzecich, by uniknąć problemu obchodzenia cła itd.

Podsumowując, państwa o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego i zróżnicowanej strukturze produkcji, położone blisko siebie i zdecydowane prowadzić zbliżoną politykę gospodarczą mają największe szanse na uzyskanie korzyści z integracji. Ocena ta dotyczy zarówno efektów statycznych, jak i dalej omówionych efektów długookresowych.

Efekty długookresowe (dynamiczne) unii celnej

Wynikają one z dostosowań, jakie w dłuższym czasie pojawiają się (zarówno na poziomie całych gospodarek, jak i przedsiębiorstw) w następstwie utworzenia unii celnej (strefy wolnego handlu). Są one reakcją firm i konsumentów na zmienione warunki rynkowe. Z tych względów niektórzy autorzy nazywają je też efektami restrukturyzacyjnymi, Przyjmując najprostszy ich podział można wyodrębnić następujące efekty długookresowe³²:

(a) Wzmocnienie konkurencji i efektywności: Krajowi producenci, pozbawieni ochrony przed importem, muszą podjąć wysiłek dostosowawczy by sprostać rywalom. Następuje to przez wprowadzanie nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, umożliwiających redukcję kosztów i poprawę jakości produkcji. Zintegrowany obszar tworzy

³² Efekty dynamiczne widoczne są zwłaszcza w warunkach konkurencji niedoskonałej, która lepiej oddaje realia funkcjonowania współczesnych gospodarek narodowych, niż założenia konkurencji doskonałej.

też lepsze warunki powstawania innowacji. Takie zmiany umożliwiają restrukturyzację i modernizację produkcji, prowadząc do poprawy jej konkurencyjności.

(b) Korzyści skali działania: Wywołane są one powiększeniem rozmiarów rynku. Firmy mogą wtedy produkować na większą skalę, co pozwala obniżyć jednostkowe koszty produkcji (koszty stałe), lepiej wykorzystać nowe rozwiązania technologiczne, podjąć nowe prace badawczo-rozwojowe (zbyt kosztowne przy małej skali produkcji) itp. W większości państw rynek wewnętrzny jest za mały, by zapewnić opłacalną skalę produkcji i warunkiem zapewnienia jej międzynarodowej konkurencyjności jest eksport. Korzyści skali mogą być wewnętrzne dla firm, umożliwiając im rozszerzenie produkcji i umocnienie ich pozycji na rynku. Mogą też mieć charakter zewnętrzny – rozwój firmy może dawać efekty uboczne, z korzyścią dla otoczenia³³ Przykładem jest budowa lepszej drogi dojazdowej, z której skorzysta nie tylko producent, ale też okoliczni mieszkańcy.

© **Rozwój handlu wewnątrzgałęziowego:** Jego podstawą jest zróżnicowanie dóbr, korzyści skali oraz podobieństwo struktury produkcji i popytu uczestników ugrupowania preferencyjnego. Czynniki te umożliwiają rozszerzenie wymiany **wewnątrzgałęziowej**, a więc równoległego eksportu i importu produktów należących do tej samej gałęzi. Mówimy wtedy o dobrach będących bliskimi substytutami w produkcji lub konsumpcji lub w obu tych sferach łącznie, np. samochody różnych marek. Związany z tym jest wzrost zatrudnienia, dochodów itp. Jednocześnie handel taki powoduje mniej negatywnych następstw dla słabszych podmiotów, niż pojawienie się między nimi nowych strumieni handlu międzygałęziowego. Dzieje się tak ponieważ zwiększeniu importu w przypadku wymiany wewnątrzgałęziowej towarzyszy wzrost eksportu podobnych produktów. Ich produkcja może być łatwo rozwinięta, w miejsce droższych towarów wypartych z rynku przez mechanizm kreacji handlu.

(d) Do długookresowych efektów utworzenia ugrupowania zalicza się też korzyści wynikające z tzw. **krzywej uczenia się** (*learning by doing*). Pracownicy, nabywając stopniowo doświadczenie i praktykę zawodową, podnoszą poziom swoich umiejętności.

Listę efektów długookresowych można wydłużyć, ale te dodatkowe efekty stanowią zazwyczaj uszczegółowienie i rozwinięcie wyżej wymienionych.

Badania empiryczne nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o wpływ różnych ugrupowań regionalnych na intensywność i kierunki wymiany międzynarodowej.

Badanie przeprowadzone przez zespół: E. Czarny, J. Menkes, K. Śledziwska wskazuje, że w latach 1994-2008 analizowane przez autorów główne ugrupowania regionalne odnotowały wzrost obrotów, zarówno w handlu wewnętrznym, jak i z partnerami zewnętrznymi.³⁴ Jednak obszerne Studium Banku Światowego na temat najważniejszych

³³ Efekty zewnętrzne mogą jednak objawiać się też w postaci kosztów, np. jeśli rozwój produkcji chemikaliów powoduje zwiększone zanieczyszczenie środowiska.

³⁴ E. Czarny, J. Menkes, K. Śledziwska (2010), *Regionalne umowy handlowe – bariera czy uzupełnienie globalnej liberalizacji wymiany towarowej*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 28.

ugrupowań preferencyjnych jest bardziej sceptyczne co do pozytywnego wpływu grupowań preferencyjnych na rozwój handlu międzynarodowego³⁵. Nierzadko, analizy dotyczące jednego konkretnego przypadku dają odmienne wyniki. Tak było na przykład z oceną rozszerzenia EWG o Grecję oraz Hiszpanię i Portugalię. Cytowany wyżej Raport Banku Światowego przytacza dane, z których wynika, że autorzy jednego z badań doszli do wniosku, że rozszerzenie to nie doprowadziło do efektu przesunięcia handlu, natomiast inna grupa badawczy stwierdziła, że miało miejsce „ogromne przesunięcie handlu”.³⁶

Reguły pochodzenia - nowa bariera w handlu międzynarodowym

Reguły pochodzenia są stosowane w porozumieniach preferencyjnych w celu stwierdzenia, czy dany towar ma prawo do skorzystania z preferencyjnej stawki celnej w imporcie z państwa objętego preferencjami i jakie musi w tym celu spełnić wymogi. Ich zadaniem jest zagwarantowanie, że z preferencji skorzystają uprawnione produkty, tj. „pochodzące” z obszaru preferencyjnego, a nie z innych państw, które nie otworzyły swego rynku na handel partnerów. Inaczej mówiąc, celem reguł pochodzenia jest zapobieżenie powstaniu tzw. zjawiska odchylenia handlu. Ustalenie pochodzenia towaru jest zazwyczaj proste dla surowców (np. węgiel importowany z kraju X został tam wydobyty lub też nie - produkt ten więc został tam "całkowicie uzyskany"). Jest ono natomiast trudniejsze w przypadku półproduktów lub wyrobów pochodzących z kooperacji międzynarodowej, szczególnie jeśli część komponentów „pochodzi” z państwa spoza obszaru preferencyjnego. Wtedy ustala się jako kraj pochodzenia towaru ten, w którym dany produkt został poddany obróbce lub przetworzeniu według określonych reguł pochodzenia. Nie musi więc nim być ani kraj, w którym towar został zakupiony, ani też ten z którego został przywieziony. Reguły pochodzenia towarów powinny być tak ustalone, by jasno określić, z jakiego kraju pochodzi dominująca część wartości towaru.³⁷ Nie powinny one stanowić bariery w handlu, a więc nie powinny stawiać nadmiernie surowych wymogów lub wymagać spełnienia kryteriów niezwiązanych z wytwarzaniem lub przetworzeniem, jako warunków wstępnych dla określenia kraju pochodzenia.

W praktyce reguły pochodzenia są często ustalane tak, by dać pierwszeństwo półproduktom i częściom sprowadzonym z państw-stron porozumienia. Producenci w państwach-stronach porozumienia stają się wówczas bardziej efektywni, nie dzięki poprawie wydajności i niższym kosztom produkcji, ale w wyniku uzyskanych preferencji handlowych. W praktyce więc, „reguły pochodzenia są kluczowym elementem określającym zakres korzyści ekonomicznych wynikających z porozumienia preferencyjnego oraz to, kto odnosi

³⁵ Global Economic Prospects Trade, Regionalism, and Development (2005). The World Bank, Washington.

³⁶ World Bank .. s. 61.

³⁷ Oprócz reguł pochodzenia dla potrzeb umów preferencyjnych kraje wykorzystują też niepreferencyjne reguły pochodzenia. Te ostatnie są podstawą zastosowania narzędzi polityki handlowej, takich zwłaszcza jak środki antidumpingowe.

główne korzyści”.³⁸ Zdaniem J. Bhagwati’ego reguły pochodzenia w większości porozumień preferencyjnych zagrażają wielostronnemu systemowi handlowego. Sytuacja taka została porównana przez niego – niewątpliwie z pewną przesadą – do fali silnego protekcjonizmu z początku lat 30. XX wieku.³⁹

Barierą są też dodatkowe koszty, które trzeba ponieść dla udokumentowania pochodzenia towaru. Dostępne analizy wskazują, że koszty takie stanowią nawet 3% całej wartości towarów wysyłanych do państw rozwiniętych.⁴⁰ Efektem jest to, że znaczna część preferencji nie jest wykorzystywana w praktyce. Świadczy o tym względnie niski wskaźnik wykorzystywania preferencji w istniejących porozumieniach preferencyjnych. Sytuacja taka ma miejsce m.in. w przypadku systemu powszechnych preferencji (GSP) oferowanego przez UE krajom rozwijającym się. W 1999, tylko 1/3 importu UE pochodzącego z krajów rozwijających się, który był objęty preferencjami, faktycznie skorzystała z obniżonych stawek celnych.⁴¹

Podsumowując, PTAs stanowią ryzyko fragmentaryzacji rynku światowego i jego podziału na wiele rywalizujących ze sobą bloków handlowych, które podważają reguły systemu wielostronnego. Ich skutki są oczywiście różne dla poszczególnych państw i ich grup i zależą od wielu czynników, w tym poziomu rozwoju gospodarczego partnerów, liczby obszarów, objętych preferencjami itp. Są one zagrożeniem zwłaszcza dla słabych państw rozwijających się, które nie są w stanie zaoferować partnerom atrakcyjnego dostępu do ich rynków na zasadzie wzajemności.

Perspektywy

Przyszłość PTAs zależy istotnie od rezultatów negocjacji rundy z Doha. Z uwagi na to, że bardzo nikłe są szanse ich zakończenia, należy oczekiwać wzrostu, a nie spadku, znaczenia PTAs w handlu światowym i handlu wielu państw.

Wyzwaniem natomiast pozostaje to, jak zapewnić, by porozumienia takie przyczyniały się do wzrostu handlu światowego, a w jak najmniejszym stopniu były dla niego barierą. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być doprecyzowanie obecnych reguł art. XXIV na temat warunków, które należy spełnić by porozumienia takie były spójne z regułami wielostronnymi i nie dopuszczały do dyskryminacyjnego traktowania partnerów z państw nie objętych nimi. Ale porozumienie wielostronne jest – jak zauważono – nierealne. Nierealne jest też „wyjęcie” sprawy PTAs z całego programu rundy z Doha, z nadzieją, że tu uda się

³⁸ Brenton, P. (2003), *Rules of Origin in Free Trade Agreements*, Trade Note 4, 29 May, World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/TradeNote4.pdf>.

³⁹ J. Bhagwati et alia (1998), *Trading preferentially: theory and Policy*, „The Economic Journal”, nr. 108, s. 1128-1148. J. Bhagwati, *A costly pursuit of free trade*, „Financial Times” z 6.03.2001.

⁴⁰ J. Herin, *Rules of Origin and Differences between tariff Levels in EFTA and in the EC* (1986), EFTA Secretariat, Geneva, cytowany przez: Brenton, P. (2003), *Rules of Origin ... op.cit.*

⁴¹ P. Brenton (2003), *Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything but Arms*, Policy Research Working Document 3018, World Bank, April.

kompromis osiągnąć. Nie wszystkim państwom jednakowo na tym zależy. Pozostaje więc mieć nadzieję, że nowe PTAs będą tworzyły więcej możliwości rozwoju współpracy międzynarodowej, niż barier.

Literatura wykorzystana

Baldwin R. (2006), *Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism*, CEPR Discussion Paper No. 5561.

Bartels L., F. Ortino, eds. (2007), *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, New York City: Oxford University Press.

Bhagwati J. et alia (1998), *Trading preferentially: theory and Policy*, „The Economic Journal”, nr. 108.

Bhagwati J., *A costly pursuit of free trade*, „Financial Times” z 6.03.2001.

Bhagwati J. (1995), *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements* (w) : J. Bhagwati, A. O. Krueger, ed., *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press.

Brenton, P. (2003), *Rules of Origin in Free Trade Agreements*, Trade Note 4, 29 May, World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/TradeNote4.pdf>.

Brenton P. (2003), *Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything but Arms*, Policy Research Working Document 3018, World Bank, April.

Czarny E., J. Menkes, K. Śledziwska (2010), *Regionalne umowy handlowe – bariera czy uzupełnienie globalnej liberalizacji wymiany towarowej*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 28.

Crawford J. and Fiorentino R. (2005), *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, WTO Discussion Paper No. 8.

Estevadeordal A. (2002), *Traditional Market Access in RTAs: An Unfinished Agenda in the Americas?*, Inter-American Development Bank Washington, D.C.

Global Economic Prospects Trade, Regionalism, and Development (2005), The World Bank, Washington.

Grossman G., E. Helpman (1995), *The politics of free-trade agreements*, American Economic Review, 85(4).

Herin J., *Rules of Origin and Differences between tariff Levels in EFTA and in the EC* (1986), EFTA Secretariat, Geneva,

Kawecka-Wyrzykowska E. (2008), *Regional Trade Agreements: a stepping stone or stumbling block for further multilateral trade opening?*, World Economy Research Institute, Szkoła Główna Handlowa, Working Papers, Nr 288, Warsaw.

Messerlin, P. (2007), *Assessing EU Trade Policy in Goods*, Jan Tumlir, Policy Essay No 1, ECIPE, Brussels.

J. Rollo (2009), *The challenge of negotiating RTAs for developing countries. What could the WTO do to help? w: Multilateralizing regionalism. Challenges for the Global Trading System*, ed. R. Baldwin, Low, Cambridge University Press.

Teh R., T. J. Prusa, M. Budetta (2007), *Trade Remedy Provisions In Regional Trade Agreements*, WTO, Geneva, Staff Working Paper ERSD-2007-03, September.

World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence (2011) Geneva.

http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey1_e.htm#topSpeech by Director-General Pascal Lamy to the Confederation of Indian Industries in Bangalore on 17 January 2007, see: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl53_e.htm