

**Małgorzata Domiter**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**PRZESŁANKI TEORETYCZNE  
INTEGRACJI GOSPODARCZEJ  
I JEJ ZNACZENIE  
DLA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI HANDLOWEJ**

## **1. Wstęp**

Teoria integracji i ściśle związane z nią teorie unii celnej, wspólnego rynku, unii monetarnej stanowią organiczne części teorii handlu zagranicznego.

Zdaniem F. Machlupa zakres teorii integracji gospodarczej jest prawie identyczny z zakresem teorii handlu międzynarodowego. Podobnie twierdzi B. Balassa. Jego zdaniem teoria integracji gospodarczej zajmuje się skutkami ekonomicznymi integracji w jej różnych formach oraz problemami wynikającymi z różnic w krajowych politykach monetarnych, fiskalnych i innych. Teoria integracji ekonomicznej może być rozpatrywana jako część *international economics*, równocześnie jednak obejmuje obszar teorii handlu międzynarodowego, analizuje bowiem skalę wpływu zjednoczonych rynków narodowych na tempo wzrostu i koordynację polityki ekonomicznej unii.

## **2. Przesłanki i motywy integracji gospodarczej**

W gospodarce światowej porozumienia regionalne są obecne od setek lat. Propozycje unii celnej dla prowincji francuskich pojawiły się już w 1664 r. Austria podpisała porozumienie o wolnym handlu z pięcioma sąsiednimi krajami w XVIII i XIX wieku. Unie celne poprzedzały powstawanie nowych państw, np. Niemiec (Zollverein) i Włoch. Historycznie budowanie tożsamości narodowej było podstawą i motorem integracji, choć istniał równie silny związek między porozumieniami o integracji regionalnej a zgodnym z założeniami merkantylistycznymi poszukiwaniem dostępu do rynków. Zainteresowanie regionalizmem wykazywało również pewną cyklicz-

ność. W latach trzydziestych XX wieku doszło do wielkiego rozproszenia światowego systemu handlu, gdy rządy walczyły ze światowym kryzysem. Wśród rozwiązań mających sobie poradzić z jednostronnym protekcjonizmem znalazły się systemy regionalnych preferencji i bloki walutowe. Po drugiej wojnie światowej integracja regionalna przyczyniła się do politycznej odbudowy Europy poprzez wprowadzenie unii celnej Beneluxu (1974), utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1952) oraz zakrojonej szerzej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957). Utworzenie EWG doprowadziło w latach sześćdziesiątych do nagłego wybuchu regionalizmu wśród krajów rozwijających się. Kierowały się one najczęściej pragnieniem wprowadzenia strategii uprzemysłowienia, będącej substytutem dla importu. Porozumienia o integracji regionalnej były zazwyczaj bardzo protekcjonistyczne i interwencyjne. Utrzymywały one wysokie bariery zewnętrzne, a wiele z nich starało się administracyjnie określić rodzaj posiadanego przemysłu oraz jego lokalizację. W późnych latach siedemdziesiątych nieefektywność tego rodzaju porozumień stała się oczywista. W latach osiemdziesiątych nastąpiła zmiana postaw w handlu międzynarodowym i konkurencji. Jednostronną liberalizację uzupełniła nowa fala bardziej otwartych porozumień regionalnych. Unia Europejska odegrała znaczną rolę w odrodzeniu się tych porozumień poprzez negocjowanie stref wolnego handlu z krajami centralnej, wschodniej oraz południowej i śródziemnomorskiej Europy, a także przez rozszerzenie członkostwa [Hoekman, Kostecki 2002, s. 322-323].

Z ekonomicznego punktu widzenia głównym motywem skłaniającym poszczególne kraje do uczestnictwa w procesach integracyjnych jest szansa uzyskania korzyści gospodarczych w postaci zwiększonego poziomu lub większej stopy wzrostu produkcji lub ich określonych komponentów. Dla grupy krajów jako całości korzyści te mogą wynikać z szeregu przesłanek: zwiększona produkcja jest rezultatem specjalizacji zgodnie z założeniami teorii kosztów komparatywnych lub oszczędności ze skali produkcji, korzystniejsze *terms of trade* grupy krajów w stosunku do reszty gospodarki światowej, wymuszone zwiększenie wydajności przez zwiększoną konkurencję w ramach zintegrowanego obszaru [Ładyka 2002, s. 22-23]. Zatem według F. Machlupa „integracja jest swego rodzaju efektem rozszerzenia lub ograniczenia wymiany wolności handlu lub protekcjonizmu, unii celnych i innych form zróżnicowanego traktowania pewnych obszarów geograficznych z punktu widzenia handlu, korzyści z handlu i sposobu ich podziału, kształtowania się *terms of trade* i ich konsekwencji” [Ładyka 2002, s. 21].

Według Z.J. Kameckiego „przez integrację należy rozumieć wytworzenie się, w oparciu o wykształconą jednolitą strukturę ekonomiczną, pewnego organizmu gospodarczego obejmującego grupę krajów, organizmu, który ze względu na wysoki stopień wewnętrznych powiązań ekonomicznych i osiągniętą w wyniku tego wewnętrzną spójność ekonomiczną – wyodrębnia się z całokształtu gospodarki światowej [...]. Chodzi oczywiście o wyodrębnienie w tym sensie, w jakim z gospodarki światowej wyodrębniają się, choć jednocześnie są z nią powiązane, po-

szczególne gospodarstwa narodowe. Nie chodzi natomiast o wyodrębnienie w sensie wyobcowani się z tej gospodarki” [Kamecki 1967, s. 93-94, 97].

### 3. Czynniki determinujące integrację regionalną

Stałą ekspansję porozumień o integracji regionalnej warunkuje szereg czynników:

1. Tzw. efekt domina lub dominoregionalizacja – proces rosnących kosztów pozostawania poza porozumieniami regionalnymi, które tworzą inne kraje.

2. Globalizacja – postępująca internacjonalizacja rynków wywiera presję na firmy i rządy, by poszukiwać wzrostu efektywności poprzez powiększanie rynków oraz łatwiejszy dostęp do zagranicznych technologii i inwestycji. Proces ten pozwala prywatnemu sektorowi na lobbing w celu zredukowania kosztów handlowych, związanych z regulacjami. Te z kolei są postrzegane jako łatwiejsze do pokonania w ramach porozumień o integracji regionalnej.

3. Wiarygodność – niektóre rządy postrzegają porozumienia regionalne jako mechanizm hamujący reformy polityczne, ekonomiczne i pozaekonomiczne.

4. Polityka – umowy o integracji regionalnej są wprowadzane ze względu na potrzeby polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego. Zestaw pakietów politycznych, które mogą wpłynąć na zwiększenie dobrobytu wszystkich stron, może być w ramach porozumień regionalnych szerszy. Umowy o integracji regionalnej mogą również zawierać formalne mechanizmy transferu dochodów z jednego regionu do drugiego i często dotyczą krajów stosunkowo podobnych. Im bardziej kraje są do siebie zbliżone pod względem wyposażenia i poziomu dochodów, tym bardziej prawdopodobne, że ważny stanie się handel wewnątrzgałęziowy. To z kolei może ułatwić regionalną liberalizację. Z tego też względu wielkość handlu wewnątrzgałęziowego jest traktowana jako wskaźnik skali, w jakiej może dojść do istotnych nacisków na rzecz dostosowywania w wyniku liberalizacji. Koszty dostosowania mogą ulec obniżeniu, jeśli poziom handlu wewnątrzgałęziowego będzie wysoki. Związane jest to z tym, że miejsca pracy utracone na rzecz klientów odchodzących do efektywniejszych dostawców zagranicznych mogą zostać w znacznej mierze skompensowane przez tworzenie nowych miejsc pracy, spowodowanych przez większy popyt za granicą na podobne, lecz technologicznie zróżnicowane towary wytwarzane w kraju. Nie oznacza to jednak, że handel w obrębie branży nie będzie promował dostosowywania się i protekcjonizmu. Zagrożone konkurencją importową, wyspecjalizowane i stosunkowo mało mobilne czynniki produkcji będą poszukiwać protekcjonizmu. Szkody w tym wypadku wystąpią na poziomie firmy, a nie branży. Inne firmy z tej branży będą się rozwijać. Utrudnia to utrzymanie mechanizmów ochronnych, ponieważ wprowadza konflikt interesów w obrębie branży. Dla integracji regionalnej ma to znaczenie o tyle, że handel wewnątrzgałęziowy bywa znaczny między krajami o podobnym stopniu zamożności i relatywnie wysokim poziomie dochodów na jednego mieszkańca [Hoekman, Kostecki 2002, s. 323-324].

Przedsiębiorstwom wielonarodowym może być obojętne, czy wybrać *status quo* czy umowę o integracji regionalnej, tak długo dopóki zewnętrzne bariery w handlu nie ulegną zwiększeniu. Przedsiębiorstwa mogą aktywnie popierać integrację regionalną, jeśli uznają, że siła przetargowa bloku pozwoli na uzyskanie większego dostępu do rynków trzecich.

#### 4. Wewnętrzne i zewnętrzne efekty integracji

Wiele uwagi poświęcono kwestii, czy umowy o integracji regionalnej przynioszą szkodę dla światowego dobrobytu. Wpływ regionalnej integracji na kraje członkowskie i nie zrzeszone będzie zależał od typu rozważanego porozumienia (strefa wolnego handlu, unia celna czy wspólny rynek) oraz od stopnia liberalizacji handlu między regionami. Im większa jest wewnętrzna liberalizacja, tym większy będzie powstały wzrost konkurencji na rynkach regionalnych. Ponieważ jest to czynnik zwiększający dobrobyt w krajach członkowskich – cel integracji – może to być powiązane z większymi naciskami na dostosowywanie wobec branż nieefektywnych w krajach członkowskich. Branże te mogą próbować przerzucić koszty związane z dostosowaniem na kraje trzecie przez dążenie do zwiększenia barier zewnętrznych. Jeśli bariery zewnętrzne są wysokie, koszty zmiany kierunku handlu mogą być duże. Z tego powodu należy brać pod uwagę skalę dyskryminacji ukrytej wynikającej z preferencyjnej natury liberalizacji i możliwej dyskryminacji jawnej, skierowanej przeciwko krajom trzecim w formie większych barier na import *ex post*.

Integracja regionalna może być szkodliwa dla członków i krajów niezrzeszonych poprzez wymuszanie odejścia od najbardziej wydajnego dostawcy. Stworzenie bloku handlowego prowadzi bowiem do procesu odwrócenia kierunku handlu, tj. porzucenia wydajnego zewnętrznego dostawcy na rzecz droższego regionalnego. Jest to wymuszone przez eliminację ceł w handlu regionalnym. A. Hirschman i J. Tumlin twierdzili, że regionalizm musi zawierać zmianę kierunku handlu z przyczyn politycznych, ponieważ jest to efektywny mechanizm wynagrodzenia tych grup nacisku, które przeciwstawiają się bardziej ogólnej liberalizacji. Kraje niezrzeszone mogą doznać szkód w wyniku zmiany kierunku inwestycji i handlu, jeśli przedsiębiorstwa zdecydują się inwestować w obrębie integracji regionalnej i raczej produkować na miejscu, niż eksportować do strefy integracji [Hoekman, Kostecki 2002, s. 325-326].

W kontekście określenia szkód, jakie porozumienia regionalne powodują w krajach nieczłonkowskich, należy uwzględnić dwa aspekty: wpływ ekonomiczny na kraje trzecie i względy ekonomii politycznej, dotyczące poziomu zewnętrznego protekcjonizmu, przed jakimi stają grupy nacisku w krajach uczestniczących w porozumieniu.

Według ekonomistów koniecznym warunkiem wielostronnej akceptacji preferencyjnej liberalizacji jest, aby wolumen importu dokonywanego przez kraje członkowskie z krajów niezrzeszonych nie zmalał w odniesieniu do poszczegól-

nych produktów po wprowadzeniu porozumienia w życie. Badania statystyczne dowodzą, że test wolumentu importu został w przeszłości zaliczony pozytywnie, gdyż wzrosła intensywność handlu wewnątrz regionów oraz wzrosła skłonność regionów do prowadzenia handlu z resztą świata, wyrażona w procentach ich PNB. Wydaje się zatem, że na globalną integrację, mierzoną strumieniami handlu i przepływami kapitału, nie wpływają ujemnie wysiłki w kierunku integracji regionalnej [Trade Blocs... 2000]. Zdaniem jednak L.A. Wintersa „test wolumentu handlu” jest wadliwy w tym sensie, że wcale nie gwarantuje, iż nieczłonkowie nie zostaną poszkodowani wskutek integracji [Winters 1997, s. 228-234].

Odpowiedniejszą miarą wpływu integracji regionalnej na nie biorących w niej udziału jest skupienie się na cenach, jakie uzyskują oni w eksporcie do uczestników porozumienia po jego uformowaniu się. Ponadto znaczenie mają nie tylko skutki gospodarcze poszczególnych porozumień, lecz także efekty systemowe tej integracji:

- efekt rozmiękczenia preferencji: region obejmuje większą społeczność polityczną, zatem poszczególne grupy społeczne będą miały coraz mniejszy wpływ na politykę regionu jako całości,
- efekt asymetrii preferencji: ponieważ preferencje poszczególnych członków regionu są różne w różnych kwestiach, to wynika z nich potrzeba znalezienia kompromisu, która zwiększa prawdopodobieństwo skutecznego rozwiązania [Hoekman, Kostecki 2002, s. 332-333].

#### 4.1. Efekty integracji a forma integracji

To, jakie efekty przynosi dane porozumienie regionalne, zależy od typu integracji: strefy wolnego handlu, unii celnej czy systemu scentralizowanego. Pierwsze dwa typy różnią się od trzeciego tym, że zakładają brak dyskryminacji wśród członków porozumienia, każda bowiem korzyść przyznana członkowi B przez kraj członkowski A musi być dostępna również dla C. W systemie scentralizowanym porozumienia są negocjowane odrębnie z krajem centralnym i z krajami satelickimi. Zasadniczą różnicą między strefą wolnego handlu lub unią celną a wolnym rynkiem jest to, że wolny rynek ma wspólną zewnętrzną politykę handlową. Jakkolwiek będzie skala wewnętrznej liberalizacji handlu i konkurencji, wprowadzenie wspólnej zewnętrznej polityki handlowej może z upływem czasu spowodować stopniowe narastanie protekcjonizmu zewnętrznego, szczególnie jeśli branże konkurujące z importem dysponują instrumentami ochrony kontyngentowej, takimi jak działania antydumpingowe. Skalę ekspansji stosowania i zasięgu działań antydumpingowych w unii celnej wyraźnie ilustrują doświadczenia Unii Europejskiej. Strefy wolnego handlu mają natomiast odmienną dynamikę, ponieważ ich członkowie w pewnym sensie konkurują w zewnętrznej polityce handlowej. Jakkolwiek ekonomia polityczna strefy wolnego handlu jest w porównaniu z unią celną złożona, w

sumie strefy wolnego handlu mają szansę być bardziej liberalne. Nachylenie zewnętrznej polityki handlowej ku protekcjonizmowi, które pojawia się w unii celnej, może być słabsze w strefie wolnego handlu. Ponieważ nie istnieje wtedy wspólna zewnętrzna polityka handlowa, uprawiający tę politykę członkowie strefy konkurują z sobą.

System scentralizowany składa się zasadniczo z układu bilateralnych porozumień handlowych. Ponieważ członkowie tego systemu podlegają dyskryminacji, może to doprowadzić do słabszej liberalizacji niż w ramach strefy wolnego handlu. Ponadto trudno jest wraz z upływem czasu likwidować wiele uprzednio dozwolonych wyłączeń. W strefach wolnego handlu zakres wyłączeń jest mniejszy. W systemie scentralizowanym większe są możliwości prowadzenia polityki zakładającej efektywne osłabienie liberalizacji. Jeśli każdy kraj zachowa opcje ochrony kontyngentowej (antydumping, środki ochronne) przeciwko krajom członkowskim, to dysponujące siłą branże w kraju centralnym będą miały swój interes we wprowadzaniu klauzul ochronnych o szerokim zasięgu i stosunkowo ostrych reguł uznawania pochodzenia towaru. Tak właśnie było z porozumieniami asocjacyjnymi, zawartymi przez UE z krajami Europy Środkowej i Wschodniej w 1992 r. [Hoekman, Kostecki 2002, s. 335-336].

## 5. Przesłanki integracji europejskiej

Przesłankami integracji zachodnioeuropejskiej po drugiej wojnie światowej były głównie motywy polityczne. To, co zostawiły po sobie dwie wojny światowe, skłoniło bowiem polityków do poszukiwania takiej formy współpracy między krajami Europy, która mogłaby zapobiec konfliktom zbrojnym, w tym celem naczelnym stało się przeciwdziałanie ewentualnemu odrodzeniu militarystyki niemieckiej. Wspomniane uwarunkowania polityczne dotyczyły zatem trzech dziedzin:

1. Ostatnia wojna dowiodła, iż nie skrzepowane i rozwijające się nacjonalizmy mogą dać asumpt do nowej wojny. Stąd przekonanie, że należy poszukiwać dla Europy nowych rozwiązań.

2. Poczucie zagrożenia komunizmem skłoniło Stany Zjednoczone do działań zmierzających do uchronienia Europy przed masową komunizacją życia i polityki. Działania te zaowocowały udzieleniem państwom europejskim ekonomicznego wsparcia (plan Marshalla, 1948 r.) i podpisaniem paktu wojskowego (Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego – NATO, 1949 r.).

3. Plany włączenia w struktury europejskie Niemiec w celu uzyskania kontroli nad gospodarką niemiecką i tym samym zapobieżenie ewentualnym konfliktom, zwłaszcza zbrojnym [Wysokińska, Witkowska 2001, s. 17]. W tym duchu też wypowiedział się w 1946 r. Winston Churchill, apelując o utworzenie „Stanów Zjednoczonych Europy”, czemu służyć miało nawiązanie ścisłej współpracy między Francją a Niemcami.

Ponadto w Europie narastało w tym czasie przekonanie, że powinny powstać organizacje specyficzne dla Europy, które uzupełniłyby działalność światowych organizacji, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Bank Światowy. W 1948 r. powstaje pierwsza powojenna organizacja zachodnioeuropejska – Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OECC), która stała się podstawą do utworzenia w 1961 r. Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) [Wysokińska, Witkowska 2001, s. 18]. Począwszy od 1948 r., zgłoszono do GATT i WTO niemal 200 regionalnych porozumień handlowych. Około połowy wszystkich notyfikacji odbyło się po 1990 r., wiele spośród nich dotyczyło krajów europejskich [Hoekman, Kostecki 2002, s. 321].

Faktycznym impulsem do przyszłej integracji europejskiej stała się deklaracja francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana z 9 maja 1950 r. Został w niej zawarty plan podporządkowania niemieckiego sektora węgla i stali ponadnarodowemu zarządzaniu w celu zapewnienia pokoju na świecie. 18 kwietnia 1951 r. doszło do podpisania Traktatu Paryskiego o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali – EWWiS. Wspólnota ta zaczęła funkcjonować 23 lipca 1952 r. i zgodnie z ustaleniami okres jej funkcjonowania ustalono na 50 lat, tzn. do 23 lipca 2002 r. Kolejne traktaty, zwane od miejsca ich podpisania traktatami rzymskimi, zostały zawarte 25 marca 1957 r. Były to: traktaty o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EUROATOM). W przeciwieństwie do postanowień o funkcjonowaniu EWWiS okres obowiązywania tych traktatów jest nieograniczony. Z tym, że nazwy EWG używano do 1 listopada 1993 r., czyli do wejścia w życie Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej (TUE). Zmiana nazwy została spowodowana faktem, iż na mocy TUE włączono nowe postanowienia do traktatu ustanawiającego EWG. Dotyczyły one m.in. obywatelstwa Unii oraz współpracy w dziedzinie edukacji i kultury. Zmiany te oddawały przy tym intencję stopniowego przekształcania EWG ze wspólnoty gospodarczej w unię polityczną. Sygnatariuszami trzech traktatów założycielskich było sześć krajów: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN i Włochy. Skład tych krajów stopniowo zwiększył się do 15. W 1973 r. został poszerzony o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię. W 1981 r. o Grecję. W 1986 r. do krajów tych dołączyły Hiszpania i Portugalia, a w 1995 r. Austria, Finlandia i Szwecja. Natomiast formalne wnioski o członkostwo w UE kolejno zgłaszało 13 państw: Turcja – od 1964 r. stowarzyszona ze wspólnotami, kraje tworzące unię celną z WE tj. Malta – od 1971 r. i Cypr – od 1977 r. oraz kraje Europy Środkowo-Wschodniej stowarzyszone ze wspólnotami na mocy układów europejskich: Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Litwa, Łotwa, Estonia oraz Słowenia [Unia Europejska... 2001, s. 17-20].

Rozszerzanie i pogłębianie więzi integracyjnych w ramach Unii Europejskiej odpowiada teoretycznemu schematowi ewolucji procesu integracji gospodarczej.

Tabela 1. Stopnie integracji i ich charakterystyka według B. Balassy

Stopnie integracji	Cechy charakterystyczne					
	redukcja wzajemnych ograniczeń handlowych	eliminacja wzajemnych ograniczeń handlowych	zewnątrznie wspólne ograniczenia handlowe	wspólny przepływ czynników produkcji	harmonizacja polityki pieniężnej i fiskalnej (stałe kursy walutowe)	unifikacja polityki pieniężnej i fiskalnej (określenie jej przez władze centralne)
Preferencyjne porozumienie handlowe	×					
Strefy wolnego handlu	×	×				
Unia celna	×	×	×			
Wspólny rynek	×	×	×	×		
Unia monetarna	×	×	×	×	×	
Unia gospodarcza	×	×	×	×	×	×

Źródło: [Ładyka 2002, s. 18].

Przedstawiona klasyfikacja etapów integracji gospodarczej według B. Balassy (tab. 1) nie może być jednak traktowana czysto mechanicznie w celu przeniesienia jej do kalendarza procesów integracyjnych. Poszczególne etapy procesu integracyjnego następują po sobie, ale także nakładają się na siebie, współuczestnicząc w czasie. Istotne jest również, przy wykorzystaniu klasyfikacji procesów integracyjnych według B. Balassy, odczytywanie ich w połączeniu z klasyfikacją J. Tinbergena, który wyróżnia integrację pozytywną i negatywną. Integracja negatywna oznacza usunięcie przeszkód w obrocie handlowym między krajami członkowskimi, tj. eliminację wzajemnych restrykcji w procesie liberalizacji wymiany. Integracja pozytywna oznacza taką modyfikację instrumentów w sferze polityki ekonomicznej i – co ważniejsze – wprowadzenie w życie także nowych instrumentów i instytucji ułatwiających efektywne funkcjonowanie rynku w obszarze zintegrowanym. Integracja negatywna oznacza eliminację dyskryminacji w zakresie reguł i polityki ekonomicznej, realizowanej pod wspólnym nadzorem. Integracja pozytywna jest swego rodzaju transferem wspólnych instytucji lub też wspólnej egzekucji władzy, przynajmniej w pewnym zakresie. W praktyce integracja pozytywna i negatywna nie dają się łatwo oddzielić od siebie, choć pozornie wydaje się, że negatywna dotyczy tylko niższych etapów integracji, druga zaś występuje dopiero na etapie budowy unii ekonomicznej. Według J. Pelkmansa np. etapy integracji dzielą się na dwie grupy, z czego trzy kolejne etapy, licząc od początku układu:

strefa wolnego handlu, unia celna i wspólny rynek, nie mieszczą się w pojęciu integracji pozytywnej [Ładyka 2002, s. 6-10].

J. Pelkamans odnosi się krytycznie do nadto sformalizowanego jego zdaniem schematu przedstawionego przez B. Balassę. Wskazuje, że etapy integracji należy traktować jako teoretyczny model, zachowujący zasadę następczości etapów integracyjnych w celach analitycznych. Nie ma jednak powodu do doszukiwania się w procesach integracyjnych wszystkich modelowo przyjętych sekwencji. Dla przykładu wskazuje EWG, która jego zdaniem zapoczątkowała swój byt w postaci unii celnej, a nie jako strefa wolnego handlu.

## **6. Integracja europejska jako unia celna. Podstawy definicyjne i regulacje prawne GATT/WTO**

Unia celna jest tworem prawa międzynarodowego, którego instytucjonalny byt związany jest z KNU. Stanowi ona bowiem odstępstwo od KNU, jednak istnienie jej możliwe jest również w systemach handlowych nie opierających się na KNU.

Istotą unii celnej jest przekształcenie dwóch lub więcej odrębnych systemów celnych w jeden system. Następuje zatem usunięcie barier pomiędzy tymi systemami i ukształtowanie wspólnej bariery celnej zewnętrznej. Ukształtowanie unii celnej nie wymaga działania w obrębie państw o uporządkowanym przez KNU handlu wzajemnym. Stąd też unie celne są tworamiprawnymi charakterystycznymi również dla państw poza współczesnym multilateralnym systemem handlowym GATT/WTO. Jest to jedna z najstarszych instytucji prawa międzynarodowego, regulującego handel międzynarodowy. Ze względu na mocne zakorzenienie historyczne instytucji unii celnej, system multilateralny zmuszony był zaakceptować nie tylko istniejące unie celne (np. unię celną Beneluksu), lecz również abstrakcyjną możliwość ich dalszego zakładania.

Unia celna prowadzi do usunięcia przeszkód dla wolnej konkurencji, wzmacniając tym samym efekt handlowy, prowadząc do wzrostu produkcji oraz korzystniejszej alokacji towarów. Tymczasem strefy wolnego handlu, zachowując wewnętrzne bariery dla towarów niepochodzących ze stron strefy, wypaczają konkurencję wewnątrz i na zewnątrz strefy [Czubik 2002, s. 74-75].

Zgodnie z definicją zawartą w art. XXIV ust. 8 GATT unia celna oznacza zastąpienie dwóch lub więcej obszarów celnych przez jeden obszar celny. Następuje całkowite zniesienie ceł i innych ograniczeń handlowych pomiędzy państwami-członkami unii celnej, połączone z zastosowaniem wspólnej taryfy celnej na zewnątrz unii. Ze względu na ujednoliconą taryfę zewnętrzną unii dla państwa trzeciego, wprowadzenie towaru pochodzącego z tego państwa na terytorium jednego z państw członkowskich unii celnej oznacza wprowadzenie tego towaru na terytorium każdego z państw-członków tej unii. Handel towarami pochodzącymi z

państw składowych unii, wewnątrz ukształtowanej unii celnej, to handel całkowicie wolny od prawie wszelkich ograniczeń o charakterze celnym: taryfowym i para- oraz pozataryfowym.

Tabela 2. Etapy integracji gospodarczej w układzie B. Balassy z rozszerzeniem I. Tinbergena

Etap	Określenie	Charakterystyka
Strefa wolnego handlu	– zniesienie cel i kwot dla importu z krajów członkowskich, – kraje zrzeszone utrzymują własne cła ( i kwoty) wobec importu z krajów trzecich	definicja GATT brak integracji pozytywnej
Unia celna	– zniesienie dyskryminacji na rynku produktów dla krajów członkowskich unii: zniesienie barier w przepływie towarów, ustanowienie wspólnej taryfy celnej, ujednoczenie polityki handlowej wobec partnerów zewnętrznych	definicja GATT brak integracji pozytywnej
Wspólny rynek	– unia celna przy równoczesnym zniesieniu ograniczeń w przepływie czynników produkcji w postaci kapitału i siły roboczej oraz usług	poza GATT definicja powinna obejmować usługi brak integracji pozytywnej
Unia ekonomiczna (gospodarcza)	– wspólny rynek przy pewnej harmonizacji narodowej polityki ekonomicznej w celu usunięcia dyskryminacji wynikającej z różnic tej polityki	wprowadzenie integracji pozytywnej niewyraźne określone
Pełna integracja gospodarcza	– unifikacja polityki monetarnej, fiskalnej, socjalnej i anty-kryzysowej – ustanowienie władzy ponadnarodowej, której decyzje są wiążące dla krajów członkowskich	centralizacja: wizja państwa unitarnego wprowadzenie ponadnarodowości

Źródło: [Ładyka 2002, s. 18; *Unia Europejska...* 2001, s. 20].

Układ ogólny sankcjonuje jednak stosowanie pewnych ograniczeń w handlu wewnątrz unii. Ograniczenia te mają charakter czasowy lub permanentny, gdy możliwość ich stosowania nie jest zawężona wyłącznie do okresu kształtowania się unii. Ograniczenia o charakterze czasowym dotyczą problemu formowania reżimu preferencyjnego. Nagłe ukształtowanie porozumienia preferencyjnego mogłoby doprowadzić do znacznych strat w państwach-stronach nowego systemu regionalnego z tytułu pojawienia się braku ochrony przed konkurencją. Niedostosowane do nowych warunków konkurencji branże, szczególnie w państwach o podobnych cechach gospodarki i małej komplementarności wzajemnej gospodarek, polityka taka doprowadziłaby do upadku. Z tego tytułu przewidziana w art. XXIV ust. 5(a) i (b) możliwość ustalania okresu przejściowego dla ustanowienia reżimu wolnohandlowego okazała się zaakceptowaniem powszechnej konieczności. Jeśli chodzi o akceptację permanentnych ograniczeń w handlu wewnątrz unii, zdecydowanie najdziwniejszym postanowieniem art. XXIV ust. 8(a) (i) i dotyczącym samej istoty pojęcia w tym względzie jest akceptacja obok „właściwych” unii celnych – takich, w których następuje zniesienie cel i ograniczeń handlowych w stosunku do „w za-

sadzie całej wymiany handlowej pomiędzy terytoriami wchodzącymi w skład unii”. Również akceptacja takich unii, w których następuje analogiczne zniesienie ceł i ograniczeń, lecz jedynie w stosunku do „w zasadzie całych obrotów produktami pochodzącymi z tych terytoriów”. Oznacza to akceptację unii celnej zachowującej bariery wewnętrzne na towary sprowadzane z zewnątrz na terytorium jednego z państw-członków unii i eksportowane – w obrębie unii – na terytorium innego członka. Ogólny układ akceptuje istnienie takiego typu unii jako zdecydowanie „gorszego” jej rodzaju. Świadczy o tym użyty we wskazanym wyżej ustępie zwrot „co najmniej”, sugerujący ostateczność powołania unii drugiego typu. Unia celna tego typu stanowi rozwiązanie pośrednie pomiędzy strefą wolnego handlu a unią celną.

W historii systemu GATT/WTO unia celna nigdy nie była szczególnie preferowanym rozwiązaniem. Dla przykładu w latach czterdziestych i pięćdziesiątych na 5 ugrupowań regionalnych zgłoszonych systemowi GATT tylko 3 to były unie i 2 strefy wolnego handlu. Od roku 1960 jej stosowanie przez strony, w porównaniu ze strefą wolnego handlu, należało do rzadkości – jedynie 12% systemów regionalnych zgłoszonych systemowi GATT, gwarantujących preferencje handlowe, to unie celne. Dla systemu WTO, jak do tej pory, wskaźnik ten wynosi ok. 7%. Ich liczba w dotychczasowej historii systemu multilateralnego nie przekracza 10% wszystkich notyfikowanych ugrupowań regionalnych [Czubik 2002, s. 84-85].

Strefa wolnego handlu w odróżnieniu od unii celnej jest tworem prawa międzynarodowego zupełnie sztucznym i wtórnym, zawdzięczającym swój byt prawny wyłącznie innej konstrukcji tego prawa, klauzuli najwyższego uprzywilejowania, od której to KNU strefa jest najbardziej manifestowanym wyjątkiem. Strefa jest prostym zniesieniem ceł i ograniczeń w handlu wzajemnym stron takiego porozumienia, przy jednoczesnym trwaniu dotychczasowych warunków wymiany handlowej, tj. według KNU, pomiędzy państwami strefy a państwami systemu multilateralnego, uwzględniając powszechnie KNU. Przed ukształtowaniem systemu multilateralnego opartego na powszechnej KNU oraz współcześnie wyłącznie pomiędzy państwami poza systemem multilateralnym GATT/WTO nie można mówić o strefach wolnego handlu. Porozumienia o charakterze stref wolnego handlu, w warunkach nieograniczonej swobody kształtowania swoich układów handlowych, nie miały charakteru wyjątkowego. Nie musiały one spełniać żadnych warunków formalnych (wymaganych obecnie przez art. XXIV GATT, np. co do obejmowania swoim zakresem w zasadzie całej wymiany handlowej) ani prowadzić do wolnego handlu między stronami. Bez jakichkolwiek ograniczeń każde z państw, wobec braku uporządkowanego za pomocą KNU systemu handlu światowego, mogło stworzyć tyle odmiennych systemów i reguł handlowych, ilu partnerów gospodarczych posiadało. Warunkiem funkcjonowania strefy wolnego handlu, w rozumieniu art. XXIV, jest bowiem istnienie powszechnej KNU. Państwa spoza systemu GATT/WTO nadużywają określenia „strefa wolnego handlu”, określając tym mianem porozumienia analogiczne do konstrukcji, nie będące jednak odstępstwem od

powszechnej KNU, która ich nie dotyczy. Istnienie przed powstaniem systemu GATT/WTO tego typu relacji wzajemnych, polegających na prostym i pełnym zniesieniu ceł zasadniczo w układach bilateralnych, świadczy o kształtowaniu się tendencji wolnohandlowych w okresie poprzedzającym powszechną KNU. Tego typu relacje, jako odstępstwa od KNU, powstające bez gwarancji trwałości, były w większym stopniu przejawem pełnej swobody kształtowania stosunków handlowych przez strony niż świadectwem rozwoju tendencji wolnohandlowych.

Państwa z systemu GATT/WTO udzielały KNU o analogicznym zakresie zastosowania, jak KNU z układu ogólnego swoim ważnym partnerom gospodarczym, w celu rozciągnięcia na nich skutków własnego otwarcia rynku, osiągniętego w wyniku rund układu multilateralnego. Przykładem takiego działania jest KNU udzielana co roku przez USA Chinom, zanim uzyskały one stałą taką klauzulę, a następnie przystąpiły do WTO lub KNU udzielana Wietnamowi. Podobną klauzulę udzieliła Polska Rosji w art. 4 traktatu o handlu i współpracy gospodarczej [DzU 1995]. Polska związana jest ponadto kilkunastoma międzynarodowymi umowami handlowymi typu FCN, głównie z okresu międzywojennego, których jednym z postanowień jest wzajemne udzielenie sobie KNU. Ze względu na fakt, że państwa, z którymi umowy te zostały zawarte są stronami GATT/WTO, klauzula ta nie ma żadnego znaczenia dla warunków handlu pomiędzy stronami. W warunkach istnienia takich relacji pomiędzy państwami systemu GATT/WTO i państwami spoza systemu określenie jako strefy wolnego handlu umów wolnohandlowych pomiędzy państwami spoza systemu jest sugerowaniem nieprzenoszalności preferencji z tych umów na stronę traktatu zawierającego KNU pomiędzy państwem „systemu” i „pozasystemowym”. *De facto* jest to zatem strefa wolnego handlu, choć w rozumieniu KNU z tego traktatu, a nie KNU z układu ogólnego. Analogicznie można mówić o istnieniu stref wolnego handlu w stosunku do konkretnych klauzul KNU, w okresie przed ukształtowaniem powszechnej KNU systemu multilateralnego [Czubik 2002, s. 87-88].

Artykuł XXIV ust. 8(b) GATT definiuje strefę wolnego handlu jako grupę dwóch lub więcej obszarów celnych, między którymi zostały zniesione cła i inne ograniczenia w stosunku do w zasadzie całej wymiany handlowej, obejmującej produkty pochodzące z tych obszarów. Strefa wolnego handlu oznacza zatem zniesienie pomiędzy państwami-stronami reżimu ograniczeń handlowych na produkty pochodzące z tych krajów. Nie oznacza jednak zniesienia ceł i ograniczeń na produkty pochodzące z krajów trzecich na granicach wewnętrznych strefy. Wprowadzenie towaru na teren jednego z państw strefy jest tożsame z wprowadzeniem go na teren całej strefy – nie jest ona bowiem obszarem celnym (w rozumieniu art. XXIV ust. 2 GATT), a tylko reżimem wolnohandlowym, składającym się z dwóch lub więcej obszarów celnych znoszących cła jednego państwa względem towarów pochodzących z innego. Ze stworzeniem strefy nie wiąże się wprowadzenie wspólnej taryfy. Jest jednak faktem, że często taryfy zewnętrzne, stosowane przez poszczególne strefy, w stosunku do towarów niepochodzących ze strefy, mogą ulec mniej lub bardziej przy-

padkowemu ujednoczeniu. Nie oznacza to jednak zastąpienia obszarów celnych stron strefy przez jeden obszar celny. Reeksportowanie na obszar celny jednego państwa-strony strefy towaru importowanego uprzednio z kraju trzeciego na terytorium drugiego państwa-strony strefy wiązać się będzie z ponownym uiszczeniem cła.

Odnoszący się do stref wolnego handlu art. XXIV ust. 8(b), podobnie jak pkt (a) odnoszący się do unii celnych, przewiduje możliwość zastosowania w handlu pomiędzy stronami strefy, w razie konieczności, środków ochronnych i ograniczeń handlowych dozwolonych w art. XI-XV i XX.

Strefy wolnego handlu są najpopularniejszymi porozumieniami wolnohandlowymi. Prawie 80% systemów wolno- i preferencyjnohandlowych, utworzonych zgodnie z art. XXIV GATT i innymi wyjątkami od KNU o charakterze abstrakcyjnym, to strefy wolnego handlu. W okresie funkcjonowania systemu GATT mniej niż 65% umów zgłoszonych systemowi tworzyło strefy, w systemie WTO natomiast prawie 90% notyfikowanych umów to umowy tworzące strefy lub umowy przejściowe, zmierzające do utworzenia strefy. Strefa, prawie od początku stosowania możliwości integracyjnych wynikających z art. XXIV, była najpopularniejszym środkiem integracji wolnohandlowej. W latach dziewięćdziesiątych jej zastosowanie stało się szczególnie popularne, głównie w związku z nagłym rozwojem relacji wolnohandlowych Wspólnot i EFTA z państwami Europy Środkowej i państwami bałtyckimi. Tym samym strefa wyparła używanie innych możliwości gwarantowania preferencji handlowych [Czubik 2002, s. 96].

## Literatura

- Czubik P., *Wolny handel towarami. Podstawy międzynarodowego regionalizmu handlowego*, Wydawnictwo Kantor, Zakamycze 2002.
- DzU 1995 nr 50, poz. 266.
- Hoekman B., Kostecki M.M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, AE, Wrocław 2002.
- Kamecki Z., *Pojęcia i typy integracji*, „*Ekonomista*” 1967 nr 1.
- Ładyka S., *Integracja gospodarcza – definicje, etapy rozwojowe, założenia teoretyczne*, [w:] *Stosunki Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, SGH, Warszawa 2002.
- Trade Blocs*, Oxford University Press for the World Bank, World Bank 2000.
- Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.
- Winters L.A., *Regionalism and the Rest of the World: The Irrelevance of the Kemp-Wan Theorem*, „*Oxford Economic Papers*” 1997 nr 49.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 2001.

## **THEORETICAL PREMISES OF ECONOMIC INTEGRATION AND ITS IMPORTANCE FOR THE TRADE POLICY SHAPING**

### **Summary**

The integration theory and the closely related theories of customs union, single market and monetary union constitute organic parts of the foreign trade theory. The scope of economic integration theory is almost identical with the scope of the international trade theory. The economic integration theory may be considered part of the International Economics. Simultaneously, it also covers part of the international trade theory since it analyses the scale of the impact of united national markets on the growth and co-ordination of the union's economic policy. In practice, any form of integration is, essentially, a trade integration. Along with the onset of liberalization tendencies in economy, especially with regard to trade, the economic integration and its effects for international trade must be subject to the regulations of GATT/WTO.