

## REGULACJE I PRAKTYKA MIĘDZYNARODOWEJ POLITYKI CELNEJ

### Wstęp

Zasady polityki handlowej, tworzone w 1947 roku, odzwierciedlały ekonomiczne i polityczne interesy Stanów Zjednoczonych<sup>1</sup>. Były one też wyrazem liberalnej koncepcji ekonomicznej funkcjonowania gospodarki światowej, odzwierciedlały zatem ówczesne teorie handlu i polityki handlowej.

Powstanie Układu Ogólnego w sprawie Taryfy Celnej i Handlu GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) w 1947 roku, wynikało z negatywnych doświadczeń lat trzydziestych, gdy protekcyjnistyczna polityka handlowa, zapoczątkowana głównie przez Stany Zjednoczone, doprowadziła do pogłębienia się Wielkiego Kryzysu. GATT, podobnie jak międzynarodowy system dewizowy z Bretton Woods, powstał jako element globalnej wizji amerykańskiej liberalnej instytucjonalizacji gospodarki międzynarodowej, wyniszczonej w czasie II wojny światowej. Dopiero w 1994 roku Układ został przekształcony w Światową Organizację Handlu (WTO). Tekst starego układu został dołączony do WTO jako GATT 1994.

W artykule niniejszym pragnę ukazać zasady międzynarodowej polityki celnej, próbując określić ich racjonalność ekonomiczną. Staram się wykazać, że generalnie ujmując, liberalna polityka handlowa przynosi korzyści w porównaniu z protekcyjnizmem. Teza ta znalazła odzwierciedlenie w głównych zasadach międzynarodowej polityki handlowej w ramach WTO i UE.

*Rozróżniam tu politykę niedyskryminacyjną, sformułowaną w ramach oryginalnego GATT, oraz preferencyjną, związaną z funkcjonowaniem ugrupowań integracyjnych i preferencji dla państw rozwijających się. Przedstawiam również generalne klauzule ochronne, które umożliwiają podnoszenie ceł w wyjątkowych sytuacjach.* Na tym tle ukazałem ewolucję polskiej polityki handlowej w latach dziewięćdziesiątych.

Podjąłem również próbę określenia głównych argumentów ekonomicznych, które mogą być używane dla uzasadnienia aktywnej polityki celnej. Najprostsze z nich, to:

- **po pierwsze**, stosowanie cła może wynikać ze względów produkcyjnych. Wzrost lub stabilizacja podaży mogą być uzasadnione wagą danego produktu (np. nowoczesny technologicznie czy ważny ze względu na bezpieczeństwo narodowe) lub potrzebą utrzymania zatrudnienia w danym sektorze ze względów społecznych lub politycznych<sup>2</sup>.
- **po drugie**, wprowadzenie cła może służyć ograniczeniu konsumpcji jakiegoś dobra. W wielu krajach stosuje się stosunkowo wysokie cła na tzw. dobra luksusowe (typu jachty, luksusowe samochody czy kosmetyki), konsumowane przez najzamożniejsze grupy społeczeństwa. Podobnie wysokie cła są z reguły stosowane na towary szkodliwe dla zdrowia (alkohole wysokoprocentowe, wyroby tytoniowe czy inne używki),

<sup>1</sup> J. J. Michałek, *WTO: a New World Economic Order? The Polish Quarterly of International Affairs, Vol 5, No 2*, Warsaw University 1989.

<sup>2</sup> Motywy społeczne to np. wysoki poziom bezrobocia w regionie, w którym jest skoncentrowana produkcja, a względy polityczne wiążą się zazwyczaj z presją związków zawodowych i innych grup interesów. Zagadnienia te są analizowane w ramach ekonomii politycznej polityki handlowej.

- **po trzecie**, motywacją do wprowadzenia lub stosowania taryf mogą być względy fiskalne, ponieważ wprowadzenie cła generuje pewien dochód budżetowy. Ten argument może być szczególnie ważny w krajach słabo rozwiniętych, w których baza podatkowa jest niewielka a ściążalność podatków bezpośrednich i większości pośrednich bardzo ograniczona,
- **po czwarte** wreszcie, niekiedy argumentuje się, że zwiększenie ceł może przyczynić się do ograniczenia importu ze względu na występowanie trudności w równoważeniu bilansu handlowego czy płatniczego. Jednak dla osiągnięcia znaczących zmian w wielkości globalnego importu konieczne byłoby zastosowanie cła na dobra szczególnie ważne lub też na większość towarów importowanych do danego kraju. Polityka taka miałaby poważne konsekwencje ekonomiczne dla gospodarki całego kraju.

## 1. Podstawowe zasady GATT

We wrześniu 1946 roku, po konsultacji z Wlk. Brytanią, Stany Zjednoczone przedstawiły propozycję Karty Międzynarodowej Organizacji Handlu Narodów Zjednoczonych, na podstawie której miała powstać Międzynarodowa Organizacja Handlu (International Trade Organization). Negocjacje ITO zakończono w 1948 roku podpisaniem tzw. karty hawańskiej. Akt końcowy podpisały 54 delegacje, ale prawie wszyscy sygnatariusze uzależnili jej ratyfikację od stanowiska Stanów Zjednoczonych, które jednak nie dokonały tego ze względu na sprzeciw kół gospodarczych oraz zmianę priorytetów w polityce zagranicznej<sup>3</sup>. W efekcie powstało jedynie „przejściowe” (do czasu utworzenia ITO) porozumienie handlowe (Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu – GATT), prawie całkowicie pozbawione struktury instytucjonalnej.

Zależności opisane w preambule do Układu<sup>4</sup> są proste. Układające się strony dążą do lepszego wykorzystania obfitych czynników produkcji, pełnego zatrudnienia, wzrostu produkcji oraz handlu, i tym samym do podniesienia standardów życia na świecie. W tym celu gotowe są przystąpić do wzajemnych negocjacji, zmierzających do stopniowej redukcji ceł i innych barier pozataryfowych.

Twórcy GATT byli przekonani o potrzebie regulacji gospodarki światowej i sądzili, że Układ może odgrywać rolę swoistej „konstytucji”. Określono więc ogólne zasady międzynarodowej polityki handlowej. Reguły te dotyczą sposobu traktowania krajów oraz formułują zasady stosowania poszczególnych instrumentów polityki handlowej. W GATT niezmiernie rzadko próbowano regulować ilościowo strumienie wymiany czy sposoby zawierania kontraktów handlowych<sup>5</sup>.

Cały Układ ogólny składa się z kilku części. *Pierwsza*, zawierająca główne artykuły I i II (KNU i listy zobowiązań<sup>6</sup>) była w pełni obowiązująca. W *części II* znajdują się artykuły od III do XXIII. Obok klauzuli narodowej zawiera ona głównie przepisy dotyczące stosowania barier pozataryfowych oraz dopuszczalne wyjątki od ogólnych zasad. Część druga, na mocy tzw. klauzuli dziadka (*grandfather clause*), dopuszczała możliwość utrzymania przez kraje założycielskie narodowych przepisów handlowych, jeżeli były one niezgodne z GATT w momencie przystępowania do Układu. *Część III* (artykuły XXIV – XXXV), również w pełni obowiązująca, regulowała sprawy udzielonych koncesji, zagadnienia proceduralne oraz wyjątki związane z tworzeniem integracyjnych ugrupowań handlowych. I wreszcie ostatnia, *IV część* Układu została dodana dopiero w 1965 roku pod wpływem presji ze strony

<sup>3</sup> J. J. Michalek, *Accession to WTO of Transition Economies The Polish Quarterly of International Affairs. Vol 8. No 3.* Warsaw University 1999.

<sup>4</sup> J. J. Michalek, *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe.* Wyd. Naukowe PWN. Warszawa 2002.

<sup>5</sup> B. Hoekman, M. Kostecki, *The Political Economy of World Trading System: The WTO and Beyond Second Edition.* Oxford University Press, Oxford 1995.

<sup>6</sup> Listy zobowiązań zwane są również listami koncesji (*schedule of concessions*).

państw rozwijających się. Dotyczy ona specjalnych preferencji handlowych, przyznanych tym krajom.

Układ był oparty na kilku podstawowych zasadach<sup>7</sup> dotyczących wąsko rozumianej polityki handlowej. Przedstawiane zostaną na początku w całości, z pominięciem głównych wyjątków:

- Zasada niedyskryminacji (*Klauzula Największego Uprzywilejowania – KNU*) jest zawarta w art. I. Zgodnie z nią członkowie GATT muszą być jednakowo traktowani, co oznacza, że każdy przywilej handlowy, przyznany jakimkolwiek krajowi, musi być automatycznie i niezwłocznie przyznany wszystkim innym członkom GATT – u.
- Klauzula narodowa (artykuł III GATT) wymaga, by towary importowane, po przekroczeniu granicy i opłaceniu cła, były tak samo traktowane jak podobne produkty krajowe. Stanowi ona drugi istotny element niedyskryminacji między producentami krajowymi i zagranicznymi<sup>8</sup>.
- Zasada wzajemności (*korzyści i ustępstw*) winna być przestrzegana w czasie rund negocjacji oraz podczas przystępowania do GATT – u. Zasada ta nie została jednak wyraźnie sprecyzowana<sup>9</sup>. W latach siedemdziesiątych pod wpływem presji Trzeciego Świata, kraje rozwijające się zostały formalnie zwolnione z udzielania równorzędnych koncesji.
- W założeniu cła są głównym instrumentem polityki handlowej. Były one „wiązane” w toku kolejnych negocjacji i zapisywane w listach koncesyjnych krajów członkowskich<sup>10</sup>. Stopniowa redukcja ceł w toku negocjacji umożliwiła liberalizację handlową, która była głównym celem GATT. W ten sposób tworzone gwarancje „dostępu do rynku”.
- „Uczciwa konkurencja”. Obejmuje ona liczne zasady przeciwdziałania tak zwanej nieuczciwej polityce handlowej. Koncepcja ta została silniej wyeksponowana przez Stany Zjednoczone w latach siedemdziesiątych. Klasyczne przykłady takiej polityki to zakaz stosowania „nieuczciwego” dumpingu i odpowiednie procedury nakładania ceł wyrównawczych.
- Wszystkie sprawy sporne dotyczące interpretacji zasad GATT winny być rozwiązywane na drodze konsultacji, a jeżeli nie przynosi to rezultatów, to w oparciu o zalecenia grup ekspertów powoływanych przez członków GATT (art. XXII i XXIII).

Te stosunkowo proste zasady polityki handlowej dobrze sprawdzały się w latach powojennych, mimo że Układ Ogólny nie był rozwiniętą instytucjonalnie organizacją. Członkowie GATT (*formalnie tylko „układające się strony”*) w czasie okresowych spotkań i negocjacji korzystali z nielicznego, lecz sprawnego Sekretariatu. Wszystkie decyzje były podejmowane przez Układające się Strony, działające wspólnie, na zasadzie consensusu.

W 1957 roku, gdy zakończono już odbudowę gospodarek po zniszczeniach wojennych, członkowie GATT dodali jeszcze art. XXVIII bis, zatytułowany: *Negocjacje taryfowe*. Stwierdzono w nim, że „negocjacje zmierzające (...) do znacznego obniżenia ogólnego poziomu stawek celnych i innych opłat (...) posiadają (...) wielkie znaczenie dla rozwoju handlu międzynarodowego.

## 2. Zasada niedyskryminacji i wzajemności (koncesji)

*Podstawowe znaczenie ma Klauzula Wzajemnego Uprzywilejowania (KNU)*, zawarta w artykule pierwszym Układu. Stwierdzono w nim, że „wszelkie korzyści, ulgi, przywileje lub zwolnienia, przyznane przez jedną z układających się stron jakimkolwiek produktowi

<sup>7</sup> Por.: B. Hoekman, M. Kostecki (1995), rozdz. 1, *Polska w WTO* (1998), czy też J. J. Michalek (1989), rozdz. 1.

<sup>8</sup> B. Hoekman, M. Kostecki uważają, że KNU i art. III są łącznie przejawem zasady niedyskryminacji.

<sup>9</sup> W pewnym uproszczeniu zasada wzajemności oznacza, że żaden kraj nie ma obowiązku udzielania koncesji handlowych (taryfowych), jeżeli nie otrzyma w zamian co najmniej równorzędnych koncesji.

<sup>10</sup> Członek GATT nie może stosować wyższych stawek celnych od tych, które zostały zapisane w listach koncesyjnych. Por. dalej.

(...) będą niezwłocznie i bez jakichkolwiek warunków rozciągnięte na podobny produkt (...) innych układających się stron”. *Tak więc każdy przywilej czy koncesja handlowa musi być bezwarunkowo rozciągnięta na wszystkich innych członków Układu.*

Stosowanie KNU ma istotne konsekwencje. *Po pierwsze*, każdy członek GATT musi traktować tak samo wszystkie inne kraje należące do Układu. *Jest to więc zasada niedyskryminacji lub też równości wzajemnego traktowania członków GATT, zwana również wielostronną KNU.* *Po drugie*, klauzula ma charakter bezwarunkowy, gdyż inni członkowie Układu otrzymują przyznane innym przywileje bez żadnych dodatkowych wymogów. Zasada ta stanowiła wyraźny przełom w polityce Stanów Zjednoczonych, które do 1923 roku były rzecznikiem warunkowej klauzuli<sup>11</sup>. *Po trzecie*, stosowanie KNU miało duże znaczenie przy prowadzeniu wczesnych negocjacji handlowych. Dzięki niej rezultaty dwustronnych negocjacji, prowadzonych między głównymi krajami, były automatycznie rozciągane na pozostałych członków GATT – u. Współcześnie gwarantuje ona rozciągnięcie rezultatów negocjacji na wszystkich członków WTO.

*Druga podstawowa zasada GATT jest zawarta w art. III (Klauzula narodowa) Układu.* Stwierdzono w niej, że produkt importowany nie powinien być traktowany mniej korzystnie, niż produkty pochodzenia krajowego. Dotyczy to zwłaszcza podatków oraz innych przepisów dotyczących sprzedaży, zakupu, dystrybucji i użytkowania tych towarów na rynku wewnętrznym. *Klauzula narodowa ma zagwarantować równość traktowania towaru zagranicznego (po uiszczeniu cla i dopuszczeniu go na rynek) oraz krajowego.* Nie jest więc np. możliwe nałożenie wyższych stawek podatku akcyzowego na towar zagraniczny, a niższych na podobny produkt krajowy.

Obie wymienione klauzule odzwierciedlają koncepcję niedyskryminacji, czyli równości traktowania partnerów handlowych.

Przedstawiane argumenty na rzecz niedyskryminacji są zrozumiałe w świetle klasycznej teorii handlu. Ich interpretacja w świetle nowoczesnych teorii jest bardziej skomplikowana.

Najczęściej dyskutowane są dwa zagadnienia. *Po pierwsze*, zasada równości traktowania jest słuszna, gdy partnerzy handlowi są na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego. Sytuacja wygląda jednak inaczej, gdy występują wyraźne różnice. W tym przypadku, pomimo wielu wątpliwości o których była mowa wcześniej, większość ekonomistów uznaje zasadność argumentów przemawiających za czasowym stosowaniem protekcyjizmu wychowawczego w krajach mniej rozwiniętych. Właśnie pod wpływem presji tychże państw w 1965 roku dodano do Układu część IV, uznającą prawo do stosowania protekcyjizmu wychowawczego. Argumenty te znalazły również odzwierciedlenie w Układach Europejskich.

*Drugi kontrowersyjny punkt* dotyczy pojęcia „produkt podobny”, używanego zarówno w KNU, jak i w klauzuli narodowej. Problem polega na tym, czy produkty są podobne wtedy, gdy posiadają te same cechy użytkowe, gdy zostały wytworzone przy użyciu tych samych technologii, czy może wtedy, gdy są zaklasyfikowane do tej samej kategorii celnej. Zagadnienia te były przedmiotem rozważań wielu postępowań panelowych w GATT, ale nie ma tutaj jednoznacznych rozstrzygnięć<sup>12</sup>. Sytuacja jest trudna, ponieważ współcześnie występuje coraz większe zróżnicowanie produktów, co uwzględniono w nowoczesnych teoriach handlu.

*Druga fundamentalna reguła systemu GATT – owskiego* zwana jest zasadą wzajemności lub wzajemności koncesji<sup>13</sup>. W przeciwieństwie do zasady niedyskryminacji nie została ona jednoznacznie zapisana w jednym artykule Układu. Odniesienia do niej znajdują się

<sup>11</sup> J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT. A legal analysis of the GATT.* Bobbs - Merrill, Indianapolis 1998. Przy warunkowej klauzuli otrzymanie przywileju jest zależne od udzielania odpowiedniej bilateralnej rekompensaty. W praktyce polityka taka może być skutecznie stosowana jedynie przez kraje posiadające dużą siłę przetargową.

<sup>12</sup> J. H. Jackson *World Trade and the Law of GATT. A legal analysis of the GATT.* Bobbs - Merrill, Indianapolis 1998, s. 162 -163.

<sup>13</sup> W literaturze anglosaskiej mówi się najczęściej o „reciprocity principle”.

jednak w wielu postanowieniach GATT – u. Najwyraźniej mówi się o niej w cytowanym już artykule XXVIII bis, dotyczącym negocjacji handlowych.

W Układzie nie określono również metod weryfikacji zasady wzajemności. Teoretycznie, najlepszym kryterium byłaby równość strumieni handlowych (eksportu i importu danego kraju), powstałych w skutek liberalizacji, osiągniętej w toku negocjacji handlowych. Jednak precyzyjne wyliczenie tych wielkości może być w praktyce trudne<sup>14</sup>. Dlatego też negocjacje stosują różnorodne kryteria, wyrażane zarówno w kategoriach ilościowych, jak i jakościowych.

Szczególne problemy z egzekwowaniem zasady wzajemności powstają zazwyczaj w przypadku przystępowania do systemu krajów o odmiennym systemie gospodarczym. *Tak było na przykład, gdy Polska przystępowała do GATT–u w 1976 roku.* W zamian za koncesje taryfowe i przyznanie KNU, Polska zobowiązała się wówczas do zwiększania swego importu o 7% rocznie, co było unikalnym rozwiązaniem<sup>15</sup>. Poważne problemy występują również w przypadku przystępowania do WTO krajów przechodzących transformację systemu<sup>16</sup>.

Przy okazji trzeba stwierdzić, że możliwości uzyskania wzajemności od partnerów handlowych są z reguły proporcjonalne do siły przetargowej danego kraju. Kraje (ekonomicznie) małe mają niewiele do zaoferowania, jako rynek zbytu, krajom dużym. Ograniczone możliwości uzyskania rzeczywistych koncesji, pomimo stosowania zasady wzajemności, mają szczególne znaczenie w przypadku krajów rozwijających się.

Na zakończenie warto zauważyć, że od niedawna powstaje „czysta” ekonomiczna teoria GATT, *oparta o zasadę niedyskryminacji i wzajemności koncesji*. Bagwell i Staiger (1999) zbudowali model równowagi ogólnej dwóch krajów, oparty o te właśnie zasady. Opierając się na pewnych uproszczonych założeniach<sup>17</sup>, autorzy ci wykazują, że stosowanie zasady niedyskryminacji i wzajemności koncesji maksymalizuje dobrobyt krajów uczestniczących w wielostronnych porozumieniach handlowych.

### 3. Reguły polityki celnej w systemie GATT/WTO

Po omówieniu zasad ogólnej polityki handlowej w GATT/WTO można analizować reguły dotyczące stosowania cel w tym systemie. Te ostatnie są głównie modelowym instrumentem w polityce handlowej członków systemu GATT/WTO. *Z jednej strony* dosyć precyzyjnie określono zasady stosowania, negocjowania i wymierzania cel importowych, *a z drugiej* ogólnie zakazano stosowania wszystkich innych instrumentów polityki handlowej, a zwłaszcza znacznie bardziej restrykcyjnych i „nieprzejrzystych” ograniczeń ilościowych<sup>18</sup>.

#### 3.1. Ogólne zasady polityki celnej

Zasadnicze znaczenie ma artykuł II Układu zatytułowany „Listy zobowiązań”. W §1a stwierdzono, że „każda układająca się strona winna traktować handel (import) z innych układających się stron w sposób nie mniej korzystny niż ten, który jest zawarty w odpowiedniej liście zobowiązań dołączanej do tego Układu”. Kraje członkowskie nie mogą więc stosować cel wyższych od zapisanych („związanych”)<sup>19</sup> w listach koncesyjnych.

<sup>14</sup> Wymagałoby to znajomości odpowiednich elastyczności cenowych popytu importowanego i podaży eksportowej dla wielu setek (tysięcy) zdezagregowanych produktów.

<sup>15</sup> Por.: np. J. J. Michalek *Accession to WTO of Transition Economies The Polish Quarterly of International Affairs. Vol 8. No 3.* Warsaw University 1999.

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Najważniejsze uproszczenie dotyczy prawdopodobnie funkcji dobrobytu. Rząd dąży do zwiększenia dobrobytu krajowego poprzez poprawę *terms of trade*. Bagwell, Staiger (1999), s. 220.

<sup>18</sup> Analiza ograniczeń ilościowych w systemie WTO jest zaprezentowana w rozdziale VII.

<sup>19</sup> Terminy „stawki związane” i „stawki skonsolidowane” są używane zamiennie w polskiej literaturze ekonomicznej. W języku angielskim sowane są terminy „bound” i „consolidated” duties.

Dodatkowo w § 4 stwierdzono, że istnienie monopolu jakiegoś produktu nie może być wykorzystywane w celu wprowadzenia wyższego poziomu protekcji od tego, który został zapisany w odpowiedniej liście.

Te sformułowania są zrozumiałe w świetle teorii polityki handlowej i doświadczeń wynikających z lat Wielkiego Kryzysu. Podniesienie cel, zapoczątkowane przez Stany Zjednoczone w celu poprawy *terms of trade* i bilansu handlowego, doprowadziło do retaliacji ze strony innych krajów. W efekcie doszło do drastycznego ograniczenia handlu<sup>20</sup>.

Twórcy GATT mieli na uwadze te właśnie negatywne doświadczenia, amerykańskie, którzy zmian w swej legislacji handlowej dokonali już w 1934 roku<sup>21</sup> dużą wagę przywiązywali do stabilności polityki celnej. Nie powinna ona być nadużywana w czasie słabej koniunktury czy w celu poprawy *terms of trade*.

Początkowo dwie dodatkowe zasady miały znaczenie w prowadzeniu bilateralnych negocjacji handlowych. *Pierwsza, zwana zasadą „głównego dostawcy”*, brzmiała następująco: „Kraje uczestniczące (w negocjacjach) mogą składać postulaty (*request*) dotyczące koncesji na produkty, których są indywidualnie lub zbiorowo głównymi dostawcami do kraju, który prosi o koncesję”<sup>22</sup>. Zasada ta nie może ograniczać kraju, który nie jest głównym dostawcą, do składania postulatów. Jednak kraj, od którego wymagana jest koncesja, może powołać się na zasadę głównego dostawcy, jeżeli ten ostatni nie uczestniczy w negocjacjach lub nie jest członkiem GATT<sup>23</sup>.

*Druga zasada dotyczy tzw. pierwotnych praw negocjacyjnych* (initial negotiating rights: INR). Koncesje uzyskane w czasie prowadzenia negocjacji przez głównych dostawców były zazwyczaj zapisywane jako INR-y. prawa te winny być utrzymane nawet wtedy, gdy dochodziło do renegeacji koncesji lub rozszerzenia systemu klasyfikacji celnej<sup>24</sup>.

*Zasada głównego dostawcy* wzmacniała bilateralny charakter pierwszych rund negocjacji handlowych. Przyznanie koncesji krajowi, który nie był głównym dostawcą, byłoby złą strategią negocjacyjną. Oznaczałoby bowiem, na mocy wielostronnej KNU, przyznanie koncesji również głównemu dostawcy, ale bez wzajemności. Dlatego też małe kraje w praktyce nie uczestniczyły w negocjacjach handlowych.

Kraje niewielkie (rozwijające się) miały szansę uzyskania realnych koncesji taryfowych dopiero w ostatniej fazie negocjacji. Wiązało się to z inną nieformalną zasadą *końcowego globalnego kompromisu*. Wyniki długich negocjacji są zazwyczaj przedmiotem globalnego kompromisu, zawieranego w „ostatniej chwili”<sup>25</sup>. Wówczas małe kraje mają szansę zgłaszać ważne dla nich postulaty, których znaczenia dla państw wiodących nie jest istotne. Dla osiągnięcia końcowego porozumienia postulaty takie mogą być wtedy zaakceptowane.

Przedstawiane kwestie ukazują jedynie niektóre trudności w prowadzeniu negocjacji taryfowych o charakterze bilateralnym. Negocjacje te stały się szczególnie mało efektywne, gdy gwałtownie wzrosła liczba członków GATT.

Dlatego też, począwszy od rundy Kennedy’ego (lata 1964 – 1967) rozpoczęto prawdziwie wielostronne i powszechne (*cross – the – board*) negocjacje taryfowe. Założono wówczas wstępnie *linearną formułę redukcji stawek celnych*. Cła na wszystkie towary nierolnicze miały zostać zredukowane o 50%, z wyjątkiem stawek na artykuły „wrażliwe”. Wykluczenie towarów wrażliwych zmniejszało rzeczywisty zakres liberalizacji (do 30%).

<sup>20</sup> P. Clavin, *The Triumph of Regionalism over Globalism: Patterns of Trade in the Intervall Period*, w: Geiger T., Kenedy D. (red). London 1996.

<sup>21</sup> *Reciprocal Trade Agreements Act*, z 1934. Por.: J. H. Jackson *World Trade and the Law of GATT. A legal analysis of the GATT*. Bobbs - Merrill, Indianapolis 1998., s. 142.

<sup>22</sup> „Principal-supplier principle”.

<sup>23</sup> *Analytical Index*, (1995), Vol. II, s. 938. Terminy użyte przy formułowaniu zasad podczas rundy Dillona.

<sup>24</sup> *Analytical Index*, (1995), Vol. II, s. 943. § 3 i 4 interpretacji art. XXVIII GATT.

<sup>25</sup> Używa się tu różnych pojęć, np. *last minute balancing*, por. Hoekman, Kosteci (1995), s. 71. Na przykład w języku dyplomatycznym rundy urugwajskiej używano sformułowania: „Nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione”.

Zastosowanie linearnej formuły redukcji stawek oznaczałoby, że cła szczególnie wysokie (np. 50%), zwane „kominami taryfowymi”, nawet po redukcji o połowę (do 25%) byłyby nadal protekcyjnistyczne.

*W związku z tym w czasie rundy tokijskiej (lata 1973 – 1979) przyjęto formułę zharmonizowanych redukcji stawek celnych. Polegała ona na większej procentowej redukcji stawek wysokich i mniejszej stawek niskich. Rzeczywista skala redukcji cel zależała zatem głównie od ilości wzajemnie uzgodnionych wykluczeń produktów wrażliwych. W przypadku rundy Kennedy’ego było ich dużo. W efekcie stawki celne na artykuły nierolnicze zostały zredukowane średnio o 33%. Stosowanie podobnych technik powszechnych redukcji taryfowych spowodowało, że cła na artykuły nierolnicze zostały zredukowane o 38% w czasie rundy tokijskiej z lat siedemdziesiątych i o 39% w czasie rundy urugwajskiej.*

W ostatniej rundzie urugwajskiej (1986 – 1994) negocjowano redukcje w oparciu o z góry ustalony poziom 36 – procentowej redukcji stawek celnych na wszystkie towary nierolnicze w krajach rozwiniętych i 24% w rozwijających się.

### 3.2. Specyficzne zasady polityki celnej w sektorze rolnym

Artykuły rolne były całkowicie wyłączone z początkowych negocjacji w GATT. Pierwsze trudności w liberalizowaniu handlu rolnego wynikały ze stanowiska Stanów Zjednoczonych i stosowania ograniczeń ilościowych. Jednak potem główną przyczyną wykluczenia rolnictwa z negocjacji było najpierw stanowisko EWG, a następnie Wspólnot Europejskich (WE). Kraje wspólnoty już w połowie lat sześćdziesiątych wprowadziły protekcyjnistyczną wspólną politykę rolną (CAP: *Common Agricultural Policy*). Wkrótce stała się ona najbardziej rozwiniętym (choć kontrowersyjnym) elementem integracji ekonomicznej państw Wspólnoty. Kraje te uważały, że liberalizacja światowego handlu produktami rolnymi mogłaby doprowadzić do destrukcji CAP. Z kolei główni eksporterzy żywności, a zwłaszcza Stany Zjednoczone, domagali się liberalizacji handlu produktami rolniczymi.

Stosowanie interwencjonizmu i protekcyjnizmu rolnego w krajach europejskich i innych rozwiniętych państwach było uzasadniane za pomocą różnorodnych argumentów.

Wśród argumentów ekonomicznych wymienia się zazwyczaj następujące. *Po pierwsze*, produkcja rolna zależy od naturalnych warunków klimatycznych i w efekcie wahania podaży są zjawiskiem często spotykanym. Charakterystyczny jest również długi cykl produkcyjny, który powoduje, że cenowa elastyczność podaży w danym kraju jest stosunkowo niewielka. Z drugiej strony cenowa elastyczność popytu, zwłaszcza na podstawowe produkty spożywcze, jest również niewielka. W efekcie ceny produktów rolnych są niestabilne, co przyczynia się do wahań dochodów rolników.

*Po drugie*, w okresie powojennym w krajach rozwiniętych obserwowano spadek dochodów rolników w porównaniu z wynagrodzeniami w innych sektorach gospodarki. Wynikało to z niskiej dynamiki popytu na te towary (prawo Engla) oraz stosunkowo wysokiej dynamiki produkcji<sup>26</sup>. Zjawisko to występowało pomimo odpływu siły roboczej ze wsi<sup>27</sup>.

W efekcie, zdaniem niektórych ekonomistów i wielu polityków, potrzebny jest interwencjonizm zapewniający stabilność i „godziwe” warunki życia rolników. Wymaga to zazwyczaj izolacji rynku krajowego od zaburzeń cenowych w gospodarce światowej. Argument ten jest nośny politycznie, ponieważ w wielu krajach rozwiniętych funkcjonują dobrze zorganizowane lobby rolnicze, opowiadające się za protekcyjnizmem<sup>28</sup>. W związku z tym wiele partii lansuje hasło wspierania rolnictwa celem pozyskiwania wyborców.

<sup>26</sup> L. Jostein, *The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products*, „Food Policy”. Vol 22, No 6. Cambridge, Massachusetts 1997.

<sup>27</sup> Argumenty ekonomiczne przemawiające za protekcyjnizmem rolnym są bardziej szczegółowo omówione np. w: J.J. Michalek, *Accession to WTO of Transition Economies The Polish Quarterly of International Affairs*. Vol 8. No 3. Warsaw University 1999, s. 71 – 74.

<sup>28</sup> Zagadnienia związane z lobbieniem są omawiane w ostatnim rozdziale pracy.

Motywy te legły u podstaw wspólnej polityki rolnej EWG. Opierała się na swobodzie przepływu towarów, preferencji wspólnotowej i solidarności finansowej. Ta druga zasada oznaczająca pierwszeństwo dla produktów wytwarzanych na terenie EWG. W efekcie towary pochodzące z państw trzecich mogły być sprzedawane na rynkach państw Wspólnoty jedynie w przypadku deficytu lokalnej produkcji. Przy tej okazji można przypomnieć jedynie najważniejsze elementy wspólnej polityki, ponieważ CAP była już wielokrotnie opisywana w literaturze polskiej<sup>29</sup>.

W przypadku głównych produktów rolnych, takich jak mięso wołowe, zboża czy cukier, stosowano rozbudowany system interwencyjny. Podstawą była bazowa cena wskaźnikowa, którą ustalano zazwyczaj na okres jednego roku. Na jej podstawie wyznaczano niższą cenę interwencyjną, po której agendy wspólnotowe skupowały produkty, gdy cena rynkowa obniżała się do tego poziomu. *Wydatki te były finansowane solidarnie przez członków za pośrednictwem Funduszu Rolnego (FEOGA)*. Z drugiej strony wyznaczano wyższą cenę progową, po której mogły być importowane towary z państw trzecich, jeżeli występował deficyt danego produktu na rynku. Natomiast przy wywozie towarów na rynki państw trzecich eksporterom wypłacano zmienną dopłatę wyrównawczą, *czyli subsydia eksportowe*, dzięki którym mogli sprzedawać towar po cenie światowej<sup>30</sup>.

Długookresowym efektem CAP było znaczne zwiększenie produkcji rolnej w krajach Wspólnoty i pojawienie się ogromnych nadwyżek żywności na początku lat siedemdziesiątych. Ubocznym efektem tego zjawiska było ogromne zwiększenie wydatków na finansowanie CAP. *Pod koniec lat siedemdziesiątych prawie 80% wydatków budżetowych (solidarnie finansowanych) było przeznaczane na finansowanie tzw. sekcji gwarancji Funduszu Rolnego (FEOGA)*. Dlatego też począwszy od połowy lat osiemdziesiątych (*Zielona księga z 1985*) zaczęto rozważać środki służące redukcji nadwyżek strukturalnych żywności. Od 1988 roku przyjęto program nowej dyscypliny budżetowej (ograniczający stopniowo wydatki na interwencje rolne), a w 1992 roku przyjęto projekt reformy rolnej (tzw. reforma MacSharry'ego). Ten ostatni umożliwił zawarcie porozumienia pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a UE w sprawie liberalizacji światowego handlu rolnego (kompromis z Blair House)<sup>31</sup>.

Tak więc pod wpływem presji głównych światowych eksporterów i wewnętrznej potrzeby reformy wspólnej polityki rolnej zakończono negocjacje handlowe w ramach rundy urugwajskiej i zawarto Porozumienie rolne<sup>32</sup>. Odzwierciedla ono trudne kompromisy i jest stosunkowo skomplikowane. Tutaj zostanie przedstawiony jedynie jego aspekt taryfowy<sup>33</sup>.

*Kluczowe znaczenie w Porozumieniu ma sprawa dostępu do rynku*. Obejmuje ona:

- a) „taryfikację” środków pozataryfowych,
- b) związanie i stopniową redukcję stawek celnych,
- c) tak zwane kwoty minimalnego i bieżącego dostępu do rynku.

*Taryfikacja polegała na przeliczeniu (i zastąpieniu) większości (art. 4.2) środków pozataryfowych na ich ekwiwalenty taryfowe (cła ad valorem lub specyficzne)*. W uproszczeniu polegało to na obliczeniu różnicy pomiędzy ceną światową i krajową oraz określeniu tzw. ekwiwalentu celnego<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Por.: E. Kawecka – Wyrzykowska, E. Synowiec *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską (II wydanie)*, IKCHZ 1997

<sup>30</sup> Mechanizmy ekonomiczne związane ze stosowaniem opłat importowych i subwencji eksportowych, w kontekście UE, są omawiane dalej.

<sup>31</sup> W. Crome, *Trade and Income Distribution*, Institute for International Economics, Waschingon D. C. 1997.

<sup>32</sup> D. Collie, *Export Subsidies and Countervailing Tariffs*, „Journal of International Economics”. Vol 31, Issue 3 – 4.

<sup>33</sup> E. Kawecka – Wyrzykowska, W. Zapędowski, *Porozumienie w sprawie rolnictwa i jego znaczenie dla Polski*, w: J. Kaczurba, E. Kawecka – Wyrzykowska (red.), *Polska w WTO*, IKCHZ, Warszawa 1998.

<sup>34</sup> A. Czepurko, *Cło w handlu międzynarodowym*, PWE Warszawa 1972.



Podstawą dokonania tych przeliczeń były instrumenty pozataryfowe, stosowane w latach 1986 – 1988, a więc w początkowej fazie rundy urugwajskiej<sup>35</sup>. Tak „taryfikowane” stawki (na poziomie 4 lub 6 – cyfrowej klasyfikacji HS, stosowanej w WTO) zostały zapisane w listach zobowiązań krajów członkowskich i nie mogły być podnoszone. Przyjęto tu zasadę, że w krajach rozwiniętych wszystkie cła na artykuły rolne winny zostać związane.

Skonsolidowane w ten sposób cła zostały zredukowane w ciągu 6 lat w krajach rozwiniętych (i 10 lat w państwach rozwijających się). Średnia (nieważona) stopa redukcji stawek celnych w krajach rozwiniętych musiała wynosić 36%, a minimalne obniżka stawki celnej w każdej pozycji nie mogła być mniejsza niż 15%. *Dla krajów rozwijających się odpowiednie wskaźniki średniej redukcji wynosiły 24%, a minimalnej 10%.*

Tak określone zasady taryfikacji i późniejszych redukcji miały duże znaczenie, ponieważ *po raz pierwszy w historii GATT* – u członkowie tej organizacji (WTO) podjęli kompleksowe zobowiązania dotyczące instrumentów stosowanych w rolnictwie. Cła na artykuły rolne zostały w 100% związane.

*Z drugiej jednak strony* wystąpiły pewne niekorzystne zjawiska, które podważały rzeczywiste znaczenie ekonomiczne wynegocjowanych koncesji celnych.

Najwięcej kontrowersji wzbudzała taryfikacja środków pozacelnych. W wielu przypadkach, ze względu na ogólnikowość zasad i duży margines swobody, członkowie GATT dokonywali tzw. brudnej taryfikacji (*dirty tariffication*), czyli sztucznego zawyżania obliczeniowych ekwiwalentów taryfowych. Odbywało się to głównie poprzez manipulowanie danymi statystycznymi, dotyczącymi poziomu cen krajowych i zagranicznych w okresie bazowym oraz informacjami na temat instrumentów pozataryfowych<sup>36</sup>. Z kolei krótki okres na weryfikację ofert uniemożliwiał rzetelne sprawdzenie dostarczonych informacji. Innym częstym zjawiskiem było przyjmowanie zobowiązań do głębokich redukcji stawek celnych (przekraczających 36%) na artykuły marginalne oraz niewielkich (15%) na główne pozycje w imporcie. Formalnie było to zgodne z kryterium nieważonej redukcji ceł. Oznaczało to jednak, że poziom redukcji stawek ważonych importem był często niższy niż 36%.

W celu przeciwdziałania wzrostowi protekcji członkowie GATT zostali dodatkowo zobowiązani do zapewnienia tzw. minimalnego dostępu do rynku. Są to kwoty taryfowe (o stawkach 1/2 do 1/3 stawek związanych), stanowiące 3 – 5% krajowej konsumpcji danego dobra, które muszą być otworzone dla członków WTO.

Pomimo tej dodatkowej gwarancji wielu ekonomistów stosunkowo krytycznie oceniało rzeczywisty zakres liberalizacji celnej handlu rolnego, jaka dokonała się w czasie rundy urugwajskiej.

W wielu wypadkach kraje członkowskie dokonały „brudnej” taryfikacji. Zawyżanie ceł wystąpiło szczególnie często w przypadku mięsa wołowego. Krajami rozwiniętymi, w których dokonano najwyższego podniesienia stawek za pomocą taryfikacji, były Norwegia i Szwajcaria. Jednak duże podwyżki rzeczywistego poziomu protekcji można zauważyć w przypadku Austrii, Turcji, UE i Kanady. Ocena zjawiska brudnej taryfikacji jest trudniejsza w przypadku krajów rozwijających się. Wydaje się jednak, że skala tego zjawiska była nieco mniejsza.

<sup>35</sup> Zasady taryfikacji w GATT opisano w aneksie 5 (i jego załączniku: *Attachment to the Annex 5*) Porozumienia rolnego. Należy dodać, że w latach 1986 – 1988 ceny wielu artykułów rolnych były wyjątkowo niskie, co powodowało, że różnica pomiędzy ceną światową a ceną wewnętrzną (interwencyjną) była też wyjątkowo duża.

<sup>36</sup> Na przykład, dokonując taryfikacji w Polsce dowodzono, że w drugiej połowie lat 80 – tych, ze względu na brak wymiwalności walutowej i plany importowe, poziom protekcjonizmu był niesłychanie wysoki. Dlatego też Polska związała swe stawki celne na artykuły rolnicze na bardzo wysokim poziomie.

#### 4. Struktura polskiej polityki celnej na bazie KNU

Polska polityka celna wobec członków WTO jest prawie całkowicie zdeterminowana zapisami zawartymi w liście zobowiązań Światowej Organizacji Handlu. Dlatego też należy opisać zasadnicze jej cechy.

Ze względu na oddzielne Porozumienie rolne WTO, zawarte w czasie rundy urugwajskiej, prawie zawsze rozdziela się i odrębnie analizuje politykę celną w obrębie artykułów rolnych i nierolniczych<sup>37</sup>.

##### 4.1. Charakterystyka ogólna

Podstawowe cechy taryfy celnej w 1999 roku, przedstawione w czasie przeglądu polskiej polityki handlowej w ramach WTO w 2000 roku, zostały zawarte w tab. 1.

Tabela 1. Podstawowe dane na temat polskich cel w 1999 r. (w%)

Wskaźniki	Wszystkie dobra	Artykuły rolne <sup>a</sup>	Artykuły nierolnicze <sup>a</sup>
Związane linie taryfowe <sup>b</sup>	93,5	100,0	92,2
Linie taryfowe o zerowych stawkach <sup>c</sup>	2,5	0,2	3,2
Średnia nieważona stawek celnych KNU <sup>b</sup>	19,9	55,5	10,5
Średnia nieważona cel stosowanych wobec <sup>b</sup> KNU wobec członków WTO	15,9	34,2	11,1
cła wobec krajów nie należących do WTO	34,6	39,4	33,4
Średnia nieważona stawek celnych KNU <sup>c</sup>	15,9	32,8	10,9
„Kominy” taryfowe stawek KNU (% linii taryfowych trzykrotnie wyższych od średniej, tj. powyżej 47,7%) <sup>b</sup> zakres stosowanych stawek KNU (najwyższa i najniższa)	2,4 0 - 293	11,6 0 - 293	0 0 - 55
Średnia nieważona stosowanych preferencyjnych cel (z wyjątkiem preferencji dla krajów rozwijających się) <sup>d</sup>	6,0	9,2	5,9
Cła <i>ad valorem</i> (jak procent linii taryfowych) <sup>e</sup>	91,2	65,7	98,9

<sup>a</sup> Dane dotyczące średnich są zależne od stosowanej definicji produktów. Definicja HS wyrobów rolnych, stosowana przez UE (HS 01 – 24), zawiera produkty rybołówstwa i leśnictwa, ale z działów (HS 25 – 97) wyłącza przetworzone produkty żywnościowe, tytoniowe i napoje. Definicja ta nie odpowiada definicji przyjętej w rundzie. Aneks I Porozumienia rolnego wyklucza produkty rybołówstwa (HS działy 3 i 16) oraz zawiera pozycje określone jako „rolne” z działów HS 29, 33, 35, 38, 41, 43, 50, 51, 52 i 53. Produkty naftowe (HS 2709 i 2710) są wyłączone z art. rolnych i nierolniczych. Natomiast w klasyfikacji International Standard Industrial Classification (ISIC), stosowanej głównie przez ONZ, próbuje się wprowadzić wyraźny podział na artykuły rolnicze i produkty spożywcze, napoje, wyr. tytoniowe, poprzez ich włączenie do artykułów przemysłowych.

<sup>b</sup> Średnie sektorowe oparte na klasyfikacji zgodnie z Porozumieniem rolnym WTO.

<sup>c</sup> Średnie sektorowe oparte na klasyfikacji HS.

<sup>d</sup> Średnie sektorowe oparte na klasyfikacji ISIC.

Źródło: *Trade Policy Review Poland, Report by the Secretariat (2000)*, s. 37

Stopień związania polskich stawek jest stosunkowo wysoki i wynosi 93,5%, co bardzo ogranicza zakres autonomii i możliwości podnoszenia stawek celnych. Zgodnie

<sup>37</sup> W pewnym uproszczeniu do pierwszej grupy zalicza się działy 1 – 24 klasyfikacji celnej HS, podczas gdy działy 25 – 97 obejmują towary nierolnicze. Taka definicja jest stosowana w Unii Europejskiej.

z Porozumieniem rolnym WTO wszystkie stawki celna na artykuły rolnicze, i znakomita większość na wyroby nierolnicze (92,2), zostały związane.

Średnia nieważona wszystkich stawek celnych stosowanych wobec członków WTO, z którymi nie zawarto porozumień o strefach wolnego handlu, wynosiła 15,9% i była niższa niż w 1993 roku (18,4%). Natomiast średnie stawki stosowane wobec krajów nie należących do WTO przeszło dwukrotnie wyższe (34,6%), co ukazuje znaczenie polityki konwencjonalnej w ramach tej organizacji i kolejnych rund negocjacji handlowych.

Jednak podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, istnieje ogromna różnica pomiędzy stawkami na artykuły rolnicze i nierolnicze. Średnia nieważona „związana” stawka KNU na artykuły nierolnicze wynosiła 10,5% (przed rundą – 17,0%), a na produkty rolnicze 55,5%. Co więcej, 99% stawek na artykuły nierolnicze jest wymierzane *ad valorem*, podczas gdy dla artykułów rolniczych odpowiedni odsetek wynosi jedynie 66%. Pozostałe cła mają charakter specyficzny lub kombinowany, co znacznie zmniejsza „przejrzystość” polityki handlowej oraz utrudnia ocenę poziomu protekcji i porównania międzynarodowe.

#### 4.2. Poziom efektywnej protekcji i eskalacja celna

Poziom nominalnej protekcji nie zawsze poprawnie odzwierciedla poziom rzeczywistej (efektywnej) protekcji przy wytwarzaniu wartości dodanej w przemyśle. *Stopa efektywnej protekcji* mierzy procentowy wzrost krajowej wartości dodanej produktu finalnego w związku z nałożeniem cła na ten produkt oraz na półfabrykaty służące do jego wytwarzania. Wysokie cła na półfabrykaty, podnosząc ich ceny, zmniejszają efektywną protekcję produktów finalnych.

Dla wyliczenia efektywnej protekcji potrzebne są dane zdezagregowane dotyczące przepływów międzygałęziowych w gospodarce. Te ostatnie nie są jednak łatwo dostępne. W Polsce analizę efektywnej protekcji prowadził przez wiele lat P. Marczewski<sup>38</sup>. Warto zatem przytoczyć wyniki jego analizy (tab. 2.).

Średnie poziomy nominalnej i efektywnej protekcji, co jest zrozumiałe, są bardzo zbliżone. *Występują jednak znaczące różnice w poszczególnych sektorach*. Najbardziej charakterystyczna jest ujemna efektywna protekcja w przemyśle paszowo – utylizacyjnym (ze względu na wysokie cła na surowce rolnicze) oraz papierniczym (z zawieszzeniami). *Natomiast najwyższe poziomy efektywnej protekcji, zazwyczaj znacznie przekraczające poziom nominalnej protekcji, wystąpiły w przemyśle rolno – spożywczym (55%), odzieżowym i środków transportu (10,3%)*.

Tabela. 2. Poziom nominalnej i efektywnej protekcji w Polsce w 1999 r.

Przemysł/gałaz (według klasyfikacji KGN)	Stawki nominalne (w%)		Stawki efektywne (w%)	
	bez zawieszzeń cel	z zawieszzenia- mi cel	bez zawieszzeń cel	z zawieszzenia- mi cel
Paliwowo – energetyczny	2,5	12,49	2,42	2,41
Metalurgiczny	3,60	3,50	4,05	3,92
Metalowy	4,10	4,08	4,49	4,51
Maszynowy	1,09	1,06	-0,27	-0,28
Precyzyjny	3,32	3,20	3,35	3,22
Środków transportu	7,81	7,74	10,43	10,36
Elektrotechniczny	2,70	2,69	2,37	2,42
Chemii ciężkiej	2,64	2,52	2,60	2,45
Chemii lekkiej	2,13	1,95	1,0	10,81
Materiałów budowlanych	1,10	1,10	0,46	0,48

<sup>38</sup> K. Marczewski, *Efektywna protekcja celna w latach 1997 – 1998, w: Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 1997 – 1998*, IKCHZ, Warszawa 1998.

Przemysł/gałaz (według klasyfikacji KGN)	Stawki nominalne (w%)		Stawki efektywne (w%)	
	bez zawieszzeń cel	z zawieszzenia- mi cel	bez zawieszzeń cel	z zawieszzenia- mi cel
Szklarski	2,04	1,91	1,73	1,58
Ceramiki szlachetnej	1,88	1,88	1,66	1,70
Drzewny i leśnictwo	2,94	2,94	2,55	2,57
Papierniczy	1,50	1,01	0,65	-0,11
Włókienniczy	3,0	43,01	2,73	2,71
Odzieżowy	13,72	13,72	19,01	19,03
Skórzany	8,45	8,45	8,77	8,81
Spożywczy – produkty zwierzęce	18,77	18,77	16,72	16,52
Spożywczy – produkty roślinne	26,51	26,43	32,52	32,44
Paszowo - utylizacyjny	4,33	2,04	-10,70	-15,29
Poligraficzny	0,42	0,42	-0,71	-0,50
Pozostały	7,39	7,39	9,15	9,21
Rolnictwo – produkcja roślinna	13,81	13,76	16,36	16,31
Rolnictwo - produkcja zwierzęca	23,97	23,97	54,12	55,10
Razem (średni poziom)	4,50	4,39	4,47	4,34

Uwaga: Dane w tabeli są przedstawione według polskiej klasyfikacji KGN i nie są bezpośrednio porównywalne z danymi według klasyfikacji handlowej HS.

Źródło: Marczewski (1998), s. 140 – 141.

W Polsce występuje znacząca eskalacja taryfowa. Prawie we wszystkich sektorach produkcji poziom nominalnej protekcji wzrasta wraz ze stopniem przetworzenia dóbr. Zjawisko to występuje zwłaszcza w produkcji żywności i napojów, wyrobów włókienniczych, produktów z drewna (meble) oraz produktów z minerałów niemetalicznych.

## 5. Preferencyjna polityka celna – konsekwencje dla Polski preferencji celnych stosowanych przez UE wobec państw rozwijających się

Analiza zmian w polityce celnej nie jest łatwa ze względu na odmienność systemów preferencji w Polsce i Unii. Różnice te dotyczą zasięgu geograficznego preferencji, sposobu ich stosowania oraz marginesu preferencji.

Zgeneralizowany system preferencji, w przypadku Polski, jest stosowany wobec krajów najbiedniejszych (48 w 1998 roku) oraz tych państw rozwijających się, których poziom PKB *per capita* jest niższy niż w naszym kraju (47 krajów). Natomiast w Unii zsp jest stosowany w sposób bardziej powszechny i obejmuje około 120 krajów (poza najbiedniejszymi). Na liście tej są prawie wszystkie kraje rozwijające się, jak również kraje WNP i Albania. Oznacza to, że przywóz do Polski z krajów korzystających z zsp wynosił 2,7% w 1998 roku i wzrósł do około 14% po przystąpieniu do UE<sup>39</sup>.

Dodatkowo, w krajach UE od 1995 roku zaczęto stosować *tzw. zasadę stopniowania (graduation)*, która odzwierciedlała GATT – owską koncepcję stopniowania obowiązków. Kraje, których PKB przekraczał w 1990 roku 6000 USD *per capita* zostały wyłączone z unijnego zsp w 1996 roku (są to kraje naftowe Zatoki Perskiej oraz cztery najbardziej rozwinięte kraje Azji Południowo - Wschodniej).

*Druga zasadnicza różnica dotyczy sposobu stosowania preferencji.* W Polsce obowiązuje jednolite cło, wynoszące 80% stawki podstawowej. Natomiast w UE marża preferencji

<sup>39</sup> E. Kawecka – Wyrzykowska, W. Zapędowski, *Porozumienie w sprawie rolnictwa i jego znaczenie dla Polski, w: J. Kaczurba, E. Kawecka – Wyrzykowska (red.), Polska w WTO, IKCHZ, Warszawa 1998.*

jest zróżnicowana (od 15 do 100%) i zależna od stopnia „wrażliwości” produktu. Na przykład, do towarów wrażliwych, o najniższej (15%) marży preferencji, zaliczono tekstylia i odzież, wyroby stalowe oraz różne produkty strefy umiarkowanej, takie jak dorsze, świeże ziemniaki, warzywa i owoce.

Istniejące zróżnicowanie systemów spowodowało, że nastąpiła zmiana zakresu preferencji po przystąpieniu do UE. Przykładowo, Polska musiała udzielić preferencji na import soku pomarańczowego, oleju słonecznikowego i sojowego, pieczywa, żurawiny, wielu produktów przemysłu włókienniczego, surowych skór, obuwia, olejów ropy naftowej czy kauczuku naturalnego. Z drugiej strony Polska musiała zawiesić preferencje na kilka pozycji (makuchy, herbata, orzeszki ziemne, ryż, śruta, masa celulozowa, ruda miedzi i manganu)<sup>40</sup>.

W efekcie, jako ocenia E. Kawecka – Wyrzykowska (1995b, s. 308), Polska zwiększyła 8,5 – krotnie wartość importu nierolniczego (z 1,3% do 11,1%), korzystającego z preferencji po przystąpieniu do Unii. Wynika to z objęcia preferencjami nowych krajów (w tym państw WNP) oraz rozszerzenia listy towarów. Jednak według oceny prof. Kaweckiej - Wyrzykowskiej nie spowoduje to poważnego zagrożenia dla krajowych rolników. Wynika to z faktu, że UE chroni podobne produkty rolnicze strefy umiarkowanej, a listy towarów są dosyć zbieżne. Nieco poważniejsze zagrożenie występuje w niektórych artykułach nierolniczych. Chodzi tu zwłaszcza o takie towary, jak: kazeina przemysłowa, obuwie o podeszwach z gumy lub tworzyw sztucznych, ciągniki rolnicze czy żelazochrom<sup>41</sup>.

*Drugi element*, który będzie miał wpływ na polską politykę celną, to system preferencji handlowych udzielanych przez Unię Europejską krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP).

Z punktu widzenia Polski najistotniejsze są koncesje celne udzielane krajom AKP na takie produkty rolnicze, jak cukier, banany oraz mięso wołowe. W konwencji z Lomé zagwarantowano na czas nieokreślony możliwość bezcłowego importu cukru do UE po minimalnych cenach gwarantowanych<sup>42</sup>.

Najbardziej kontrowersyjne są preferencje handlowe stosowane przez Unię w zakresie importu bananów. *Do 1993 roku* każdy kraj członkowski stosował własny system, przy jednolitej 20 – procentowej zewnętrznej taryfie celnej, nakładanej przy imporcie z krajów trzecich (Ameryki Łacińskiej). Od tego roku zaczęto stosować wspólną politykę. Określono mianowicie bezcłowy kontyngent na banany importowane z krajów AKP (857 tys. ton). Powyżej tej kwoty stosuje się wysokie, 150 – procentowe cło. Natomiast import z krajów trzecich (głównie państwa Ameryki Południowej) odbywa się w ramach kontyngentu celnego (2 mln ton przy 20 – procentowej stawce taryfowej), a powyżej tej sumy jest obciążony 170 – procentowym cłem<sup>43</sup>.

Rozwiązania unijne stosowane w imporcie bananów były wielokrotnie kwestionowane i stały się przedmiotem procedury rozstrzygania sporów GATT i WTO. Kolejne panele uznawały niezgodność unijnego reżimu importu bananów z zasadą niedyskryminacji<sup>44</sup>. W myśl zaleceń Organu Apelacyjnego WTO z września 1997 roku, Unia winna doprowadzić w ciągu 15 miesięcy do zgodności swego systemu z zasadą niedyskryminacji. Jednakże postęp w tej sprawie, zdaniem krajów Ameryki Łacińskiej, nie był zadowalający i zażądały one w grudniu 1998 roku oryginalnego panelu. Z kolei Stany Zjednoczone i Ekwador zażądały

<sup>40</sup> Import z krajów najuboższych jest całkowicie zwolniony z cła.

<sup>41</sup> E. Kawecka – Wyrzykowska, *Skutki przyjęcia przez Polskę zobowiązań w zakresie realizacji GSP i wspólnej taryfy zewnętrznej*, w: *Paszyński M. (red.), Proces i skutki dostosowań Polski do zagranicznej polityki ekonomicznej Unii Europejskiej*, IKCHZ, Warszawa 1999.

<sup>42</sup> Analiza znaczenia preferencji z Lomé IV dla Polski została przedstawiona na podstawie: Paszyński (1999).

<sup>43</sup> Przebieg kolejnych etapów „sporu bananowego” można prześledzić w dokumentach serii WTO. WT/DS27.

<sup>44</sup> Dok. WTO. WTO/DS27/AB/R, 9.09.1997. W raporcie Organu Apelacyjnego stwierdzono niezgodność reżimu importowego z art. I.1. (KNU) oraz art. XIII (niedyskryminacyjne stosowanie ograniczeń ilościowych). Zagadnienia związane ze stosowaniem ograniczeń ilościowych są analizowane w następnym rozdziale.

ustalenia poziomu koncesji, które mogą zawiesić jako sankcje przeciwko krajom UE za niewykonanie zaleceń Organu Apelacyjnego. Sankcje te zostały ustalone przez arbitra na poziomie 201 mln USD rocznie w przypadku Ekwadoru i 191 mln w przypadku Stanów Zjednoczonych, które je praktycznie wdrożyły<sup>45</sup>.

Kraje UE niewątpliwie naruszyły fundamentalną zasadę niedyskryminacji. Ich system polegał na przyznawaniu preferencji mniej wydajnym producentom z państw afrykańskich kosztem najbardziej efektywnych producentów z Ameryki Łacińskiej. Z drugiej jednak strony, jak argumentują państwa Unii, ten system jest formą pomocy dla państw najuboższych i pośrednią formą spłaty „kolonialnego dziedzictwa”. Trudno polemizować z takimi argumentami o charakterze moralnym.

Głównym rzecznikiem przestrzegania zasady niedyskryminacji były tradycyjnie Stany Zjednoczone. Dodajmy jednak, że produkcja bananów w krajach Ameryki Południowej jest zdominowana przez firmy wielonarodowe, wywodzące się głównie ze Stanów Zjednoczonych. Prawdziwy konflikt ekonomiczny występuje głównie pomiędzy jedną grupą krajów mniej rozwiniętych, ale korzystających z preferencji konwencji z Lomé, a pozostałą, domagającą się przestrzegania zasady niedyskryminacji. Konflikt ten ukazuje trudności w interpretacji koncepcji lepszego traktowania krajów rozwijających się oraz potencjalne sprzeczności między preferencjami ogólnymi (zawartymi w zsp) a unijnymi, stosowanymi w oparciu o kryteria polityczne.

## Podsumowanie

Pierwsze trudności w liberalizowaniu handlu rolnego wynikały ze stanowiska Stanów Zjednoczonych i stosowania ograniczeń ilościowych. Jednak potem główną przyczyną wykluczenia rolnictwa z negocjacji było najpierw stanowisko EWG, a następnie Wspólnot Europejskich. Kraje Wspólnoty już w połowie lat sześćdziesiątych wprowadziły protekcyjną wspólną politykę rolną (CAP: *Common Agricultural Policy*).

Generalnie ujmując, liberalna polityka handlowa przynosi korzyści w porównaniu z protekcyjnym. Teza ta znalazła odzwierciedlenie w głównych zasadach międzynarodowej polityki handlowej w ramach WTO i UE.

Również urynkowienie i otwarcie gospodarki polskiej było możliwe dzięki stopniowej liberalizacji tej polityki. Największe znaczenie miały obniżki cel, wynikające z porozumień WTO oraz Układu Europejskiego, zawartego z UE.

## Bibliografia

1. Michałek J., *Polityka handlowa – mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*. PWN, Warszawa 2002.
2. Neill, Nugent., *Unia Europejska*. UJ. Kraków 2012.
3. Płowiec U.: *Realizacja proeksportowej strategii rozwoju na tle przemian w dynamice i strukturze geograficznej oraz towarowej handlu zagranicznego Polski*. INE PAN. Warszawa 1995.
4. Rymarczyk J., *Protekcjonistyczne i liberalistyczne tendencje w polityce handlowej. Wspólnoty Europejskie*. Wrocław 1999.

<sup>45</sup> Wysokość sankcji winna odzwierciedlać szkody doznane przez gospodarkę kraju eksportera. Stany Zjednoczone wyjściowo szacowały swe sankcje na 520 mln USD. *Overview of the State of Play of WTO Disputes* (odpowiednie wydania z 2001 r.). <http://wto.org>.

## **REGULATIONS AND INTERNATIONAL PRACTICE OF THE CUSTOMS POLICY**

### **Summary**

The first difficulty in liberalization agricultural trade stemmed from his position as the United States and the application of any quantitative restriction. But then the main reason for the exclusion of agriculture from the negotiations was the first position of the EWG, and then of the European communities. Community countries already in the mid-sixties introduced protectionist common agricultural policy (CAP: Common Agricultural Policy). Generally speaking, liberal trade policy brings benefits in comparison with protectionism. This was reflected in the main principles of the international trade policy in the framework of the WTO and the EU. Also the introduction and opening of the Polish economy was made possible thanks to the progressive liberalization of this policy. The most important were tariff reductions resulting from the agreements of the WTO and of the Europe agreement with the EU.

**Key words:** trade policy, export duties, import duties, export, import, customs policy, preferential customs policy