

RYSZARD ŁAWNICZAK

STREFA WOLNEGO HANDLU — FORMA UGRUPOWANIA INTEGRACYJNEGO Z PRZYSZŁOŚCIĄ

Przełom lat 1966/67 rozpoczął nowy etap w historii zachodzących od końca II wojny światowej w Europie i na świecie wzmożonych procesów makroregionalnej integracji gospodarczej. Jedno z wielkich regionalnych ugrupowań integracyjnych: Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA = European Free Trade Association) zakończyło w dniu 1 stycznia swój okres przejściowy zredukowaniem o ostatnie 20% ceł na towary przemysłowe w obrocie wewnętrznym, tworząc tym samym rynek 100 milionów konsumentów, oraz pierwszą na świecie właściwą Strefę Wolnego Handlu towarów przemysłowych. Siedem krajów członkowskich EFTA: Wielka Brytania, Szwecja, Norwegia, Dania, Austria, Szwajcaria, Portugalia, oraz jeden kraj stowarzyszony — Finlandia, zrealizowało tym samym swój pierwszy cel przewidziany w Układzie sztokholmskim — utworzenie strefy wolnego handlu na trzy lata wcześniej niż zakładano w pierwotnym planie redukcji ceł, i na półtora roku wcześniej niż EWG.

Paradoksem jest, że w 1967 r., w którym w krajach członkowskich EFTA podkreśla się osiągnięty przez Stowarzyszenie sukces w dziedzinie realizacji wspólnego rynku towarów przemysłowych, jednocześnie Austria kontynuuje rokowania w sprawie przyjęcia jej do EWG, a w końcu maja 1967 r. Wielka Brytania, a za nią Irlandia, Dania, Norwegia i Szwecja złożyły ponownie wnioski o przyjęcie do EWG. Powyższe fakty oraz to, że od chwili powstania i przez siedem lat okresu przejściowego EFTA powątpiewano w skuteczność i efektywność zastosowanego w nim mechanizmu, czy jak to niektórzy określają „techniki wolnego handlu” — wydaje się potwierdzać słuszność głoszonego przez niektórych ekonomistów i polityków, zwłaszcza zaś apologetów EWG, poglądu iż Stowarzyszeniu temu nie warto poświęcać większej uwagi. Nic bardziej błędnego.

Niedocenianie EFTA (także w krajach socjalistycznych) jest wynikiem poważnego nieporozumienia. Traktuje się bowiem to Stowarzyszenie jako twór przejściowy, jako regionalne ugrupowanie integracyjne, które dzisiaj istnieje a jutro może się rozpaść wchodząc w skład EWG. Istota problemu leży jednak w tym, że nie należy rozpatrywać EFTA tylko jako

tymczasowego i konkurencyjnego w stosunku do EWG ugrupowania integracyjnego, lecz spojrzeć na to Stowarzyszenie jako na przykład realizowanej po raz pierwszy, i to z sukcesem, wielostronnej Strefy Wolnego Handlu krajów gospodarczo rozwiniętych, Strefy Wolnego Handlu traktowanej przez ekonomistów burżuazyjnych jako najniższa forma integracji gospodarczej, najniższy jej stopień¹.

Kraje członkowskie EFTA decydując się na wybór tej właśnie formy, odważyły się w rzeczywistości na wielki eksperyment. Wynik tego eksperymentu może mieć poważny wpływ na obejmujący cały świat trend w kierunku tworzenia regionalnych ugrupowań integracyjnych, z wszystkimi tego następstwami dla rozwoju międzynarodowych stosunków gospodarczych. Stąd też nieistotne jest czy EFTA rozpadnie się, czy przetrwa jeszcze parę lat, istotne jest to, że zdała ona egzamin jako pierwsza w historii Strefa Wolnego Handlu. Jeżeli bowiem nawet dojdzie do jej rozwiązania, to krok taki będzie przede wszystkim wynikiem sytuacji politycznej w Europie, a nie dowodem kompromitacji samej koncepcji.

Celem niniejszego artykułu jest właśnie próba spojrzenia na EFTA pod innym kątem widzenia, niż to się dotychczas w literaturze przedmiotu praktykowało. Będzie to więc próba odpowiedzi na następujące istotne pytania: 1) co należy rozumieć pod pojęciem Strefy Wolnego Handlu? 2) czy Strefa Wolnego Handlu jest możliwa do zrealizowania? 3) jaką realną alternatywę stanowi ona w stosunku do koncepcji Unii Celnej? 4) jak dalece może się ona okazać efektywna w działaniu? 5) jaką przyszłość ma ta forma ugrupowania integracyjnego i 6) jakie znaczenie ma odpowiedź na powyższe pytania dla Polski i innych krajów socjalistycznych?

Chcąc chociaż częściowo odpowiedzieć na powyższe pytania, należy przeanalizować jedyną dotychczas z sukcesem realizowaną Strefę Wolnego Handlu tzn. Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu. Zanim jednak do tego przejdziemy konieczne jest bardziej dokładne sprecyzowanie samego pojęcia przedmiotu analizy.

I. STREFA WOLNEGO HANDLU — DEFINICJA I STRONA TEORETYCZNA

Pojęcie „Strefa Wolnego Handlu” jest stosunkowo nowe i pojawiło się dopiero po raz pierwszy przy rokowaniach w sprawie utworzenia tzw. Międzynarodowej Organizacji Handlu (International Trade Organization)

¹ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration* London 1962, s. 2. B. Balassa, jak większość ekonomistów burżuazyjnych, utożsamia akty polityki gospodarczej polegające na usuwaniu przeszkód dla handlu i ruchu czynników produkcji z procesem integracji gospodarczej, uważając w następstwie poszczególne rodzaje ugrupowań integracyjnych za formy integracji. Autor artykułu podziela poglądy Z. Kameckiego przedstawione w *Ekonomiście* 1967, nr 1 i jest zdania, że należy roz-

w roku 1948, a sformułowane zostało dopiero w ostatecznym tekście artykułu 44 tzw. Karty hawańskiej, który to artykuł dotyczył wyjątków od stosowania klauzuli największego uprzywilejowania w stosunku do unii celnych oraz umów tymczasowych prowadzących do ich utworzenia. Karta ta nigdy nie weszła w życie, ale pojęcie Strefy Wolnego Handlu przedostało się do prawa międzynarodowego i do teorii integracji gospodarczej poprzez Generalne Porozumienie Taryfowo-Handlowe (GATT), gdzie w artykule XXIV obok Unii Celnej potraktowane zostało jako ogólny wyjątek od stosowania będącej podstawą w GATT — klauzuli największego uprzywilejowania². GATT definiuje Strefę Wolnego Handlu zgodnie z artykułem XXIV § 8 jako „grupę dwóch lub więcej obszarów celnych, w których zniesione są cła i inne restrykcyjne postanowienia odnośnie handlu dla zasadniczo całej wymiany między obszarami uczestniczącymi w stosunku do produktów pochodzących z ich terytoriów”.

Strefa Wolnego Handlu lub Układ tymczasowy prowadzący do jej utworzenia, aby mogły być zgodne z postanowieniami GATT muszą, podobnie zresztą jak Unia Celna, spełniać następujące dodatkowe warunki³: 1) muszą prowadzić do całkowitej a nie tylko częściowej eliminacji restrykcji w handlu między członkami; 2) zakres towarów, których dotyczą musi obejmować „zasadniczo cały handel” między uczestnikami; 3) utworzenie ich nie może spowodować wzrostu ograniczeń dla handlu w stosunku do krajów trzecich, oraz 4) muszą być zrealizowane w „rozsądnym okresie czasu”. Celem zaś zarówno Unii Celnej jak i Strefy Wolnego Handlu powinno być ułatwienie handlu między obszarami je tworzącymi oraz nie podwyższanie barier dla handlu innych krajów uczestników GATT z ich terytorium (artykuł XXIV § 4).

Jak widać z powyższej definicja Strefy Wolnego Handlu sformułowana w GATT jest nadzwyczaj szeroka i elastyczna, nie mówi ona bowiem nic o tym, co należy rozumieć pod sformulowaniem „zasadniczo cały handel”⁴, co powinno być uznane za „rozsądny okres czasu” dla Umowy tymczasowej prowadzącej do utworzenia Strefy Wolnego Handlu czy Unii Celnej i w jaki sposób należy rozstrzygać czy produkt pochodzi z obszaru tworzącego Strefę Wolnego Handlu.

Tak więc pojęcie Strefa Wolnego Handlu ostatecznie sformułowane zostało i nabrało międzynarodowej mocy prawnej w 1947 r. wraz z powstaniem GATT. Minęło jednak jeszcze wiele lat zanim zwróciło ono uwagę teoretyków i praktyków międzynarodowych stosunków gospodarczych,

różnić proces integracji gospodarczej od ugrupowania integracyjnego jako takiego, traktuje więc m. in. SWH jako formę ugrupowania integracyjnego a nie jako formę integracji.

² Por. I. S. Lambrinidis, *The Structure, Function and Law of a Free Trade Area*, London 1965, s. 4.

³ Warunki te określone są w art. XXIV GATT w §§ 5—8.

⁴ W praktyce GATT uznało próg 80%.

gdy w roku 1956 rozpoczęto, zgodnie z propozycją Wielkiej Brytanii, rozważać możliwości połączenia pozostałych członków Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC) z krajami EWG — właśnie w postaci Ogólouropejskiej Strefy Wolnego Handlu. Przyczynę tego należy upatrywać w fakcie, że trudno było do tak nowo powstałego pojęcia przywiązać jakiś konkretny obraz. Zupełnie inaczej było z Unią Celną. Dla tej formy ugrupowania integracyjnego istniała już od dawna duża ilość przykładów. Po dokładniejszym jednak przestudiowaniu historii gospodarczej można stwierdzić, że w przeszłości (tzn. przed utworzeniem GATT) można już było znaleźć przykłady stref wolnego handlu, które weszły do literatury pod nazwą „niekompletnej” lub „częściowej” Unii Celnej⁵.

Powyższa prawnomiędzynarodowa strona zagadnienia potrzebna nam była do uwypuklenia tego, iż spośród teoretycznie wielu możliwych form układów wolnohandlowych, wybór dla krajów członkowskich GATT ograniczony jest dzisiaj tylko do dwóch form przezeń dozwolonych jako wyjątki od stosowania k. n. w., tzn. Strefy Wolnego Handlu i Unii Celnej w sposób w jaki zdefiniowane są one w GATT. Dla naszych dalszych rozważań będzie natomiast bardziej istotne, w jaki sposób ujmuje zagadnienie Strefy Wolnego Handlu burżuazyjna teoria integracji gospodarczej.

W burżuazyjnej teorii integracji Strefa Wolnego Handlu rozumiana jest na ogół jako jedna z form integracji gospodarczej, a jednocześnie jako najniższy jej stopień⁶. Pozostałe z form, reprezentujące wyższe stopnie integracji, to według Ballasy: Unia Celna, Wspólny Rynek, Unia Gospodarcza, stan całkowitej integracji⁷. Wśród teoretyków istnieje zgodność poglądów, że najbardziej istotną i zasadniczą różnicą między Unią Celną a Strefą Wolnego Handlu jest to, że Unia Celna musi posiadać wspólną taryfę celną na zewnątrz, natomiast w przypadku Strefy Wolnego Handlu każdy z krajów członkowskich zachowuje swoją własną taryfę w stosunku do krajów trzecich⁸.

Na ogół jednak mało autorów zdaje sobie sprawę z tego, iż z owej czysto technicznej różnicy wynikają dalsze, o wiele bardziej istotne. Pierwszym logicznym następstwem posiadania wspólnej taryfy zewnętrznej jest to, że Unia Celna musi uformować wspólną politykę handlową w stosunku do krajów trzecich, co nie jest konieczne w Strefie Wolnego Handlu. To, że kraje członkowskie Unii Celnej od początku zakładają prowadzenie wspólnej polityki handlowej ułatwia i przynosi w następstwie uzupełnienie zasad wolnego ruchu towarów zasadami dla wolnego

⁵ W. Hesberg, *Die Freihandelszone als Mittel der Integrationspolitik*, Frankfurt am Main 1960, rozdz. I.

⁶ Określenie „forma integracji” przyjmujemy za B. Balassą.

⁷ Wszystkie te pojęcia często używane są niejednoznacznie u różnych autorów w różnej kolejności. Por. np. S. Dell, *Trade Blocs and Common Markets*, London 1963, rozdz. III.

⁸ J. Viner, *The Customs Union Issue*, 1950, s. 124.

ruchu kapitału, usług i siły roboczej, w dalszej zaś kolejności — uzupełnienia zasad konkurencji (*rules of competition*) zharmonizowaniem polityki socjalnej, monetarnej, gospodarczej i innych. Posunięcia te mają na celu doprowadzenie do wyrównania kosztów produkcji, a przez to warunków konkurencji, bardziej ogólnie — zoptymalizowanie korzyści płynących z realizacji większego rynku. Dalszy krok trafnie przewiduje studium unii celnych wydane przez Ligę Narodów: „Kiedy istnieje wolny ruch towarów, osób i kapitału na jakimś obszarze, nie mogą temu towarzyszyć różne polityki gospodarcze w stosunku do działalności gospodarczej. Aby zapewnić jedność polityki wymagany jest pewien mechanizm polityczny. Im większy jest stopień interwencji państwa w życie gospodarcze tym większa musi być polityczna integracją wewnątrz Unii Celnej”⁹.

Jeszcze wyraźniej tendencję do przekształcania się unii celnej w unię polityczną precyzuje jeden z norweskich ekonomistów: „Unii celnej nie można zrealizować bez wysokiego stopnia gospodarczej i politycznej integracji. Będzie ona zawsze prowadziła do politycznych konsekwencji bez względu na to, czy było to założone, czy też nie”¹⁰. W rozumieniu prawnomiędzynarodowym wspomniane polityczne konsekwencje nie oznaczają nic innego jak konieczność ustanowienia władzy ponadnarodowej, a w rezultacie poprzez stopniowe cedowanie praw do niezależnych rozstrzygnięć w coraz to nowych dziedzinach działalności państwowej — utratę suwerenności poszczególnych państw członkowskich.

W przeciwieństwie do Unii Celnej, kraje które wybrały formę Strefy Wolnego Handlu świadomie uniknęły pierwszego kroku w kierunku integracji politycznej rezygnując ze wspólnej polityki handlowej na zewnątrz. „Sugeruję to, że ich podejście do zapewnienia uczciwej konkurencji i do przystosowania polityki gospodarczej przyjmie raczej najwyżej formę skoordynowanej akcji przy minimum wspólnych zasad, niż zintegrowanie polityki, które może wymagać instytucji ponadnarodowych z wszystkimi konsekwencjami zarówno dla integracji politycznej jak i gospodarczej”¹¹. Z punktu więc widzenia zachowania suwerenności danego kraju, Strefa Wolnego Handlu pozwala na nienaruszenie suwerennych praw krajów członkowskich i jednocześnie utrudnia zdobycie dominacji politycznej jednego większego kraju nad pozostałymi¹². Można również powiedzieć, że Strefa Wolnego Handlu wydaje się przynosić tylko korzyści gospodar-

⁹ *Customs Unions, Lake Success 1947*, s. 74 (League of Nations Secretariat, United Nations).

¹⁰ J. Ihlen, *Naeringsliv og tollpolitik*, Oslo 1957, s. 174.

¹¹ IS. Lambrinidis, op. cit., s. 7.

¹² Por. *A Possible Plan for a Canada-US Free Trade Area*, Canadian-American Committee, Washington DC, Montreal 1965, s. 18. Patrz również: F. Holloway, *The Case for an Atlantic Free Trade Area*, Aims of Industry 1967, s. 6 oraz — *The Round Table 1967*, nr 225, s. 4.

cze bez implikacji politycznych. Te ostatnie argumenty zasługują na szczególną uwagę, jeżeli chodzi o stanowisko krajów socjalistycznych w stosunku do koncepcji Strefy Wolnego Handlu.

Sięgając jednak głębiej po to by odkryć źródła różnic między koncepcjami Unii Celnej a Strefy Wolnego Handlu dojdziemy do bardziej istotnego problemu, który można by sformułować następująco: jakie są rzeczywiste a jakie tylko wymaginowane — z punktu widzenia zastosowanego mechanizmu — warunki maksymalizacji gospodarczych korzyści procesu integracji gospodarczej? Z dotychczasowych rozważań wynika, że u podstawy koncepcji Strefy Wolnego Handlu, w przeciwieństwie do koncepcji Unii Celnej, leży hipoteza, iż „uczciwą konkurencję” wewnątrz strefy oraz maksymalizację korzyści można osiągnąć przy ograniczonej ilości posunięć wychodzących poza sprawy handlowe i to tylko za pomocą koordynacji (w odróżnieniu od integracji) odpowiednich dziedzin polityki gospodarczej krajów członkowskich¹³. Cały szereg wątpliwości i zarzutów przeciwko Strefie Wolnego Handlu zaczyna się właśnie od poddawania w wątpliwość tej podstawowej hipotezy. Jak zobaczymy dalej, sceptycy uważają, że jeżeli nawet takie minimum kroków harmonizujących sprawę pozahandlowe wystarczy w pierwszym etapie realizacji Strefy, to później, w miarę usuwania przeszkód dla swobodnej wymiany handlowej, konieczne będą dalsze kroki wychodzące już poza ramy możliwości mechanizmu Strefy Wolnego Handlu, która w rezultacie harmonizując stopniowo coraz dalsze dziedziny życia gospodarczego będzie musiała przekształcić się w wyższą formę integracji.

Całość zaś zarzutów i wątpliwości w stosunku do koncepcji Strefy Wolnego Handlu można podzielić na trzy główne grupy: 1) zarzuty i wątpliwości w stosunku do hipotezy podstawowej; 2) wątpliwości co do możliwości jej realizacji; 3) wątpliwości co do efektywności Strefy; jedyną możliwością częściowego chociażby sprawdzenia, czy i na ile powyższe zarzuty są słuszne, daje analiza pierwszej i jedynej w tej chwili na świecie zrealizowanej Strefy Wolnego Handlu — EFTA.

II. EUROPEJSKIE STOWARZYSZENIE WOLNEGO HANDLU (EFTA) — JAKO PRZYKŁAD STREFY WOLNEGO HANDLU

Nie wszystkie uogólnienia, które będą wypływały z poniższych wywodów mogą być uważane za obowiązujące dla wszystkich w ogóle możliwych stref wolnego handlu, zaś EFTA za jedyne model ugrupowania integracyjnego możliwy do zrealizowania przy użyciu formy SWH. Na

¹³ B. Ohlin, *Some Aspects of the European Economic Integration, Cooperation and Conflict* 1965, nr 1, s. 85—86. Por. również artykuł A. Boschartha, w *Aussenwirtschaft* 1968, IV, s. 94; O. A. Jensen, A. S. Svendsen, *Internasjonal Okonomisk Integrasjon og Handelen i Norge*, Bergen 1958, s. 17.

rozwiązanie przyjęte w EFTA mają bowiem ogromny wpływ okoliczności towarzyszące jej powstaniu. Utworzenie w roku 1960 Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, jego struktura organizacyjna i założenia odmienne od założeń i struktury EWG, były rezultatem rozbieżności między koncepcjami integracyjnymi reprezentowanymi w Europie Zachodniej z jednej strony przez Francję, z drugiej zaś przez W. Brytanię¹⁴.

1. EFTA — a problem stopnia harmonizacji polityki gospodarczej. Jak już wspominaliśmy, u podstaw teoretycznych koncepcji EFTA i jej mechanizmu leży przekonanie, że po to by w pełni realizować korzyści płynące z wolnego handlu, międzynarodowego podziału pracy i dużego rynku, nie jest konieczne wyrównanie w krajach członkowskich wszystkich czynników wpływających na koszty produkcji i w ten sposób warunki konkurencji. W związku z tym nie jest więc konieczne pełne zintegrowanie gospodarstw narodowych przez harmonizację polityki handlowej, gospodarczej, socjalnej i utworzenie w tym celu instytucji ponadnarodowych.

W praktyce, tak w SWH jak i w Unii Celnej podjąć należy jednak pewne kroki, aby uzupełnić usunięcie bezpośrednich przeszkód dla handlu przez zlikwidowanie, wyrównanie, lub ściśle zharmonizowanie szeregu przepisów wydawanych przez rząd i praktyk businessu dotyczących spraw pozahandlowych. Problem polega bowiem nie na tym, czy harmonizować pewien zakres spraw pozahandlowych czy nie, lecz na tym — do jakiego stopnia należy taką harmonizację przeprowadzić, aby korzyści z dużego rynku były maksymalne. Dalszy zaś związany z tym zagadnieniem problem można sformułować w postaci pytania: do jakiego stopnia można te elementy zharmonizować w Strefie Wolnego Handlu, aby nie przekształciła się ona w Unię Celną, a później i w Unię Gospodarczą i Unię Polityczną. Inaczej — gdzie kończy się właściwie forma ugrupowania integracyjnego, którą w burżuazyjnej teorii integracji określa się jako Strefę Wolnego Handlu, a od zharmonizowania jakich elementów zaczyna się już wyższa forma i stopień integracji?

Ekonomiści krytykujący koncepcję teoretyczną EFTA, czyli jak to umownie nazwaliśmy podważając prawdziwość hipotezy podstawowej, są zdania, że SWH sama w sobie posiada tendencję do przekształcania się w Unię Celną a później w wyższe formy integracji i że jest ona w ten sposób tylko formą przejściową¹⁵. EWG i EFTA stanowią zupełnie różne

¹⁴ Por. Z. Nowak, *Koncepcja integracji Europy Zachodniej na ile procesów rozwoju ekonomicznego*, Poznań 1965; Z. Kamecki, J. Słodaczuk, W. Sierpiński, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, Warszawa 1964, s. 441—442.

¹⁵ G. Keiser, *Das System der Freihandelszone als ein Weg zu grösseren Märkten. Wirtschaftsfragen der Freien Welt*, Frankfurt am Main 1957, s. 606. R. Sannwald, J. Stohler, *Wirtschaftliche Integration*, Basel 1958, s. 75; W. Hesberg, op. cit., s. 170.

podejścia do problemu stopnia zintegrowania gospodarki krajów członkowskich. Jeżeli EWG można by określić jako maksymalne przybliżenie do stanu całkowitej integracji, to EFTA stanowić będzie „wariant minimalny”, który może być realizowany przez kraje rozwinięte.

Różnice w koncepcjach teoretycznych leżących u podstaw EWG i EFTA uwypuklają się chyba najwyraźniej, gdy porównamy poszczególne rozwiązania mechanizmu obu ugrupowań odnośnie do tzw. „zasad konkurencji”. Kroki, które EWG uważa za konieczne podjąć dla zapobieżenia „wykrzywieniu konkurencji” (*distortions of competition*) znacznie wykraczają poza to, co EFTA stosuje dla zapobieżenia „zniweczenia korzyści z wolnego handlu” (*frustrations of the benefits of free trade*). W EWG uważa się, że konkurencja jest uczciwa i nie wykrzywiona tylko wtedy kiedy wszystkie elementy kosztów produkcji zostały wyrównane. W następstwie przewiduje się również harmonizację systemu podatkowego, wysokości płac, wyrównanie świadczeń socjalnych i innych czynników wpływających na koszty komparatywne. Przeciwnie, EFTA uznaje, że po usunięciu barier dla handlu w celu osiągnięcia uczciwej konkurencji, wystarczy jedynie kontrola przepisów wydawanych przez rząd i kontrola praktyk businessu, których efektem byłoby zniweczenie korzyści z wolnego handlu. Z punktu widzenia twórców EFTA różnice w podstawowych elementach kosztów produkcji, takich jak płace i opodatkowanie, są częścią struktury gospodarczej każdego z krajów członkowskich i o ile mogą one faworyzować produkcję w jednym kraju na rzecz drugiego, nie powinny jednak działać w kierunku udaremniania wolnego handlu będąc podstawą dla koncepcji międzynarodowego podziału pracy¹⁶. Tu właśnie leży najistotniejszy problem jeżeli chodzi o przyszłość koncepcji Strefy Wolnego Handlu. Powstaje bardzo istotne pytanie czy EFTA pozostanie przy koncepcji określonej w Konwencji sztokholmskiej, czy też wolny handel stopniowo będzie wymuszał dalsze kroki w kierunku całkowitej integracji gospodarczej.

Obserwując rozwój EFTA, trudno uważać za wyjście poza ramy przewidziane Konwencją sztokholmską i poza bardzo szeroką definicję SWH, fakt utworzenia już w trakcie istnienia Stowarzyszenia dwóch organów, których kompetencje dotyczą dziedziny współpracy gospodarczej, a więc wychodzą poza sprawy ściśle handlowe. Konwencja sztokholmska w odniesieniu do polityki gospodarczej i finansowej poszczególnych państw członkowskich uznaje w art. 30, że mają one wpływ na gospodarkę pozostałych członków EFTA i w związku z powyższym kraje członkowskie zobowiązują się prowadzić taką politykę, która przyczyni się do zrealizowania celów Stowarzyszenia. Art. 30 zobowiązuje poszczególnych człon-

¹⁶ S. Lea, *A Canada-US Free Trade Arrangement, Survey of Possible Characteristics*, Canada-American Committee, sponsored by National Planning Association (USA), Private Planning Association of Canada, 1963, s. 53,

ków EFTA do regularnej wymiany poglądów na wszystkie aspekty ich polityki gospodarczej i finansowej, biorąc przy tym pod uwagę odpowiednią działalność prowadzoną w tym zakresie przez OEEC (Organization for European Economic Cooperation, obecnie OECD-Organization for Economic Cooperation and Development) i inne organizacje gospodarcze. Konwencja nie określa więc form, w jakich ma się odbywać owa wymiana poglądów, zaś w innym miejscu Konwencji (art. 32 pkt 3) Rada upoważniona jest do powołania odpowiednich dodatkowych organów, aby w razie potrzeby zapewnić odpowiednie funkcjonowanie Stowarzyszenia. Powołanie więc w 1964 r. Komitetu Gospodarczego EFTA w związku z trudnościami bilansu płatniczego W. Brytanii i samowolnym, okresowym podniesieniem przez nią o 15% ceł importowych (również na towary przemysłowe z EFTA) — jest zgodne z duchem Konwencji sztokholmskiej. Zgodne z Konwencją i pozostające w ramach definicji SWH są również dalsze rozwiązania dotyczące rozwoju gospodarczego państw członkowskich. Tak np. w EFTA nie utworzono, tak jak w EWG, wspólnej instytucji finansowej dla udzielania bezpośredniej pomocy mniej rozwiniętym krajom i regionom Stowarzyszenia¹⁷, jakkolwiek kraje EFTA mają pewien priorytet w wykorzystywaniu kredytów i pożyczek na rynkach kapitałowych w Londynie i Szwajcarii na dogodniejszych warunkach. Rozwiązanie przyjęte w EFTA polegało na powołaniu Komitetu Rozwoju Gospodarczego, który nie udziela bezpośredniej pomocy finansowej, lecz przy pomocy ekspertów rządowych i prywatnych analizuje problemy przedstawione mu do rozwiązania i pomaga nawiązać kontakt z instytucjami, które mogą pomóc przy ich rozwiązaniu. Jest to więc ciało doradcze, z którego rady może korzystać każdy z potrzebujących jej krajów Stowarzyszenia.

W sumie dotychczasowy krótki okres istnienia i rozwoju EFTA nie pozwala na wyciągnięcie ostatecznych wniosków, które by podważały ważność podstawowej teoretycznej hipotezy leżącej u podstawy koncepcji SWH. Mimo stopniowego doskonalenia aparatu i mechanizmu EFTA poprzez nowe rozwiązania wychodzące poza sprawy ściśle handlowe, trudno w tej chwili przyznać rację sceptykom twierzącym, że są to kroki w kierunku przekształcenia SWH w wyższą formę integracji. Zmiany te utrzymywane są bowiem w ramach przewidzianych od początku przez Konwencję sztokholmską i nie wychodzą poza rozwiązania objęte jeszcze definicją Strefy Wolnego Handlu. Rację więc ma czechosłowacki ekonomista S. Tikal kiedy mówi, że „treścią tego procesu transformacji nie jest

¹⁷ Nie znaczy to jednak, że utworzenie takiej instytucji byłoby niezgodne z definicją SWH, utworzenie bowiem instytucji finansowych udzielających bezpośredniej pomocy finansowej przewiduje już np. plan utworzenia Strefy Wolnego Handlu między USA i Kanadą Por. *A Possible Plan for a Canada-US Free Trade Area*, op. cit., s. 10 i 11.

przemiana Strefy Wolnego Handlu w wyższą formę integracji L. J. lecz zamierzeniem jest zapewnienie gładkiego funkcjonowania i osiągnięcia celu Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu" ¹⁸.

2. EFTA — a zarzuty co do możliwości realizacji SWH. Druga grupa wątpliwości stosunku do koncepcji Strefy Wolnego Handlu związana jest z niewiarą w możność rozwiązania tzw. problemów specyficznych dla SWH (które nie dotyczą Unii Celnej). Należą do nich trudności związane z tzw. problemem „zasad pochodzenia” (*rules of origin*) oraz problemu „odchyłeń handlu” (*deflections of trade*), które są rezultatem tego, że jak wynika z definicji, w przeciwieństwie do Unii Celnej każdy z krajów członkowskich SWH zachowuje w stosunku do krajów trzecich swoją własną taryfę celną. W praktyce będą więc w Strefie Wolnego Handlu kraje o niskich i wysokich taryfach celnych na zewnątrz. Taka sytuacja tworzy możliwości dla odchyłeń handlu, produkcji i inwestycji wewnątrz strefy¹⁹, przy czym najwięcej uwagi poświęca się problemowi odchyłeń handlu i związanym z nim problemom zasad pochodzenia²⁰.

Odchylenie handlu — będzie miało miejsce wtedy, jeżeli bariery celne krajów członkowskich o wysokich taryfach zostaną ominięte przez import towarów spoza strefy via kraje członkowskie o niskich cłach. Niebezpieczeństwo odchyłeń handlu może być uniknięte przez określenie w traktacie ustanawiającym SWH, że tylko towary pochodzące ze Strefy mają prawo do zwolnień z ceł wewnątrz ugrupowania, (tzw. *area tariff treatment*). Należy więc za pomocą zasad pochodzenia określić, które towary należy uznać za pochodzące ze Strefy. Istnieje przy tym możliwość mniej lub bardziej liberalnego podejścia w zależności od tego, jaką część handlu wewnętrznego zamierzają kraje stowarzyszone zliberalizować. Przy minimalnej liberalizacji można np. uznać za zwolnione od ceł wewnątrz ugrupowania tylko towary zawierające 100% materiałów składowych pochodzących ze Strefy. Przy bardziej liberalnym podejściu można przyznać prawo do zwolnień z cła również towarom, które zawierają pewien procent składników, np. surowców pochodzących z krajów spoza Strefy. Określenie wysokości tego procentu również będzie mówiło o bardziej lub mniej liberalnym podejściu, przy czym ogólną prawidłowością będzie tu, że wraz z liberalniejszym podejściem rośnie groźba odchyłeń handlu, produkcji i inwestycji, zaś mniej liberalne podejście ograniczy

¹⁸ S. Tikal, *Evropske Sdrúení Volneho Obchodu* — vyraz zajmove polarizace w *Zapadni Evrope*, *Politická Ekonomie* 1967, nr 6, s. 587.

¹⁹ Por. B. Balassa, op. cit., s. 70—77.

²⁰ Odchylenia produkcji i inwestycji wystąpią jeżeli produkcja (a przy tym i inwestycje) artykułów, które posiadają dużą zawartość importowanych materiałów zostanie przesunięta do kraju, który posiada najniższe cła na te materiały, przy założeniu równości pozostałych czynników.

w rezultacie rozmiary handlu wewnątrz ugrupowania, co będzie przecież przeciwieństwem zakładanego rezultatu. Powyższe w ogólnym zarysie przedstawione problemy związane z mechanizmem działania SWH uważane były za piętę achillesową tej koncepcji i wzbudzały największe obawy.

W praktyce jednak już w swoim pierwszym rocznym raporcie opublikowanym w lipcu 1961 r. Stowarzyszenie z pewną dumą mogło stwierdzić, że „kryterium pochodzenia ustanowione w konwencji i procedura celna wymagana do jego zastosowania okazały się doskonale zdolne do działania i nie ma wątpliwości, że system ten jako całość działa gładko”²¹. Oczywiście w miarę jak w trakcie rozwoju EFTA trzeba było dokonać szeregu poprawek i uzupełnień zarówno odnośnie do kryteriów procentowego, procesowego jak i w stosunku do dokumentacji. Ustanowiono pewną ilość nowych procesów, pewnych zmian dokonano na Liście materiałów podstawowych, ale zmiany te, wbrew pesymistycznym przewidywaniom, nawet w małym stopniu nie podważyły ważności samej zasady.

Wyjaśnialiśmy już, jaki związek istnieje między zasadami pochodzenia i ich mniej lub bardziej liberalnym sformułowaniem, a groźbą odchylenia handlu. Konwencja EFTA dla zapobieżenia tym odchyleniom zobowiązuje kraje członkowskie zgodnie z § 4 Art. 5 do zgłoszenia Radzie, jeśli można na 30 dni naprzód, każdej obniżki efektywnego poziomu ceł lub opłat na produkty nie podlegające traktowaniu ich jako pochodzących z EFTA (tzn. pochodzących z krajów trzecich). To wymaganie ma na celu umożliwienie innym członkom wypowiedzenia się czy taka zamierzona redukcja ceł może prowadzić do odchylenia handlu, kraj zaś członkowski, który wspomniane redukcje zamierza przeprowadzić powinien mieć na uwadze „wymaganie uniknięcia powstałych w konsekwencji odchylenia handlu” (art. 5, § 5). Jeżeli dany kraj nie uwzględni powyższego, pozostali członkowie dotknięci jego posunięciami mogą zgłosić tę sprawę do Rady, zgodnie z procedurą konsultacji i skarg (art. 31). W praktyce postanowienia art. 5 nie stworzyły dotychczas żadnych problemów. Zamierzone zmiany tariff zgłaszano do Rady, żaden jednak z krajów członkowskich nie uważał za stosowne zgłosić do Rady przypadków wynikających z takich obniżek ewentualnych odchylenia handlu. Problem takich odchylenia może wystąpić jednak dopiero znacznie ostrzej po okresie przejściowym zakończonym 31 XII 1966 r.²²

3. EFTA a problem efektywności Strefy Wolnego Handlu. Ostatnia wreszcie grupa głównych zastrzeżeń w stosunku do koncepcji SWH odnosi się do jej ekonomicznej efektywności w porówna-

²¹ *First Annual Raport of EFTA*, Geneve, 1961, s. 16; Por. również opinie na ten temat w: *A possible plan ...* op. cit., s. 23.

²² *Building EFTA*, op. cit., s. 84.

niu z Unią Celną czy Gospodarczą. Wątpliwości te wyraził M. E. Kreinin, który porównując w 1960 r. EWG i EFTA jako typowe przykłady UC i SWH i dokonując tego porównania na podstawie trzech tzw. *welfare criteria* sformułowanych przez J. Vinera, dochodzi do wniosku, że „Wspólny Rynek będzie miał prawdopodobnie w większym stopniu niż EFTA korzystny wpływ na wykorzystanie zasobów na świecie. Co więcej EFTA wydaje się posiadać bardzo mało warunków dla korzystnych efektów dobrobytu”²³.

Ekonomistę zainteresuje przede wszystkim to jakie są konkretne rezultaty procesu integracji, czyli w jakim stopniu można procesowi integracji gospodarczej przypisać statystycznie wykazane zmiany wielkości makroekonomicznych, takich jak dochód narodowy, produkcja przemysłowa, eksport i import, a w jakim stopniu na powyższe zmiany wpływ miały inne czynniki. W naszym konkretnym przypadku chodziłoby więc o zmierzenie ekonomicznych efektów EFTA jako Strefy Wolnego Handlu. Ramy naszego opracowania oraz specyfika EFTA, nie pozwalają jednak na zajęcie się problemem teoretycznych narzędzi mierzenia tzw. *welfare effects* SWH, tym bardziej, że mimo iż Unia Celna — w przeciwieństwie do SWH — jako forma ugrupowania integracyjnego istnieje już od bardzo dawna i również w stosunku do niej daje się w dalszym ciągu odczuć brak zadowalającego teoretycznego instrumentarium mierzenia efektów integracji, jak i trudności w zastosowaniu go do konkretnych przykładów, np. do EWG²⁴.

Nawiązując do twierdzenia Kreinina o mniejszej efektywności ekonomicznej SWH w porównaniu z UC, należy zwrócić uwagę na parę bardzo istotnych momentów. Fakt, że zarówno tempo wzrostu obrotów handlowych EWG jak i tempo wzrostu produkcji przemysłowej i produktu narodowego brutto w tym ugrupowaniu jest średnio wyższe niż odpowiednie wielkości w krajach EFTA, nie świadczy jeszcze o większej efektywności koncepcji integracyjnej realizowanej w postaci Unii Celnej a później i Gospodarczej w EWG. Przemawiają za tym następujące argumenty: 1) kraje członkowskie EWG charakteryzowały się już przed jej utworzeniem szybszym tempem przyrostu produktu narodowego brutto i produkcji przemysłowej, niż kraje EFTA i USA; 2) wysoka stopa wzrostu gospodarczego dwóch krajów członkowskich EWG, a mianowicie Włoch i NRF, podwyższała przeciętną stopę wzrostu dla całego ugrupowania, zaś szczególnie niska stopa wzrostu gospodarczego W. Brytanii obniżała przeciętne tempo wzrostu produkcji przemysłowej i produktu narodowego brutto dla całej EFTA; 3) porównując wzrost wymiany handlowej we-

²³ M. E. Kreinin, *The "Outer Seven" and the European Integration*, American Economic Review 1960, s. 378.

²⁴ Por. H. Berg, *Zur Messung wirtschaftlicher Erfolge der EWG als Zollunion*, Wirtschaftsdienst 1966, nr 5, s. 257.

wnątrz EWG i EFTA będącej rezultatem znoszenia barier dla handlu, należy pamiętać, że słabe tempo wzrostu gospodarczego W. Brytanii w znacznym stopniu obniżało również popyt na import a przez to również zmniejszenie jej wymiany handlowej, w tym oczywiście również w znacznym stopniu z EFTA. Poza tym, geograficznie jest EFTA o wiele mniej homogenicznym ugrupowaniem niż Wspólny Rynek. Jeszcze innym czynnikiem jest fakt, że północno-zachodni obszar Europy kontynentalnej i W. Brytania są głównymi obszarami przemysłowymi Europy i w przeszłości handel europejski w znacznym stopniu pozostawał pod wpływem takiego rozmieszczenia przemysłu. W. Brytania wykazywała przy tym wyraźną tendencję w kierunku handlu z resztą świata, szczególnie z Ameryką Północną i Commonwealthem. Z tych też względów niektóre kraje EFTA rozwinęły silniejsze więzi handlowe z krajami północno-zachodniej Europy kontynentalnej tzn. z EWG, niż z W. Brytanią. Fakty te wyraźnie prowadzą do wniosku, że możliwości dla rozwoju handlu wewnątrz EFTA są z przyczyn obiektywnych mniejsze niż w EWG.

W sumie rację więc wydaje się mieć niemiecki ekonomista H. Berg stwierdzające, że „zróżnicowane stopy wzrostu krajów zachodnioeuropejskich nie dadzą się w ten sposób w ogóle wyjaśnić tym, że część krajów należy do EWG a inna część do EFTA”²⁵.

4. EFTA a pozostałe pozytywne strony SWH. Rozwój i działalność EFTA, tego pierwszego przykładu działającej SWH, pozwoliły na uwypuklenie całego szeregu pozytywnych stron tej formy ugrupowania integracyjnego, w szczególności zaś w kontraście z EWG jako przykładem Unii Celnej. Celowe wydaje się pokazanie owych pozytywów, ponieważ miało to duże znaczenie przy tworzeniu następnych ugrupowań integracyjnych przybierających formę Strefy Wolnego Handlu. W roku 1962 B. Balassa pisał „w SWH każda procedura zastosowana po to, by uniknąć odchyłeń handlu i produkcji będzie wymagała znacznej administracji, tak że dodatkowe koszty administracyjne (należy tego oczekiwać) przewyższą oszczędności w aparacie finansowym, które są wynikiem zniesienia taryf celnych wewnątrz Strefy. W ten sposób przy równych pozostałych czynnikach SWH doprowadzi do mniej efektywnej alokacji zasobów niż UC, a wydatki nieprodukcyjne będą również wyższe”²⁶. W 1967 r. personel sekretariatu EFTA w Genewie liczył około 100 osób, w przeciwieństwie do ponad 2 tys. osób personelu EWG.

Przed powstaniem EFTA głównym zarzutem było to, iż każdy z krajów członkowskich zachowuje swą autonomiczną taryfę celną i politykę handlową na zewnątrz. W zupełnym przeciwieństwie do tego można już dzisiaj stwierdzić, że właśnie to co uważano za najsłabszą stronę SWH

²⁵ H. Berg, op. cit., s. 233.

²⁶ B. Balassa, op. cit., s. 74.

okazało się jej nasilniejszym atutem. Utrzymanie bowiem autonomicznych taryf celnych poszczególnych krajów członkowskich powoduje nacisk na kraje Strefy o wysokich taryfach w kierunku ich obniżenia, aby wzmocnić możliwości konkurencji własnych gałęzi gospodarczych. Istnieje więc tendencja do stałego obniżania zewnętrznych taryf celnych w dół, w przeciwieństwie do Unii Celnej. Rozwój EFTA, a zwłaszcza końcowy etap eliminacji taryf wewnętrznych dowiódł, że przewidywania ekonomistów, którzy już przed powstaniem Stowarzyszenia przewidywali tę tendencję, były słuszne²⁷. Już w styczniu 1966 r. organ szwedzkiego komitetu EFTA — „EFTA Horisont” mógł tryumfalnie ogłosić: „Obniżki taryf EFTA wywołują wnioski o obniżki taryf w stosunku do krajów spoza EFTA”²⁸.

Krańcowo odmienne, a tak istotne dla krajów pozostających poza SWH czy UC tendencje rozwoju cel zewnętrznych pozwalają na sformułowanie kolejnego wniosku: SWH jest ugrupowaniem otwartym na zewnątrz (*outwardlooking*) w znaczeniu omawianej tendencji do obniżek taryf celnych na zewnątrz, a przez to m. in. w wiele mniejszym stopniu niż EWG działa dyskryminująco w stosunku do krajów trzecich. Do nie posiadającej celów politycznych SWH przyłączyć się mogą kraje prowadzące różną politykę zagraniczną, o różnych ustrojach społeczno-politycznych, zachowujące swe tradycyjne więzi z innymi ugrupowaniami i tradycyjnymi krajami partnerskimi (np. W. Brytanii z Commonwealthem, czy Finlandii z ZSRR), poza tym, jak pisze S. Lea „stwarza ona mniej przeszkód do zewnętrznych afiliacji w przyszłości niż UC”²⁹. W przeciwieństwie do SWH, rozwój EWG dowiódł, że mimo twierdzenia jego apologetów, że jest ona również *outwardlooking*, podstawową jej cechą jest zamknięcie się w sobie (*inwardlookingness*)³⁰.

Liberalne podejście EFTA do rozwoju handlu z krajami trzecimi znalazło odbicie również w postanowieniach dotyczących importowych restrykcji ilościowych. W myśl postanowień EFTA restrykcje ilościowe importu mają zostać drogą rozszerzenia kwot importowych, zredukowane do zera z końcem 1966 r., przyjmując jako podstawę tzw. kwoty podstawowe z dnia 1 VII 1960 r. Konwencja sztokholmska w § 5 art. 10 postanawia, że w przypadkach, gdzie globalne kwoty są również otwarte dla krajów trzecich, mają one obejmować w dodatku do kwoty podstawowej, kwotę importu z krajów trzecich nie mniejszą jak poziom importu z tych krajów w 1959 r. W praktyce „należy zanotować, że większość tych nowych

²⁷ Por. J. Ihlen, op. cit., s. 175 oraz *EFTA Convention Examined*, Genève 1963, s. 20.

²⁸ EFTA Horisont 1966, nr 1.

²⁹ S. Lea, op. cit., s. 32.

³⁰ Tezę tę uzasadnia bardziej szczegółowo angielski ekonomista W. Pickles, *Britain and Europe — How Much has Changed*, Oxford 1967, s. 88—89.

kwot globalnych zostało otwartych nie tylko dla krajów EFTA, lecz również dla krajów trzecich, tak że i te kraje uczestniczyły w korzyściach płynących z powyższych udogodnień"³¹.

Inny problem związany jest z tym, w jaki sposób konsumenci danego ugrupowania integracyjnego korzystają z redukcji taryf celnych. Redukcja ceł wewnątrz EFTA, mimo że generalnie nie spowodowała obniżki cen płaconych przez konsumentów, to jednak jak stwierdza raport ekspertów EFTA „studium końcowych cen konsumpcyjnych pokazuje, że ceny na towary EFTA miały tendencję do wolniejszego wzrostu niż ceny na podobne towary od dostawców krajowych i z krajów trzecich, a także wolniej niż ogólny wznoszący się trend cen detalicznych w krajach członkowskich”³².

Mechanizm zastosowany w EFTA dowiódł także, że zespół narzędzi, które można by określić ogólną nazwą „amortyzatorów” (*shock absorbers*) w stosunku do krajów członkowskich słabiej rozwiniętych gospodarczo, również jak dotychczas zdał egzamin. Chodzi tu o takie formy ochrony gospodarek krajów członkowskich słabiej rozwiniętych, jak np.: przedłużony okres przejściowy dla obniżek celnych na niektóre grupy towarów (dla Portugalii, Finlandii i Norwegii); zespół tzw. klauzul ucieczki, pozwalających na czasowe wprowadzenie ograniczeń ilościowych importu w związku z trudnościami spowodowanymi przez import jakichś towarów i powstanie na skutek tego bezrobocia w odpowiednim sektorze, czy też ze względu na trudności bilansu płatniczego; utworzenie Komitetu rozwoju gospodarczego, o którym wspominaliśmy już wyżej³³.

Do plusów EFTA zaliczyć należy również sposób, w jaki rozwiązano problemy powstałe z przyjęciem Finlandii do tej organizacji. Jak wiadomo Finlandia przyznała na podstawie fińsko-radzieckiej umowy handlowej z 1947 r. jednostronną, bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania Związkowi Radzieckiemu. Forma stowarzyszenia Finlandii z EFTA pozwoliła jednak i na rozwiązanie problemów powstałych w rezultacie wspomnianej wyżej umowy. Umowa fińsko-radziecka o klauzuli największego uprzywilejowania nie obejmuje wprawdzie ograniczeń ilościowych, jeżeli jednak chodzi o cła, to w rzeczywistości Związek Radziecki zachował pełne traktowanie swoich towarów przemysłowych na zasadzie k.n.u — w równy sposób z krajami EFTA. W rezultacie np. ZSRR i także inne kraje socjalistyczne jak CSRS i NRD, które również na podstawie umów bilateralnych zachowały k.n.u skorzystają z zamierzonych przez Finlandię obniżek ceł wewnętrznych na samochody EFTA z 14 na 7%.

³¹ *Building EFTA*, op. cit., s. 91.

³² *The Effect on Prices of Tariff Dismantling in EFTA*, Geneve 1966, s. 7.

³³ *Building EFTA*, op. cit., s. 138.

III. PRZYSZŁOŚĆ STREFY WOLNEGO HANDLU

Powstaje pytanie, jaką przyszłość ma owa wyżej w bardzo ogólnym zarysie przedstawiona forma ugrupowania integracyjnego, w konkurencji z Unią Celną czy też Gospodarczą? Wydaje się, że cały szereg faktów prowadzi do wniosku, że właśnie SWH a nie UC jest formą ugrupowania z przyszłością. Zaczniemy od stwierdzenia samych tylko faktów ilustrujących jej zadziwiającą karierę.

Jeszcze w latach 1957—58 wykluczono w ogóle możliwość utworzenia i efektywnego działania jakiegokolwiek SWH. W 1960 r. powstała EFTA, który to krok uważano za wielki eksperyment i nie dawano jej nawet paru lat istnienia. W tym samym roku powstała także następna Strefa Wolnego Handlu, tym razem krajów słabo rozwiniętych — LAFTA (Latin American Free Trade Association). Następną chronologicznie SWH jest podpisana 31 VIII 1965 r. a wchodząca w życie od 1 I 1966 r. Umowa Wolnego Handlu Nowej Zelandii i Australii (New Zealand—Australian Free Trade Agreement). 14 XII 1965 r. natomiast podpisano umowę o utworzeniu Strefy Wolnego Handlu Zjednoczonego Królestwa i Irlandii (United Kingdom—Irland Free Trade Area), która weszła w życie od 1 VII 1966 r. Oprócz tych istniejących już lub będących na etapie tworzenia SWH istnieją dalsze zasługujące na uwagę projekty utworzenia następnych. Japończycy sformułowali plan Strefy Wolnego Handlu Pacyfiku, tzw. PAFTA (Pacific—Asian Free Trade Area), która miałaby objąć pięć wysoko rozwiniętych państw rejonu Pacyfiku: Japonię, USA, Kanadę, Australię i Nową Zelandię³⁴. Na spotkaniu w Manili w dniach od 29 V do 3 VI 1967 r. reprezentaci Sjamu, Malajzji i Filipin doszli do zgody co do utworzenia SWH obejmującej te trzy kraje. Bardziej jednak zasługujące na uwagę są projekty utworzenia SWH Kanady i USA, a przede wszystkim projekty tzw. Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu (AFTA — Atlantic Free Trade Area). Odnotować należy również głosy nawołujące do utworzenia tzw. Western Economic Union³⁵, czy też lansowanej przez sekretarza generalnego GATT „otwartej SWH”, obejmującej ważniejsze kraje przemysłowe świata i traktowanej jako dalszy krok po rundzie Kennedy'ego, nazywanej także IFTA (Industrial Free Trade Area)³⁶.

Wszystkie te istniejące już, czy też będące w stadium projektu SWH posiadają w swych rozwiązaniach cechy pozwalające na sklasyfikowanie ich bez trudu jako Strefy Wolnego Handlu według definicji GATT. Wspólne dla nich są też argumenty uzasadniające wybór właśnie tej formy ugrupowania integracyjnego, między innymi: 1) to, że „nie można argu-

³⁴ Por. H. W. Arndt, *PAFTA: An Australian Assessment*, Intereconomics 1967, nr 10, s. 272.

³⁵ „Aussenwirtschaft” 1967, nr 1, s. 2.

³⁶ „Neue Züricher Zeitung” z 5 XI 1966 r., oraz „Look” z 12 XI 1968 r.

mentować, iż SWH jest mniejszym sukcesem w stymulowaniu handlu niż UC";³⁷ 2) fakt, że ta forma pozwala na zachowanie suwerenności poszczególnych krajów członkowskich, a nie prowadzi do wchłonięcia jednego państwa przez drugie³⁸; 3) to, że tworząc SWH kraje członkowskie będą mogły zachować swoją niezależną politykę handlową³⁹; 4) fakt, że SWH jest otwarta na zewnątrz i przez to utworzenie jej nie wywiera zbyt ujemnego skutku na stosunki handlowe krajów członkowskich z krajami trzecimi i pozwala na zachowanie tradycyjnych więzi gospodarczych i politycznych między nimi⁴⁰.

Ze wszystkich nowych SWH czy też projektów ich utworzenia na największą uwagę zasługuje niewątpliwie projekt tzw. Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu (AFTA), bowiem Polska i kraje socjalistyczne rozwijają stosunkowo szeroką wymianę handlową z krajami, które w przyszłości miałyby ewentualnie zostać członkami tego ugrupowania. Różni autorzy w różny sposób konkretyzują projekty owej strefy, jakiś ogólny zarys wyłania się jednak wyraźnie. Terytorialnie miałyby objąć ona w ograniczonym zasięgu tylko kraje EFTA, USA i Kanadę, w innych zaś projektach ewentualnie jeszcze Nową Zelandię, Australię, Japonię a nawet Południową Afrykę. W większości projektów przewiduje się również objęcie tą strefą także krajów gospodarczo nierozwiniętych oraz to, że mogłaby przystąpić do niej również EWG jako całość. Wysunięty został już nawet, przez Amerykanina R. I. Strausa, projekt Strefy Wolnego Handlu, która miałyby objąć, obok rozwiniętych krajów kapitalistycznych (tych samych co w projekcie AFTA) również kraje socjalistyczne i rozwijające się. Straus nazywa taką strefę Światową Strefą Wolnego Handlu (World Free Trade Area)⁴¹.

Trudno w chwili obecnej powiedzieć, jakie są realne perspektywy realizacji tych najbardziej mogących nas zainteresować projektów: Atlantyckiej czy też Światowej Strefy Wolnego Handlu. Oczywiście jest, że dla krajów kapitalistycznych alternatywa atlantycka stanie się aktualna głównie od chwili, kiedy zupełnie jasne będzie już, że W. Brytania nie przystąpi do EWG jako pełnoprawny członek. Aby wspomniany wyżej projekt Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu (AFTA) mógł być zrealizowany, będzie w dużej mierze zależało od polityki Stanów Zjednoczonych. Na Zachodzie oczekuje się, że bez względu na to, kto zostanie prezydentem,

³⁷ E. Holloway, op. cit., s. 14.

³⁸ Ibidem, s. 6 i 14; M. Wright, *Atlantic Integration or Europe as a Third Force*, The Atlantic Community Quarterly 1967, t. 5, nr 1, s. 64.

³⁹ *A possible plan ...* op. cit., s. 19.

⁴⁰ Ibidem, s. 17.

⁴¹ Bardziej szczegółowe omówienie projektu tzw. Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu znaleźć można w opracowaniu autora pt. *EWG i Atlantycka Strefa Wolnego Handlu jako dwie alternatywy dla W. Brytanii*, Przegląd Zachodni 1968, nr 1. Por. także: R. J. Straus, *Eine Weltfreihandelszone*, „Aussenwirtschaft” 1967, nr 3.

początek 1969 r. przyniesie wielką inicjatywę handlową USA, którą Kongres amerykański postawi na miejscu wygasłego Trade Expansion Act z 1962 r. Ta nowa inicjatywa może mieć ogromne znaczenie dla przyszłości handlu światowego. Szwajcar Hans Bachmann snuje przypuszczenia, że wychodząc z celu końcowego, którym miałyby być totalna obniżka cel zachodnich krajów przemysłowych, ta nowa amerykańska ustawa może dać prezydentowi upoważnienie do rokowań celnych, które w rezultacie końcowym mogłyby doprowadzić do powstania w rejonie Atlantyku tworzącego się w pojęciu Strefa Wolnego Handlu zdefiniowanym w postanowieniach GATT⁴².

Warto tu jeszcze zacytować głos pochodzący z EWG. Belg Jean Rey, obecny przewodniczący Komisji EWG, powiedział, że „runda Kennedy'ego jest pierwszym krokiem w kierunku postulowanej przez prezydenta Kennedy'ego Atlantyckiej Wspólnoty Gospodarczej (Wirtschaftsgemeinschaft)”⁴³. Szwajcarzy natomiast już od dawna byli zdania, że pomyślnie zakończone rokowania rundy Kennedy'ego będą dużym krokiem w kierunku przyszłej Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu⁴⁴. Rey mówi tu o Atlantyckiej Wspólnocie Gospodarczej, Szwajcarzy o Atlantyckiej Strefie Wolnego Handlu, sens wypowiedzi jest jednak ten sam. We wszystkich przypadkach myśli się o obejmującym przede wszystkim zachodnie kraje przemysłowe obszary gospodarczym, uwolnionym od cel i innych ograniczeń handlowych i płatniczych. Jasne jest, że jedyną formą umożliwiającą zrealizowanie takiego projektu jest Strefa Wolnego Handlu.

IV. WNIOSKI KOŃCOWE

Przedstawiając na wstępie opracowania problem postawiliśmy pytanie, jakie znaczenie dla Polski i krajów socjalistycznych ma odpowiedź na generalny problem — czy i w jaki sposób Strefa Wolnego Handlu stanowi alternatywę w stosunku do Unii Celnej i Unii Gospodarczej, zwłaszcza zaś w perspektywie dalszych postępów procesów regionalnej integracji gospodarczej na świecie. Wnioski końcowe postaramy się więc obecnie ująć pod kątem odpowiedzi na powyższe pytanie. Jak dotychczas, w krajach socjalistycznych zwracano małą uwagę na EFTA nie dostrzegając, że znaczenie tego ugrupowania jako pierwszej w świecie zrealizowanej Strefy Wolnego Handlu w pojęciu GATT, polega na udowodnieniu tezy, że koncepcja jej jako formy ugrupowania integracyjnego jest koncepcją ważną i możliwą do zrealizowania. Mało tego, stanowi ona realną alter-

⁴² „Aussenwirtschaft” 1967, t. 1, s. 3.

⁴³ „Neue Züricher Zeitung”, nr 2553 z 11 VI 1967 r.

⁴⁴ „Aussenwirtschaft” 1963 r. nr 4, s. 318 oraz 1964 r., nr 2, s. 144.

natywę w stosunku do Unii Celnej i Gospodarczej ze względu na to, że nie tylko okazała się równie efektywna jeżeli chodzi o stymulowanie wymiany handlowej, ale posiada cały szereg bardziej pozytywnych od nich cech.

Strefa Wolnego Handlu jest bowiem, w przeciwieństwie do UC, ugrupowaniem integracyjnym otwartym na zewnątrz głównie dzięki leżącej w niej obiektywnej tendencji do redukcji autonomicznych taryf celnych zewnętrznych w dół, przyczyniając się w ten sposób do liberalizacji handlu światowego. Wynikające już z samej definicji utrzymanie autonomicznych taryf celnych na zewnątrz, przez to zaś niezależnej polityki handlowej i rezygnacja z instytucji ponadnarodowych, pozwala na połączenie w jeden rynek za pomocą „techniki” SWH krajów o krańcowo nawet różnych ustrojach politycznych, oraz zachowanie przez te kraje ich tradycyjnych więzi gospodarczych i politycznych z krajami trzecimi. Nie pozwala zaś, a w najgorszym razie utrudnia, dominację jednego silnego gospodarczo kraju nad pozostałymi członkami Strefy. Wypróbowane przez EFTA narzędzia w postaci tzw. amortyzatorów, oraz działający sprawnie system zasad pochodzenia pozwala na połączenie w ramach Strefy krajów o różnych poziomach rozwoju gospodarczego.

Teoretyczne podstawy koncepcji SWH stanowi teza, że aby w pełni zrealizować korzyści gospodarcze płynące z utworzenia dużego rynku, międzynarodowego podziału pracy i specjalizacji międzynarodowej nie jest konieczne całkowite zintegrowanie gospodarek krajów członkowskich w stopniu, w jakim przewiduje to np. Traktat rzymski. Kroki takie, jak pełna harmonizacja polityki handlowej, gospodarczej, fiskalnej, socjalnej itd. wraz z utworzeniem władz ponadnarodowych, wydają się być uzasadnione dla realizacji celów politycznych, a nie jeżeli celem integracji są tylko korzyści gospodarcze. Możliwa, a nawet konieczna jest także i w SWH pewna harmonizacja spraw pozahandlowych w celu zapewnienia uczciwej konkurencji. Harmonizacja taka nie musi pójść jednak tak daleko, by zlikwidować zupełnie różnice w podstawowych elementach kosztów produkcji w poszczególnych krajach, stanowią one bowiem część struktury gospodarczej każdego z krajów członkowskich. Stopień harmonizacji wspomnianych dziedzin może wychodzić o wiele dalej niż w rozwiązaniach zasad konkurencji w EFTA, nie powodując jednak jeszcze przez to przekształcenia się SWH w wyższą formę. Szeroka definicja SWH przyjęta w GATT pozwala na tworzenie szeregu wariantów o bardziej lub mniej posuniętym stopniu harmonizacji spraw pozahandlowych, w większym lub mniejszym stopniu liberalizacji wymiany, które to wszystkie twory integracyjne będą zgodne z jego art. 24. Te różne możliwości kształtowania SWH nie są w konkretnych przypadkach wynikiem samowoli ekspertów czy polityków, lecz będą one wypadkową struktury gospodarczej i interesów politycznych poszczególnych państw członkowskich.

Wszystkie wyżej wymienione cechy SWH, które można było określić na podstawie dotychczasowego istnienia i działalności EFTA sprawiły, że zaczęły powstawać coraz to nowe SWH oraz projekty utworzenia dalších. Wszystko wskazuje na to, że właśnie ta forma a nie Unia Celna, zwłaszcza w przypadku nieprzyjęcia W. Brytanii do Wspólnego Rynku, stanie się alternatywą, która pozwoli na utworzenie przyszłego największego ugrupowania integracyjnego świata, niezależnie od tego czy będzie to Europejska, Atlantycka, czy Światowa Strefa Wolnego Handlu krajów kapitalistycznych. Rundę Kennedy'ego można traktować jako pierwszy krok w tym kierunku.

Wyżej sformułowane uwagi są dla Polski i krajów socjalistycznych równie ważne jak dla krajów kapitalistycznych, gdzie SWH jako forma ugrupowania integracyjnego powstała i dotychczas jest realizowana. Cały szereg cech tej formy pozwala na sformułowanie wniosku o bardzo istotnym dla nas znaczeniu — że teoretycznie forma Strefy Wolnego Handlu może pozwolić w przyszłości na połączenie w jednym ugrupowaniu integracyjnym krajów kapitalistycznych, socjalistycznych i rozwijających się.

Dla uzasadnienia ostatniej tezy należy wziąć pod uwagę dalsze fakty:

- 1) Dnia 28 X 1967 r. Polska stała się pełnoprawnym członkiem GATT jako czwarty obok Jugosławii, Czechosłowacji i Kuby kraj socjalistyczny;
- 2) GATT pozwala na dwa wyjątki od stosowania k.n.u. w przypadku Unii Celnej i Strefy Wolnego Handlu. Stając się więc jego członkiem zaakceptowaliśmy formalnie również i te punkty układu. Ze względu na to, że Unia Celna ma tendencję przekształcania się z czasem w Unię Gospodarczą a dalej i Polityczną, wyłącza to więc tę formę ze sfery naszych zainteresowań. Pozostaje więc SWH.
- 3) Jeżeli w przyszłości doszłoby do zrealizowania projektu w rodzaju omawianej wyżej Światowej Strefy Wolnego Handlu, to w naszym interesie będzie znalezienie się również wraz z możliwie największą ilością krajów socjalistycznych, w takiej strefie. Jak już wspominaliśmy, każdy z poszczególnych możliwych wariantów SWH zależy, dzięki szerokiej definicji GATT, od składu jej krajów członkowskich. Można by już nawet w chwili obecnej wyobrazić sobie ogólne zasady takiego członkostwa krajów socjalistycznych. Przykładem może tu być właśnie rozwiązanie zastosowane w stosunku do Polski w rundzie Kennedy'ego i GATT. Polska uczestniczyła w niej obok krajów kapitalistycznych, z których każdy zachował swoją zewnętrzną taryfę celną a wszystkie, łącznie z Polską, swą niezależną politykę handlową oraz więzi gospodarcze i polityczne z krajami trzecimi.

Tendencje do dalszej liberalizacji handlu światowego są bardzo silne, zaś Strefa Wolnego Handlu wydaje się ofiarowywać możliwości skorzystania z tej liberalizacji również krajom socjalistycznym i rozwijającym się.

FREE TRADE AREA — A PATTERN OF SUCCESSFUL INTEGRATION IN THE
FUTURE

S u m m a r y

European Free Trade Association, the second large integration grouping in West Europe has been underestimated for a long time. It was result of a serious misunderstanding. EFTA should not be only treated as a temporary solution, but the importance of this grouping lies in the fact that it is the first succesfully realized Free Trade Area in the history. So far the development of EFTA has proved that opposite to what was questioned, Free Trade Area present a valid and workable alternative to Customs Union.

The author after defining EFTA and dealing with three main objections to it, concerning: validity, workability and economic effectiveness of this form, comes to the conclusion that Free Trade Area and not the Customs Union form, has the future. This conclusion is of great importance also for the socialist countries, because Free Trade Area form of integration grouping offers the possibility for creating a future grouping on the world-wide basis, embracing capitalist, socialist and developing countries.