

**Jerzy Wieczorek**

## PROTEKCJONIZM POZATARYFOWY – NOWA ODSŁONA

### 1. WSPÓŁCZESNE OBLCZE PROTEKCJONIZMU POZATARYFOWEGO

Francuscy politycy, reprezentujący wprawdzie odmienne poglądy polityczne, np. prawicowy b. prezydent N. Sarkozy czy obecny lewicowy minister ds. rekonwersji przemysłu A. Montebourg, są od dłuższego czasu wyjątkowo zgodni w jednej sprawie. W ich opinii, gospodarka europejska, zwłaszcza Francji, coraz bardziej cierpi z powodu agresywnej i niełojalnej przy tym konkurencji producentów pozaeuropejskich, zwłaszcza azjatyckich. Chodzi tu przede wszystkim o sektor samochodów osobowych. Szczególna krytyka jest kierowana pod adresem dwóch południowokoreańskich wytwórców – KIA i Hyundai, którzy zdobywają rynek za pomocą – jak twierdzą francuscy politycy – cen dumpingowych. Ich zdaniem, w rezultacie takich niedozwolonych praktyk i wywołanego tym sposobem gwałtownego spadku popytu na tradycyjnie kupowane na francuskim rynku modele rodzimych producentów, zwłaszcza koncernu PSA, zamknięcie we Francji wielu fabryk wytwarzających samochody osobowe spowodowało pogorszenie bardzo trudnej od dłuższego czasu sytuacji na francuskim rynku pracy. Jak zgodnie twierdzi klasa polityczna Francji – trzeba tej sytuacji w zdecydowany sposób położyć kres. Kierując się tym przesłaniem, obecny rząd Francji zwrócił się Komisji Europejskiej z postulatem powstrzymania tego importu. Notabene, klasa polityczna Francji, bez względu na afiliacje polityczne, kultywuje od dawna poglądy merkantylistyczne, które każą jej wręcz zwalczać import, widząc w nim zagrożenie dla bytu rodzimej przedsiębiorczości<sup>1</sup>. Powołuje się przy tym na swoisty „patriotyzm gospodarczy”, który wbrew nawet oczywistym racjom ekonomicznym

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat w: J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, SGPiS, Monografie i Opracowania, nr 273, Warszawa 1989.

powinien skłaniać przedsiębiorców do inwestowania tylko we własnym kraju bądź repatriować do Francji gdzie indziej zainwestowane kapitały<sup>2</sup>.

Na obecnym etapie trudno przesądzić, jakie stanowisko zajmie w tej sprawie KE. Abstrahując od kwestii *stricte* proceduralnych, które mogą zadecydować czy postępowanie antydumpingowe zostanie wszczęte i jakie da ono rezultaty, warto na kanwie wymienionego przypadku sformułować kilka spostrzeżeń. Po pierwsze, w okresie załamania koniunktury gospodarczej, której widomym znakiem jest obecna recesja w wielu rozwiniętych krajach, szczególnie dotkliwa dla bardzo zadłużonej i coraz mniej konkurencyjnej gospodarki francuskiej, niejako automatycznie pojawiały się wezwania do wzmożonej ochrony „zagrożonych niełojalną konkurencją” sektorów gospodarczych. Po drugie, liberalizacja wymiany międzynarodowej, już dokonana i będąca w ramach obecnej Rundy WTO z Doha nadal przedmiotem wielostronnych negocjacji, znacznie ograniczyła pole manewru w zakresie dostępnych i legalnych z punktu widzenia Światowej Organizacji Handlu środków ograniczających niepożądany import. Po trzecie, obserwacja przypadków stosowania w obecnym okresie środków ochronnych wskazuje, iż najchętniej wybierane są te, które mają charakter pozataryfowy. Ich różnorodność, a zwłaszcza dyskrecjonalny charakter, związany m.in. z legislacją wewnętrzną, mało przejrzystą dla zewnętrznego monitoringu, umożliwia swobodne ich stosowanie, wolne od zewnętrznej ingerencji. Po czwarte, stosowanie środków pozataryfowych (*non-tariff measures* – NTM) jest rezultatem żądań grup interesów posiadających znaczny ciężar gatunkowy z punktu widzenia funkcjonowania danej gospodarki. Są one zazwyczaj bardzo dobrze zorganizowane, potrafiące stosownie uzasadniać i formułować swoje postulaty, kierować je do określonych centralnych ogniw władzy gospodarczej i skutecznie monitorować rezultaty podjętych działań ochronnych. Dotyczy to na ogół producentów, którzy twardo realizują swój interes. Ich punkt widzenia i sposób postępowania różni ich od konsumentów, którzy generalnie czerpią korzyści z wolnej konkurencji, jednakże zazwyczaj są bardzo rozproszeni i przez to chociażby nie są w stanie umiejętnie przedstawiać i realizować swoje postulaty. Po piąte, ograniczając konkurencję zewnętrzną i eliminując potencjalne korzyści z wymiany międzynarodowej, działania protekcyjnistyczne generują koszty, które ponoszą głównie konsumenci, zaś na dłuższą metę całe społeczeństwo.

<sup>2</sup> Włoski producent samochodów FIAT, pod naciskiem władz politycznych i związków zawodowych, przeniósł produkcję bardzo popularnego modelu samochodu Panda z Polski do Włoch. *Notabene*, podobne przesłanki stały u podstaw koncepcji „renacjonalizacji” banków w Polsce, będących w przeważającej mierze w rękach obcego kapitału.

Po szóste, negatywne aspekty protekcjonizmu pozataryfowego wyrażają się również w aspekcie polityki „zubożania sąsiada”, bowiem w konsekwencji to producenci i eksporterzy zagraniczni „płacą” za tego rodzaju politykę, przy czym badania empiryczne dowodzą, że pochodzą oni zazwyczaj z mniej rozwiniętych krajów<sup>3</sup>.

## 2. AMBIWALENTNY CHARAKTER NTM

Interesującą próbą oceny NTM we współczesnej wymianie międzynarodowej jest raport WTO na ten temat: *World Trade Report 2012. Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21<sup>st</sup> century*. We wstępie raportu Pascal Lamy, Dyrektor Generalny WTO, wyjaśnia powody, które spowodowały zainteresowanie tym zagadnieniem. Pierwszy wydaje się dość oczywisty. Skoro bowiem została dokonana na drodze bądź multilateralnej, bądź jednostronnej liberalizacja środków taryfowych i przez to zmniejszono ich ochronny wymiar, to w to miejsce zostały wprowadzone środki pozataryfowe. Po wtóre, NTM zmieniły generalnie swój charakter – w mniejszym stopniu są to tzw. środki graniczne (*border measures*), natomiast w większym są elementem wewnętrznej polityki gospodarczej (np. środki ochrony zdrowia, środowiska). Rosnący niepokój z powodu bardzo złożonej natury środków pozataryfowych, zmiennej ich postaci, rosnącej ilości i wynikających stąd różnorodnych skutków jest kolejnym argumentem przemawiającym za podda-

<sup>3</sup> Por. przykł. rozważania nt. protekcjonizmu pozataryfowego w: *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, red. nauk. R. Orłowska, K. Żołądkiewicz, PWE, Warszawa, 2012, s. 86–95; J. Świerkocki, *Zarys ekonomii międzynarodowej*, PWE, Warszawa 2011, s. 134–141; *Handel zagraniczny. Perspektywa europejska*, red. nauk. A.Z. Nowak, W.M. Kozioł, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2011, s. 217–221; M. James, *Koniec globalizacji. Czego nauczył nas wielki kryzys*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 166–184; K. Budzowski, *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego*, Krakowska Szkoła Wyższa im. A. Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008, s. 119–141; Rett. R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 72–108; T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, PWN, Warszawa 2006, s. 326–348; T. Białowąs, *Rozwój handlu międzynarodowego po II wojnie światowej*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2006, s. 57–61; J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizm funkcjonowania*, SGH, 2005, s. 392–395 i 401–429; T. Rynarzewski, *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 2005, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. nauk. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 87–95.

niem NTM wnikliwej analizie. Następnym powodem to rozległość zagadnienia nie tylko w aspekcie merytorycznym, lecz również przestrzennym, bowiem proces globalizacji intensyfikuje, na drodze internacjonalizacji zjawisk zachodzących w gospodarce światowej, rezultaty stosowania NTM w skali międzynarodowej. Dodając do tego fakt odgrywania przez NTM coraz większej roli w sporach, które na forum WTO toczą zwaśnione z powodu stosowania tych środków strony- członkowie tej organizacji, to oczywistym *last not least* staje się powód, który w kontekście rozważanego tu zagadnienia wymienia w wymienionym raporcie P. Lamy.

W kontekście tak postawionych tez budzi się od razu pytanie – co należy rozumieć przez pojęcie „NTM”? Literatura przedmiotu bynajmniej nie ułatwia realizacji tego zadania. Wskażmy przykładowo, że rozważanym tutaj środkiem szeroko pojętej polityki gospodarczej, wewnętrznej i zewnętrznej, przypisuje się takie nazwy, jak: wymieniane już wcześniej środki pozataryfowe (*non-tariff measures*), jak też bariery pozataryfowe (*non-tariff barriers*), zniekształcenia pozataryfowe (*non-tariff distortions*) czy przeszkody pozataryfowe (*non-tariff obstacles*). Do określenia NTM używa się również pojęcia restrykcji pozataryfowych (*non-tariff restrictions*), uściślając ich rodzaj (np. restrykcje importowe, ilościowe)<sup>4</sup>.

Rozważany tu raport operuje bardzo ogólną definicją tych środków. NTM dotyczą środków innych niż taryfowe, przy czym nie próbuje się wartościować charakteru środków pozataryfowych, mówiąc jedynie, że wywierają wpływ na handel towarami. Raport rozważa również środki, które podobnie jak NTM wywierają wpływ na handel usługami, jednakże używa w tej mierze osobnej nazwy – „środki dotyczące usług” (*services measures*)<sup>5</sup>.

Nietrudno zauważyć, iż autorzy raportu nie próbują w definicji NTM przesądzić niejako z góry tego, czy tego rodzaju środki wywierają negatywny wpływ na wymianę międzynarodową. Innymi słowy, nie próbuje się apriorycznie przypisywać NTM restrykcyjnego charakteru, określając je mianem przykładowo „barier pozataryfowych”<sup>6</sup>. Wprawdzie w raporcie WTO brak

<sup>4</sup> Szczegółowe rozważania na temat definicji NTM czytelnik znajdzie w: J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier...*, op. cit., s. 45–58.

<sup>5</sup> *World Trade Report 2012*, op. cit., s. 39. Niniejsze opracowanie w zasadniczej mierze skupia uwagę na NTM oddziałujących na handel towarami.

<sup>6</sup> „Bariery pozataryfowe są to środki (narzędzia polityki ekonomicznej i regulacje formalnoprawne) centralnej władzy gospodarczej zarówno narodowej, jak ponadkrajowej, które będąc dyskryminacyjnymi (co wynika z natury i ze sposobu ich stosowania) zniekształcają warunki działania uczestników międzynarodowego podziału pracy i ograniczają w konsekwencji dynamikę, wielkość i strukturę międzynarodowych przepływów

wyjaśnienia intencji, jakie przyświecały w stworzeniu wybitnie uproszczonej definicji NTM, jednakże z dokonanej analizy ich charakteru wynika, iż nie sposób przesądzić na drodze teoretycznej charakteru ich wpływu na wymianę międzynarodową. Można to jedynie uczynić na drodze empirycznej, przy czym rezultaty mogą mieć ambiwalentne znaczenie dla zainteresowanych stron. Innymi słowy, ważną rolę odgrywają procedury stosowania tych środków i ich efekty, które sprawiają, iż np. środki służące ochronie środowiska (np. normy emisji CO<sub>2</sub>) w ocenie jednej strony wywierają dla niej i szerszej społeczności międzynarodowej pozytywne skutki, natomiast w opinii drugiej – negatywne, z różnych zresztą powodów (*vide casus* Polski). Inne wytłumaczenie ostrożnego podejścia autorów wymienionego raportu do definicji NTM można łączyć z charakterem WTO. Odgrywając rolę arbitra w toczących się na jej forum sporach, nie ma zamiaru niejako z góry przesądzać o słuszności racji jednej czy drugiej strony w kontekście użytych NTM.

Nie może zatem dziwić to, iż w świetle różnorodnych trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu NTM i precyzyjnym określeniu zmieniającego się ich znaczenia i roli w handlu międzynarodowym, środki pozataryfowe traktuje się jako swoisty „ruchomy cel”<sup>7</sup>. W początkowym okresie funkcjonowania GATT głównym przedmiotem zainteresowania tej organizacji były zagadnienia odnoszące się bilansu płatniczego, zatrudnienia i rozwoju. W ostatnich latach WTO poświęca więcej uwagi zagadnieniom związanych z technicznymi, zdrowotnymi i środowiskowymi aspektami wymiany międzynarodowej. Pociąga to siłą rzeczy konieczność adekwatnego dostosowywania arsenału dostępnych środków polityki handlowej, w tym NTM, do realizacji zmieniających się celów gospodarczych.

Dokonując nawet najbardziej pobieżnego przeglądu uregulowań w ramach GATT/WTO w dziedzinie NTM, warto przede wszystkim zauważyć, iż ambiwalentny charakter tych środków, pozostający w ścisłym związku z pozycją przetargową państw-stron, prowadził do stosowania wyjątków i derogacji od ogólnie obowiązujących reguł. Taki sposób podejścia do NTM skłania do wniosku, iż wprawdzie wszyscy są jednakowo traktowani w świetle obowiązującego prawa, jednakże orwellowska obserwacja istnienia „równiejszych wśród równych” nie jest pozbawiona sensu. Przykładowo Art. XI GATT wyraźnie zakazywał wprowadzania nowych ograniczeń ilościowych i postulował eliminację dotychczas istniejących. Od tej ogólnej zasady istniały jednak

gospodarczych. Środkami pozataryfowymi są natomiast te, które potencjalnie mogą wywierać opisany wyżej wpływ na międzynarodowy podział pracy i przepływy gospodarcze” – *vide* J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier...*, op. cit., s. 54.

<sup>7</sup> *World Trade Report 2012*, op. cit., s. 222.

trzy wyjątki. Pierwszy umożliwiał stosowanie ograniczeń ilościowych w przypadku problemów wynikających z deficytu bilansu płatniczego. Drugi wyjątek przyzwalał na używanie tego rodzaju NTM w polityce ochrony rynku rolnego, przy czym – co warto podkreślić za raportem – początkowo było to podyktowane interesem USA (*notabene* wspólna polityka rolna UE jest klasycznym przykładem „legalnego” protekcjonizmu). Wreszcie, trzeci wyjątek umożliwiający „legalizację” ograniczeń ilościowych dotyczył polityki najmniej rozwiniętych krajów (LDC), mającej na celu ich rozwój gospodarczy (w kontekście tzw. *infant industries*). Podobne podejście, różnicujące status członków GATT zarówno od strony prawnej, jak i praktycznej, funkcjonowało przez lata w ramach Porozumienia Wielowłóknowego (*Multi-Fibre Arrangement*). Stosowane tam ograniczenia ilościowe w postaci „negocjowanych restrykcji importowych”, przybierających formę „umów o uporządkowanym marketingu” (*orderly marketing arrangements* – OMA) czy „umów o dobrowolnym ograniczeniu eksportu” (*voluntary export restrictions* – VER) ze względu na ich selektywność, bilateralność oraz dyskrecjonalny charakter stosowania były bodajże najbardziej wyraźnym przykładem wybiórczego traktowania reguł handlu międzynarodowego. Dyskryminacyjny w praktyce charakter tych środków negocjował bowiem zasadnicze pryncypia organizacji powołanej do liberalizacji wymiany międzynarodowej. Warto tu podkreślić, iż „negocjowane restrykcje importowe” głównie dotyczyły przywozu z krajów słabo rozwiniętych, o wyjątkowo niskiej sile przetargowej, zmuszanych do „samoograniczeń” przez bogatych importerów. Mechanizm OMA i VER doskonale ilustruje tezę o ambiwalentnym, czy wręcz cynicznym stosunku wielu krajów rozwiniętych do idei „wolnego handlu”, któremu chętnie przypisywano przydomek „regulowanego” czy „zorganizowanego”<sup>8</sup>. W sumie „negocjowane restrykcje importowe” umożliwiały tym krajom uniknięcie zarówno sankcji, jakie mogłyby je spotkać w wyniku stosowania nielegalnych w świetle prawa tradycyjnych ograniczeń ilościowych w przywozie, jak i związanego z tym odium.

Funkcjonowanie NTM w obecnej wymianie międzynarodowej wskazuje, iż proces jej liberalizacji niewiele zmienił w sposobie traktowania stron – tym razem już w ramach WTO. Najnowsze badania empiryczne dotyczące NTM, zwłaszcza w kontekście technicznych barier w handlu (*technical barriers to trade* – TBT) i środków sanitarnych i fitosanitarnym (*sanitary and phytosanitary* – STS), wyraźnie wskazują, że są one nader chętnie używane przez rozwinięte

<sup>8</sup> Szerzej na temat tzw. „liberalizmu zorganizowanego” w: J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier...*, op. cit., s. 41–45.



kraje wobec importowanych produktów z krajów mniej rozwiniętych<sup>9</sup>. Impas w negocjacjach w ramach Rundy Rozwojowej WTO z Doha jest również w istotnej mierze konsekwencją odmiennego podejścia do zagadnienia liberalizacji wymiany międzynarodowej, w tym stosowania NTM, przez dwie grupy państw: rozwiniętych i wykazujących niższy poziom rozwoju gospodarczego<sup>10</sup>.

### 3. INWENTARZE NTM

Jednym z zasadniczych celów międzynarodowych organizacji gospodarczych jest monitorowanie handlu światowego pod kątem stosowania w nim różnego środków oddziałujących na jego wielkość i dynamikę. Przykładowo, zbierane przez WTO informacje na ten temat stanowią przedmiot regularnie opracowywanych „przeglądów polityki handlowej” (*trade policy reviews*) członków i obserwatorów tej organizacji. WTO publikuje w tej mierze dwa rodzaje raportów. Pierwszy ukazuje się dwa razy w roku i dotyczy zmian w zakresie środków odnoszących się do wymiany towarów i usług. Przedmiotem monitoringu są zarówno środki o charakterze taryfowym, jak pozataryfowym. Drugi rodzaj raportu, mający również podwójną roczną edycję, jest wspólnie publikowany przez WTO z OECD i UNCTAD. Zamieszczane są w nim informacje, będące realizacją postulatu G-20 w sprawie monitorowania środków dotyczących handlu i inwestycji. Ponadto w celu ułatwienia dostępu do informacji dotyczących środków stosowanych przez strony WTO i mających

<sup>9</sup> *World Trade Report 2012*, op. cit., s. 145.

<sup>10</sup> Interesującym dowodem na istnienie dualistycznego (w opinii niektórych „schizofrenicznego”) podejścia do kwestii „legalnych” czy „nielegalnych” NTM jest sprawa subwencji eksportowych. Są one zakazane przez reguły handlu międzynarodowego, co w żadnym stopniu nie przeszkadza w ich wykorzystywaniu w taki czy inny sposób przez niektórych uczestników wymiany światowej. W trakcie niedawnej prezydenckiej kampanii wyborczej prezydent USA B. Obama oskarżał Chiny o nielegalne stosowanie subsydiów w ich eksporcie. W swych wystąpieniach B. Obama podpierał się argumentem o konieczności ochrony m.in. 770 tys. miejsc pracy w przemyśle samochodowym USA. Wtórowała mu organizacja reprezentująca interesy amerykańskiego sektora przemysłowego – *Alliance for American Manufacturing*, wg której uprzejme naruszenie przez Chiny reguł WTO doprowadziło do zniknięcia od 2000 r. 400 tys. miejsc pracy w USA. Jak zauważają obserwatorzy polityki gospodarczej USA protagoniści idei sięgnięcia po środki protekcjonistyczne wobec importu z Chin zdają się jednocześnie zapominać o tym, iż od 2008 r. rząd federalny USA udzielił „pomocy” (czyli różnych subsydiów) w wysokości 80 mld USD amerykańskim producentom samochodowym, czego wynikiem jest m.in. udział Skarbu USA w kapitale General Motors, sięgający poziomu prawie 27% (por.: *En campagne, Obama attaque la Chine à l'OMC* w „Le Figaro”, 18.09.2012).

wpływ na ich wymianę z zagranicą Sekretariat tej organizacji stale doskonali stosowne medium informacyjne – *Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP)*.

Tabela 1

**Środki będące przedmiotem przeglądów polityki handlowej WTO**

<b>1. Środki bezpośrednio oddziałujące na import</b>
• Procedury celne
• Cła, podatki i inne obciążenia
• Wycena celna
• Inspekcja przedwysyłkowa
• Reguły pochodzenia
• Zakazy importu, kontyngenty i licencjonowanie
• Cła antydumpingowe, wyrównawcze i klauzule ochronne
• Zamówienia rządowe
• Handel państwowy
• Inne środki
<b>2. Środki bezpośrednio oddziałujące na eksport</b>
• Procedury
• Podatki eksportowe
• Restrykcje eksportowe
• Subsydia eksportowe
• Promocja eksportu
• Specjalne strefy ekonomiczne
<b>3. Środki oddziałujące na produkcję i handel</b>
• System regulacji
• Bariery techniczne w handlu
• Środki sanitarne i fitosanitarne
• Prawa własności intelektualnej dotyczące handlu

Źródło: World Trade Organization, 2011 w: *World Trade Report 2012*, s. 99.

Ze względu na trudność w ustalaniu jednoznacznego oddziaływania stosowanych w danym kraju środków na jego wymianę z zagranicą powyższy inwentarz WTO koncentruje się na tych, które bezpośrednio oddziałują na te wymianę. Po wtóre, inwentarz nie zawiera jednoznacznych informacji, które z monitorowanych środków mają *stricte* pozataryfowy charakter. Jest to przedmiotem osobnych analiz, przede wszystkim w kontekście częstotliwości stosowania NTM.

W ocenie rozważanego tu raportu WTO nt. NTM najbardziej kompletny zbiór informacji o tego rodzaju środkach handlowych został opracowany przez UNCTAD. W ramach zbioru *Trade Analysis and Information System*



(TRAINS) zgromadzono informacje dotyczące stosowanych przez 86 państw środków pozataryfowych w latach 1992–2010. Zostały one sklasyfikowane wg następujących grup NTM:

Tabela 2

## Klasyfikacja NTM wg UNCTAD

• Środki sanitarne i fitosanitarne
• Bariery techniczne w handlu
• Inspekcja przedwysyłkowa i inne formalności
• Środki kontroli cen
• Licencje, kontyngenty, zakazy i inne środki kontroli ilości
• Opłaty, podatki i inne środki o charakterze parataryfowym
• Środki finansowe
• Środki antykonkurencyjne
• Środki handlowe dot. inwestycji
• Restrykcje dot. dystrybucji
• Restrykcje dot. usług posprzedażnych
• Subsydia (z wyłączeniem subsydiów eksportowych)
• Restrykcje dot. zamówień rządowych
• Własność intelektualna
• Reguły pochodzenia
• Środki dot. eksportu

Źródło: *United Nations Conference on Trade and Development*, 2010, [w:] *World Trade Report 2012*, s. 101.

Powstaje pytanie – jaka jest praktyczna wartość informacji nt. NTM, zgromadzonych przez UNCTAD. Z punktu widzenia przedsiębiorców, biorących bezpośredni udział w wymianie międzynarodowej, zapewne dość ograniczona. Stopień ogólności zamieszczonych w tabeli 2 informacji jest bowiem bardzo duży. Niewątpliwie większe znaczenie tego rodzaju inwentarze mają dla instytucji rządowych, bowiem z negocjacyjnego punktu widzenia rozważane tu informacje niezaprzeczalnie odgrywają ważną rolę.

Celem lepszego wyposażenia uczestników handlu światowego w niezbędną wiedzę na temat funkcjonowania NTM International Trade Center (ITC), we współpracy z UNCTAD i dwiema regionalnymi komisjami ONZ, przygotowano inwentarz dotyczący przeszkód o charakterze proceduralnym. Są one definiowane jako „przedsięwzięcia związane bardziej z procesem stosowania NTM niż ze środkami pozataryfowymi jako takimi”<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> *World Trade Report 2012*, s. 101.

Tabela 3

## Inwentarz przeszkód proceduralnych wg ITC

• Uciążliwości administracyjne
• Sprawy sporne dot. informacji/przejrzystości
• Niekonsekwentne lub dyskryminacyjne zachowanie urzędników
• Ograniczenia czasowe
• Płatności
• Problemy związane z infrastrukturą
• Bezpieczeństwo
• Ograniczenia prawne
• Inne

Źródło: *International Trade Center 2011, [w:] World Trade Report 2012, s. 102.*

Jak dalece przeszkody o charakterze proceduralnym mogą ograniczać przywóz, doskonale ilustruje przykład dotyczący obowiązku uzyskania przez importera od certyfikującego urzędu lub laboratorium stosownego zaświadczenia (będącego niczym innym tylko jednym z NTM). Otóż uzyskanie takiego certyfikatu może być niezmiernie kosztowne, długotrwałe w realizacji i bardzo uciążliwe, bowiem, przykładowo, stosowne instytucje mogą znajdować się w odległych od importera miejscach. W ten praktycznie prosty sposób, trudny do zakwestionowania przez importera jako dyskryminacyjny (formalnie jednakowo stosowany wobec wszystkich), można skutecznie ograniczać zagraniczną konkurencję. Wychodząc z założenia, iż obszar możliwych wariantów w zakresie przeszkód proceduralnych zakreśla ludzka wyobraźnia, można bez obaw popełnienia zasadniczego błędu postawić tezę, iż w majestacie prawa każdy niepożądany przywóz da się łatwo ograniczyć bądź nawet całkowicie wyeliminować, zaś kwestionowanie tego stanu rzeczy na forach organizacji międzynarodowych jest niejednokrotnie po prostu stratą czasu.

Informacje na temat ograniczeń w handlu można odnaleźć na stronie internetowej bazy danych WTO: *World Bank Temporary Trade Barriers Database*. Zamieszczono w niej dane dotyczą różnych przypadków użycia przez administracje krajowe ceł zarówno antydumpingowych, jak i wyrównawczych, począwszy od 1980 r. Ponadto w bazie danych znajdują się informacje dotyczące środków ochronnych (*safeguards*), zebrane od 1995 r. Wprawdzie informacje dotyczące wyżej wymienionych ceł nie spełniają kryteriów NTM, jednakże walory praktyczne bazy danych WTO są niezaprzeczalne. Dodatkowo o trudnościach w wymianie handlowej można się dowiedzieć z załączonych do wymienionej bazy danych Światowego Banku informacji na temat wszystkich faz toczonych na forum WTO sporów.

Innym interesującym przykładem funkcjonowania na szczeblu organizacji międzynarodowej bazy danych na temat regulacji narodowych, które mogą wywierać zasadniczy wpływ na konkurencję w handlu międzynarodowym są wskaźniki OECD dotyczące regulacji rynkowych (*indicators of product market regulations for member states*). Są one rezultatem działań, których celem jest kwantyfikacja danych dotyczących regulacji prawnych. Ta niewątpliwie ambitna próba transformacji informacji o charakterze jakościowym w postać ilościową nie daje jednak wiedzy o tym, czy stosowane przez rządy środki mają czy też nie dyskryminacyjny charakter.

Wśród zbiorów dotyczących NTM warto wymienić tworzone w USA i UE. Amerykańska Komisja Handlu Międzynarodowego (*United States International Trade Commission*), posiłkując się zarówno własną metodologią, jak i opartą na dorobku WTO oraz UE, opracowała pierwszą wersję inwentarza NTM w 2002 r. i następnie, w ciągu ostatniej dekady, stale aktualizuje dane na ten temat. Ponadto Komisja ta publikuje roczny raport na temat barier handlowych, występujących na drodze amerykańskiego eksportu na rynki zagraniczne. Warto zwrócić uwagę na aktywną rolę ambasad USA w pozyskiwaniu danych dotyczących wymienionych ograniczeń.

Z kolei unijny inwentarz środków handlowych, ograniczających dostęp eksporterom z krajów członkowskich do zagranicznych rynków zbytu: *UE's Market Access – Trade Barriers Database*, do barier pozataryfowych zalicza następujące: rejestracja; dokumentacja i procedury celne; restrykcje ilościowe i pokrewne środki; problemy związane z inwestycjami; standardy i środki techniczne; środki sanitarne i fitosanitarne, zamówienia rządowe; subsydia; inne środki pozataryfowe.

Wreszcie, w ramach w różnego rodzaju działań, mających na celu gromadzenie i monitorowanie NTM, warto wskazać na tzw. inicjatywę Globalnego Alertu Handlowego (*Global Trade Alert initiative*), rozwijaną przez Centrum Badań Polityki Ekonomicznej (*Centre for Economic Policy Research*). Centrum działa wraz z pokrewnymi, niezależnymi instytucjami, funkcjonującymi w skali gospodarki światowej. Celem tego przedsięwzięcia jest zwiększenie świadomości dotyczącej używanych przez narodowe administracje środków handlowych, odnoszących się do importu, eksportu, zagranicznych inwestycji (włączając w to sprawy związane z własnością intelektualną) i pracowników podejmujących pracę zagranicą. Dostarczanie stale aktualizowanej i rzetelnej informacji ma w rezultacie tworzyć przesłanki do racjonalnych, uwzględniających interesy zainteresowanych stron, działań (*peer pressure*) w sferze wymiany międzynarodowej, celem „...uniknięcia historycznych błędów wynikających z prowadzenia polityki protekcjonistycznej w przeszłości”<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> *World Trade Report 2012*, s. 104.

Zasadnicza linia przewodnia przedstawionych inwentarzy NTM rysuje się zatem bardzo klarownie. Jest to tworzenie klimatu i możliwych, z punktu widzenia realizacji stawianych celów, warunków do znoszenia już istniejących ograniczeń w handlu światowym i przeciwdziałanie powstawaniu nowych. Wprawdzie podstawową rolę w prowadzeniu polityki liberalizacyjnej mają władze narodowe i/lub szczeble władzy ponadkrajowej, jednakże nie sposób byłoby zanegować niezwykle ważną i komplementarną rolę, jaką w tym obszarze odgrywają przedsięwzięcia realizowane przez różnego rodzaju instytucje międzynarodowe. Tworzenie swoistych dekalogów dobrych obyczajów w handlu światowym ma nadal obiecującą przyszłość, choć tego rodzaju stwierdzenie budzi mieszane odczucia. Naiwnością byłoby bowiem przypuszczenie, iż ożywieni ideami wolnego handlu wszyscy uczestnicy tej wymiany pozbędą się w dającej się przewidzieć przyszłości pomysłów na ograniczanie konkurencji zewnętrznej na swych rynkach.

#### 4. CZĘSTOTLIWOŚĆ STOSOWANIA NTM

Istotną informacją o oddziaływaniu NTM na wielkość, dynamikę, strukturę rzeczową i kierunkową handlu międzynarodowego jest ilość przypadków sięgania po te środki. Gromadzona latami wiedza na ten temat w GATT/WTO dowodzi, iż dają się wyróżnić wyraźne trendy w stosowaniu tych środków, ściśle skorelowane z przemianami, jakie zachodzą w wymianie światowej (*vide* tabela 4).

Tabela 4

Częstotliwość stosowania NTM w odniesieniu do towarów pozarolnych  
w państwach członkowskich GATT/WTO

(udział poszczególnych rodzajów NTM w ogólnej ich ilości w latach: 1968, 1973, 1989, 2003 i 2005, na podstawie inwentarzy opartych na narodowych notyfikacjach)

Rodzaj	Inwent. 1968	Inwent. 1973	Inwent. 1989	NAMA 1.inwent. 2003	NAMA 2.inwent. 2005
<b>1. Udział rządu w handlu i tolerowane przez rząd restrykcyjne praktyki</b>	<b>11,9</b>	<b>15,3</b>	<b>20,9</b>	<b>7,1</b>	<b>7,0</b>
• Pomoc rządowa	2,7	6,6	7,3	1,8	1,7
• Cła wyrównawcze	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0
• Zamówienia rządowe	3,7	3,4	6,4	0,9	0,7

cd. tabeli 4

Rodzaj	Inwent. 1968	Inwent. 1973	Inwent. 1989	NAMA 1.inwent. 2003	NAMA 2.inwent. 2005
• Tolerowane przez rząd restrykcyjne praktyki	0,0	0,8	2,0	3,8	4,3
• Handel państw., rządowe praktyki monopolist.	4,9	4,1	4,6	0,4	0,3
<b>2. Importowe procedury celne i administracyjne</b>	<b>14,8</b>	<b>14,6</b>	<b>11,9</b>	<b>23,5</b>	<b>26,2</b>
• Cła antydumpingowe	1,1	1,5	2,3	1,5	2,3
• Wycena	5,5	4,8	4,1	2,3	5,3
• Klasyfikacja celna	1,3	0,7	0,5	0,7	3,3
• Formalności celne i dokumentacja	4,7	6,4	3,4	2,3	3,0
• Próbkki	0,7	0,4	0,2	0,1	0,0
• Reguły pochodzenia	1,3	0,0	0,4	7,4	2,6
• Formalności celne	0,2	0,8	1,1	9,1	9,6
<b>3. Bariery techniczne w handlu</b>	<b>6,1</b>	<b>9,2</b>	<b>8,2</b>	<b>29,9</b>	<b>37,1</b>
• Warunki ogólne	0,0	9,2	1,6	3,2	8,9
• Techniczne regulacje i standardy	5,2	0,0	3,0	15,8	13,2
• Przepisy dot. testowania i certyfikacji	0,9	0,0	3,6	11,0	14,9
<b>4. Specyficzne ograniczenia</b>	<b>36,7</b>	<b>31,5</b>	<b>31,7</b>	<b>34,9</b>	<b>26,8</b>
• Restrykcje ilościowe i licencjonowanie importu	20,7	15,6	13,9	12,8	7,0
• Zakazy importu i podobne restrykcje	5,0	5,6	5,3	0,8	4,0
• Kwoty terminowe i inne regulacje o mieszanym charakterze	1,9	3,6	1,6	0,0	0,7
• Kontrola wymiany	2,3	1,2	1,2	1,3	1,3
• Dyskryminacja wynikająca z bilateralnych umów	0,8	1,5	1,1	0,1	0,7
• Dyskryminacja z tytułu pochodzenia	0,5	1,0	0,0	0,3	1,7
• Ograniczenia w eksporcie	1,6	0,4	0,4	0,2	1,0
• Środki regulujące ceny wewnętrzne	1,6	0,5	1,2	0,2	0,3
• Kwoty taryfowe	0,2	0,3	0,5	0,3	1,3
• Podatki eksportowe	0,0	0,0	2,1	0,2	1,0

Rodzaj	Inwent. 1968	Inwent. 1973	Inwent. 1989	NAMA 1.inwent. 2003	NAMA 2.inwent. 2005
• Wymogi dot. marek, etykiet i opakowań	1,6	1,6	2,1	7,2	6,3
• Inne specyficzne ograniczenia	0,3	0,1	2,1	11,5	1,7
<b>5. Obciążenia importu</b>	<b>29,2</b>	<b>29,4</b>	<b>27,3</b>	<b>4,4</b>	<b>1,7</b>
• Uprzednie depozyty importowe	1,9	1,9	1,6	0,2	0,0
• Opłaty, podatki portowe, statystyczne etc.	13,5	10,5	10,5	3,0	1,3
• Dyskryminacyjne podatki filmowe, dot. użytkowania etc.	11,1	4,0	4,5	0,2	0,3
• Dyskryminacyjne restrykcje kredytowe	1,3	1,4	1,2	0,2	0,0
• Dostosowawcze podatki graniczne	0,9	11,2	8,6	0,2	0,0
• Działania nagłe	0,5	0,4	0,9	0,8	0,0
<b>6. Inne</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>1,3</b>
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ilość pozycji	873	731	561	2556	302

Źródło: World Trade Report 2012, s. 45.

Powyższe dane należy traktować z dużą ostrożnością. Pochodzą bowiem z różnych zbiorów, których metodologia tworzenia może w jakimś stopniu zniekształcać prowadzoną na ich podstawie analizę. Przykładowo, w wyniku przyjętych podczas Rundy Urugwajskiej GATT postanowień dokonano tzw. taryfikacji ograniczeń ilościowych. Polegało to na ich transformacji na cła *ad valorem*. Zniknięcie tego rodzaju ograniczeń pozataryfowych nie oznacza, iż stopień ochrony rynku uległ automatycznie zmniejszeniu. Nastąpiła w tym przypadku zmiana charakteru protekcji.

Wymienione dane, dotyczące zresztą pewnego wycinka handlu światowego, wyraźnie wskazują na ewolucję charakteru stosowanych w wymianie międzynarodowej NTM. Wprowadzie nadal istotne znaczenie mają ograniczenia stosowane na granicach celnych, przede wszystkim w imporcie, jednakże rolę środków granicznych przejmują w zasadniczej mierze środki wewnętrzne. Są to głównie bariery techniczne i różnego rodzaju wymogi dotyczące marketingowych aspektów produktu. Ma to bezpośredni związek z przemianami, jakie zaszły i nadal zachodzą w strukturze rzeczowej wymiany światowej. Jej wewnątrzgałęziowy charakter wywołał zmiany w sposobie konkurencji,



w której aspekty jakościowe odgrywają pierwszorzędą rolę. Eliminacja kwot ilościowych, nieefektywność protekcyjna ceł *ad valorem*, których mechanizm jest oparty na cenie importowanych produktów, wywołał potrzebę znalezienia bardziej skutecznych rozwiązań ochronnych.

Badania innych organizacji międzynarodowych potwierdzają obserwację, iż obecnie wśród NTM zasadniczą rolę odgrywają bariery techniczne oraz sanitarne i fitosanitarne (TBT i SPS). Wg UNCTAD, kraje członkowskie średnio stosują w swej wymianie z zagranicą bariery techniczne w stosunku do 30% produktów, zaś sanitarne i fitosanitarne wobec 15%. Z dokonanych przeglądów ITC w odniesieniu do krajów rozwijających się wynika, iż ten udział wzrasta jeszcze bardziej w zależności od tego, czy chodzi o eksport dokonywany z tych krajów do wyżej rozwiniętych, czy też do partnerów na tym samym poziomie rozwoju. Otóż w pierwszym przypadku udział TBT/SPS w ogólnej liczbie NTM stosowanych przez kraje rozwinięte wzrasta do 3/4, zaś w drugim wynosi 1/2<sup>13</sup>. Badania empiryczne ITC wskazują na jeszcze jeden problem związany z dominacją rozważanych tu pozataryfowych środków ochrony rynku we współczesnej polityce handlowej. Podnoszony już wcześniej istotny aspekt praktyczny tych środków w postaci przeszkód o charakterze proceduralnym powoduje, iż swoisty „kordon sanitarny”, stworzony z TBT/SPS przez kraje rozwinięte, staje się wręcz niemożliwy do pokonania dla wielu eksporterów z krajów mniej rozwiniętych. Z drugiej jednak strony, zważywszy, iż znacząca liczba krajów rozwijających się nie ma w swej ofercie eksportowej produktów przemysłowych, które swym poziomem techniczno-technologicznym mogłyby sprostać wymogom konkurencji na rynkach rozwiniętych krajów, teza o prohibicyjnym znaczeniu TBT/SPS dla krajów na niskim poziomie gospodarczym staje się w jakimś stopniu kategorią bardziej relatywną.

TBT/SPS sprawiają również poważny kłopot eksporterom z krajów wysoko rozwiniętych. Podkreślano już, iż jest to bardzo skuteczny środek do eliminowania niepożądanego konkurencji. Według ITC, ponad połowa (52%) eksporterów z UE skarżyła się na trudności w dostępie do obcych rynków z powodu rozważanych tu barier pozataryfowych<sup>14</sup>. Brak jest wprawdzie informacji, o jakie rynki zbytu chodzi: czy jest to unijny rynek wewnętrzny, czy dotyczący państw trzecich, jednakże nawet w tej sytuacji można sformułować kilka wniosków. Pierwszy to już wielokrotnie podkreślany, iż orężem w walce konkurencyjnej na światowych rynkach jest jakość produktu mierzona jego zaawansowaniem techniczno-technologicznym, zaś bronią, która najbardziej

<sup>13</sup> *World Trade Report 2012*, s. 111 i 115.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 113.

efektywnie ogranicza tę konkurencję, są TBT/SPS. Nieprzypadkowo wielu ekspertów doszukuje się w swoistej „wojnie” patentowej, którą wytoczyła firma Apple przeciwko Samsungowi w połowie 2012 r. wyraźnych aspektów mało maskowanego protekcjonizmu<sup>15</sup>. Efektem tej sprawy jest tocząca się dyskusja, nie nowa zresztą, czy globalizacja w obszarze patentów, w kontekście ich proliferacji i związanych z tym konsekwencji formalnoprawnych, nie przyniesie poważnych szkód dla postępu naukowo-technicznego i handlu międzynarodowego. Badania empiryczne ITC wskazują, iż to właśnie firmy amerykańskie szczególnie uskarżają się za naruszanie ich praw własności intelektualnej. Również firmy unijne podnoszą ten problem<sup>16</sup>. Skądinąd wiadomo, iż krajem, który przede wszystkim generuje tego rodzaju niepożądane zjawisko, są Chiny i – w opinii niektórych – członkostwo w WTO może być istotną dźwignią do skutecznego eliminowania naruszających normy handlu światowego praktyk tego wielkiego eksportera.

Analiza uciążliwości TBT/STS dla eksporterów wskazuje, że relatywnie większe trudności w dostępie do rynku w tym zakresie mają dostawcy artykułów rolnych niż ci, którzy trudnią się eksportem produktów przemysłowych. Z badań ITC wynika, iż w odniesieniu do wymienionych środków ochronnych liczba skarżących się na restrykcyjny charakter TBT/STS dotyczyła 59% eksporterów rolnych, zaś 34% przemysłowych<sup>17</sup>. Dodajmy, iż badania dotyczyły wywozu z krajów stojących na niskim poziomie rozwoju i z tego należy wnosić, iż ich wywóz rolny był skierowany głównie na rynek krajów rozwiniętych. Wręcz truizmem staje się zatem powtarzanie ogólnie znanej tezy o protekcjonizmie rolnym tych drugich krajów (zwłaszcza w kontekście UE) i niemniej mało odkrywczą jest kolejna teza o ich głębokiej niechęci do rezygnacji lub zrewidowania w znacznym stopniu swego stanowiska w odniesieniu do tak ważnego ekonomicznie i politycznie zagadnienia, jakim jest niewątpliwie światowa wymiana w zakresie artykułów rolnych. Bez zmian w postawie krajów rozwiniętych trudno sobie wyobrazić pomyślnie zakończenie negocjacji w ramach Rundy Rozwojowej Doha w przewidywalnej przyszłości.

W badaniach restrykcyjności TBT/SPS zwraca się również uwagę na to, iż są one szczególnie dolegliwe dla małych i średnich firm. Dysponując częstoć relatywnie małymi zasobami finansowymi, ograniczającymi ich zdolność

<sup>15</sup> 24 sierpnia 2012 r. amerykański sąd ogłosił wyrok w ww. sprawie, na mocy którego za naruszenie sześciu patentów Apple Samsung został zobowiązany do pokrycia szkód w wysokości 1 mld USD – *vide: iPhone, uCopy, i Sue* w „The Economist”, 1–7.09.2012, s. 9.

<sup>16</sup> *World Trade Report 2012*, s. 113.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 117.

szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków w dostępie do rynku zarówno w kontekście wiedzy, jak i możliwości realizacji czasochłonnnych i kosztownych niejednokrotnie procedur w obszarze TBT/STS stoją, w porównaniu do silniejszych rywali, na pozycjach skazanych niejako z góry na przegraną<sup>18</sup>.

Kolejny wniosek pozostaje w ścisłym związku z koniunkturą gospodarczą. Niekwestionowaną w literaturze przedmiotu jest teza, poparta obserwacjami empirycznymi, o narastaniu protekcjonizmu w warunkach pogorszenia się warunków gospodarowania, zwłaszcza w okresie wystąpienia zjawisk kryzysowych. Według WTO, ostatni kryzys finansowo-bankowy spowodował znaczący wzrost liczby NTM o charakterze bardzo restrykcyjnym. Z poziomu 53 w 2008 r. nastąpił gwałtowny skok do 346 w 2009 r. Wprawdzie następny rok przyniósł pewien, nieznaczny spadek do poziomu 306, jednak już kolejny – 2011 r. i to tylko na przestrzeni 10 miesięcy – podniósł liczbę środków pozataryfowych do wielkości 344<sup>19</sup>.

Reasumując, badania empiryczne wskazują na wzrost znaczenia TBT/SPS wśród stosowanych współcześnie NTM. Można wyróżnić korelację między barierami technicznym oraz sanitarnymi i fitosanitarnymi a stopniem rozwoju gospodarczego uczestników handlu światowego. Rozważane tu ograniczenia są obecnie głównym orężem krajów rozwiniętych w walce z niepożądanym importem. Co więcej, restrykcyjne ostrze TBT/SPS najbardziej dotyka eksporterów z krajów mniej rozwiniętych, zwłaszcza parających się wywozem artykułów rolnych. Innymi słowy, znana historycznie teza o zubożaniu sąsiada w wyniku stosowania środków protekcjonistycznych znajduje kolejne potwierdzenie w przypadku TBT/STS. Kraje o niskim poziomie PKB *per capita* mają w tych warunkach wiele dodatkowych trudności w wydostaniu się z kręgu ubóstwa. Bariery techniczne są również coraz chętniej wykorzystywane przez kraje rozwinięte, które starają się za ich pomocą chronić interesy swoich wielkich firm o charakterze międzynarodowym. Ich wysoka zdolność sprostania konkurencji na światowych rynkach jest dodatkowo wzmocniana rozbudowanym arsenałem środków protekcjonistycznych o bardzo specyficznym charakterze (*vide* np. rozważany wcześniej *casus* sporu Apple-Samsung). Interesującym i mało zbadanym przypadkiem jest natomiast rola NTM w promowaniu i ochronie interesów firm, w których kapitał państwowy odgrywa zasadniczą rolę. Wprawdzie temat dotyczący tzw. kapitalizmu państwowego i związanych z tym zjawisk niewątpliwie zasługuje na osobną analizę warto w tym miejscu zauważyć, iż *casus* Chin, gdzie taki model gospodarowania jest bardzo roz-

<sup>18</sup> Ibidem, s. 147.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 120.

powszechniony i mający bezpośredni związek z różnorodnymi zjawiskami o charakterze protekcyjnym (np. ukryte subsydiowanie poprzez preferencyjne kredyty) nie jest bynajmniej we współczesnej gospodarce światowej całkowicie unikalny<sup>20</sup>. Umożliwia to postawienie tezy, iż im mniejszy jest zakres liberalizacji gospodarki, tym większy stopień protekcyjizmu.

## 5. SPOSOBY OGRANICZANIA PROTEKCJONISTYCZNEJ ROLI TBT/SPS

Efektywnym sposobem ograniczania restrykcyjnego efektu TBT/SPS są działania idące w kierunku ujednoczenia tych środków protekcyjnych zarówno w kontekście ich formy, jak i stosowania. Chodzi tu o harmonizację i/lub wzajemne uznanie. Pierwsza metoda polega na ustanowieniu wspólnej definicji tych środków, druga na wzajemnej ich akceptacji przez strony takiego porozumienia. Oba podejścia wywierają pozytywny wpływ na warunki gospodarowania stron, bowiem prowadzą do lepszej alokacji czynników produkcji i stymulują korzyści wynikające z większej skali produkcji. Badania empiryczne wskazują, iż oprócz tych niezaprzeczalnych walorów obu podejść, są również pewne ich wady. Przykładowo, z jednej strony harmonizacja prowadzi do większej homogeniczności stosowanych standardów, obniżając koszty transakcyjne i zwiększając zaufanie konsumentów do jakości zagranicznych produktów. Z drugiej – ogranicza jednak asortyment dóbr na rynku. Harmo-

<sup>20</sup> O szybko rosnącej chińskiej firmie wytwarzającej sprzęt telekomunikacyjny – Huawei na rynku światowym decydują w znaczącym stopniu jej powiązania polityczno-finansowe z administracją rządową – *vide: The company that spooked the world*, „The Economist”, 4–10.08.2012, s. 19. Więcej na temat kapitalizmu państwowego – w specjalnym raporcie pt. *State capitalism*, „The Economist”, 21–27.01.2012, s. 47. Warto również zwrócić chociażby uwagę na tradycyjnie wysokie zaangażowanie kapitału państwowego w różne sektory gospodarki francuskiej. Przykładowo, w sektorze energii państwo francuskie posiada udział 84,44% w firmie EDF (szacunkowa wielkość kapitału: 26 mld euro), zaś w GDF SUEZ 36,36% (14,70 mld euro) – *vide: Big Brother is back*, „The Economist”, 3–9.11.2012, s. 55. W arsenale środków mających, wg nowej socjalistycznej ekipy rządowej, zdynamizować wzrost gospodarczy we Francji istotną rolę ma odegrać powołanie Publicznego Banku Inwestycji, w wyniku czego zapewne jeszcze bardziej wzrośnie rola państwa w gospodarce. Skoro etatystyczne podejście we Francji do jej gospodarki historycznie owocowało w merkantylistyczno-protekcyjnym stosunku do konkurencji zewnętrznej, to ten kurs będzie zapewne utrzymany i być może nawet wzmocniony w dającej się przewidzieć przyszłości.

nizacja jest ponadto bardziej kosztowna niż wzajemne uznanie stosowanych przez strony standardów<sup>21</sup>.

Korzyści wynikające ze stosowania harmonizacji i/lub wzajemnego uznania w obszarze TBT/SPS są bezpośrednią przesłanką włączania tych rozwiązań do preferencyjnych układów handlowych. Według WTO, w 2011 r. 60% tego rodzaju układów zawierało klauzule dotyczące wymienionych rozwiązań. Godny podkreślenia jest fakt, iż klauzula dotycząca harmonizacji jest typowa dla układów zawieranych przez UE, natomiast dotycząca wzajemnego uznania jest preferowana przez kraje Ameryki Płn. w ich preferencyjnych układach handlowych<sup>22</sup>.

Oczywiście, w ramach integracji regionalnej działania prowadzące do eliminowania przeszkód do swobodnej cyrkulacji dóbr i usług mają pierwszorzędne znaczenie. Proces harmonizacji TBT/SPS w UE, będący ważnym elementem budowania jednolitego rynku wewnętrznego, prowadzi do wzrostu wymiany handlowej zarówno wewnątrz ugrupowania integracyjnego, jak i z krajami trzecimi. W świetle badań empirycznych wzrost handlu ma jednak charakter wybiórczy, w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego partnerów handlowych i rodzaju więzów integracyjnych<sup>23</sup>.

Stwierdzono zatem, iż harmonizacja TBT/SPS stymuluje wzrost eksportu USA do UE, przy czym w istotnym stopniu dotyczy to małych i średnich firm. Jest to bezpośrednim rezultatem eliminacji kosztownych i czasochłonnych działań, mających na celu sprostanie wymogom TBT/SPS. W odniesieniu do ugrupowania integracyjnego, gdzie z uwagi na mechanizmy ścisłej współpracy w różnych obszarach łatwiej dążyć do harmonizacji i ujednolicania norm technicznych, można sformułować wniosek o uprzywilejowaniu partnerów wewnątrz ugrupowania w rozważanym tu kontekście. W konsekwencji prowadzi to do przesunięcia strumieni handlu produktami i usługami z wymiany spoza ugrupowania do obrotu w jego ramach i tym samym powstania zjawiska określanego mianem *trade diversion effect*. Obserwacja procesów integracyjnych w ramach Unii w pełni potwierdza ten wniosek. Wreszcie, proces harmonizacji i wzajemnego uznania TBT/SPS prowadzi do wzrostu wymiany między krajami reprezentującymi wysoki poziom rozwoju gospodarczego, natomiast w tych warunkach pozycja krajów słabo rozwiniętych ulega marginalizacji. Po pierwsze, dlatego, iż niski poziom techniczno-technologiczny produktów przemysłowych tych drugich krajów, ograniczony ich asortyment lub całkowity

<sup>21</sup> *World Trade Report 2012*, s. 150.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 149–153.

ich brak w ofercie eksportowej oraz częstokroć niska jakość ich artykułów rolnych, odbiegająca od przyjętych standardów w handlu międzynarodowym, ogranicza ich korzyści z udziału w tej wymianie lub nawet trwale je z niej wyklucza. Po drugie, TBT/SPS są elementem regulacji wewnętrznych, stosowanych *erga omnes* i z tego powodu łatwo odeprzeć zarzuty o dyskryminacji. W rezultacie, co już podkreślano, TBT/SPS są trudnym przedmiotem międzynarodowych negocjacji. Jeśli te mają miejsce – to dotyczą generalnie wąskiego „klubu” państw, z reguły najwyższej rozwiniętych.

Rozważany tu raport WTO jest dość pesymistyczny w ocenie sytuacji w handlu międzynarodowym tych krajów, które z różnych przyczyn nie są w stanie czerpać korzyści z procesu ujednoczania wymogów w obszarze TBT/SPS. Mowa jest o „efekcie zablokowania” (*lock-in effect*), który może zniechęcać niektórych uczestników handlu światowego do otwierania swych rynków. W rezultacie powstaje w zakresie regulacji wymiany międzynarodowej konstrukcja wielopoziomowa (*multi-tiered*), w ramach której istnieją różne stopnie liberalizacji dotyczące TBT/SPS. Jednocześnie utrwalają się sytuacje marginalizacji lub wręcz wykluczenia niektórych krajów<sup>24</sup>. Obecny impas w negocjacjach Rundy Rozwojowej z Doha jest bezsprzecznie dowodem na istnienie tego rodzaju zjawisk w handlu międzynarodowym.

Istotnym sposobem ograniczania protekcyjnistycznego ostrza NTM jest działanie na rzecz zwiększania stopnia przejrzystości w ich stosowaniu. Wielokrotnie podkreślano, iż jednym z naczelných zadań WTO jest upowszechnianie takich wzorców postępowania krajów członkowskich, których rezultatem byłby wzrost wzajemnego zaufania w obszarze ich stosunków handlowych. Niezaprzeczalnie pozytywną rolę w tej mierze odgrywają procedury notyfikacji NTM, mechanizm okresowych przeglądów polityki handlowej państw członkowskich oraz działające w ramach porozumień dotyczących TBT i SPS stosowne Komitety, których celem jest wypracowanie „dobrych praktyk regulacyjnych” (*good regulatory practices*).

Równie ważną rolę w upowszechnianiu tych wzorców jest współpraca WTO z innymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie konwergencji stosowania NTM. W odniesieniu do środków sanitarnych i fitosanitarnych WTO wraz Organizacją NZ ds. Żywności i Rolnictwa (FAO), Światową Organizacją Zdrowia Zwierzęcego (OIE), Bankiem Światowym i Światową Organizacją Zdrowia (WHO) rozwija owocną kooperację w dziedzinie upo-

<sup>24</sup> Ibidem, s. 153.



wszechniania standardów<sup>25</sup>, wypracowywania wspólnych linii przewodnich i stosownych rekomendacji w ramach platformy o nazwie *Standards and Trade Development Facility*. W dziedzinie SPS WTO wpisuje się w upowszechnianie standardów postępowania wypracowywanych w ramach: *Codex Alimentarius*, Światowej Organizacji Zdrowia Zwierzęcego i Konwencji w sprawie Międzynarodowej Ochrony Roślin. Niezwykle istotnym aspektem tych przedsięwzięć jest przede wszystkim podnoszenie zdolności adaptacji mało rozwiniętych krajów do praktyki stosowania międzynarodowych standardów w dziedzinie SPS i coraz szersze ich włączanie do procesu stanowienia norm w tym obszarze. Warto wreszcie zauważyć, iż międzynarodowa współpraca w dziedzinie standaryzacji NTM przebiega pomyślnie głównie w odniesieniu do SPS. Natomiast bariery techniczne ze względu na ich specyfikę nie poddają się tak łatwo podobnym działaniom.

Postulat zwiększenia przejrzystości w stanowieniu i stosowaniu NTM jest zatem centralnym zagadnieniem w praktyce WTO i innych międzynarodowych organizacji. Konieczność wzmocnienia procedur monitoringu handlu międzynarodowego w różnych jego przejawach była szczególnie mocno podkreślana w postanowieniach 8. Ministerialnej Konferencji WTO z grudnia 2011 r. Bezsprzecznie ważną rolę w tym względzie będzie m.in. możliwość korzystania z informacji z niedawno uruchomionej elektronicznej bazy danych WTO – *Integrated Trade Intelligence Portal*. Wiele nadziei wiąże się też z inicjatywą integracji tej bazy z podobnymi, będącymi w posiadaniu innych międzynarodowych instytucji i organizacji w ramach przedsięwzięcia pod nazwą: *Multi-agency Transparency in Trade Initiative*<sup>26</sup>.

## 6. PERSPEKTYWY STOSOWANIA NTM

W ostatnim okresie wprowadzono nowe restrykcje pozataryfowe, których obszar działania jest porównywalny z wielkością łącznego eksportu wszystkich krajów Afryki<sup>27</sup>. Ten pesymistyczny obraz współczesnego handlu światowego może jednak ulec pozytywnej zmianie w nie tak dalekiej przyszłości. Według prognoz banku HSBC, w ciągu następnych 15 lat handel międzynarodowy

<sup>25</sup> Analizowany tu raport WTO określa normy dot. TBT/SPS, wypracowywane przez specjalistyczne organizacje międzynarodowe, jako standardy. Mają one charakter uniwersalny i fakultatywny. Natomiast te, które są instrumentem narodowej czy ponadkrajowej polityki handlowej, są specyficzne i obowiązkowe.

<sup>26</sup> *World Trade Report 2012*, s. 207.

<sup>27</sup> *Goodbye Doha, hello Bali*, „The Economist”, 8–14.09.2012, s. 10.

może się zwiększyć prawie o 90%<sup>28</sup>. Co zatem powinno sprawić, iż w gospodarce światowej może zaistnieć pozytywny scenariusz?

W opinii ekspertów, wiele zależy od tego, czy rozpoczęta w 2001 r. Runda Rozwojowa WTO z Doha zdoła odegrać jakąś znaczącą rolę w procesie dynamizacji wymiany międzynarodowej w najbliższych latach. Według Peterson Institute, zainicjowane przez Rundę działania liberalizacyjne mogłyby wyzwolić pozytywny impuls w handlu światowym, w postaci jego wzrostu o 280 mld USD w skali rocznej<sup>29</sup>. Jednak dotychczasowe rezultaty wielostronnych negocjacji są rozczarowujące. Poszukując przyczyn niepowodzeń, wskazuje się m.in., że to wielkie międzynarodowe przedsięwzięcie padło w istotnym stopniu ofiarą nadmiernych ambicji i oczekiwań. Po pierwsze, na starcie negocjacji stanęło 155 państw członkowskich WTO (dla porównania: w pierwszej rundzie GATT w 1947 r. wzięły udział jedynie 23 kraje). W ramach takiej zbiorowości, o wielkim zróżnicowaniu poziomu gospodarczego i związanych z tym interesów narodowych, osiągnięcie jakiegoś porozumienia jest zadaniem niezmiernie trudnym. Po drugie, Runda WTO z Doha postawiła sobie za cel działania liberalizacyjne w odniesieniu praktycznie do wszystkich obszarów handlu światowego. Postanowiono zatem, iż negocjacje obejmą nie tylko takie dziedziny tradycyjne, jak artykuły przemysłowe, rolne i usługi, ale również takie, które się z nimi wiążą: reguły antytrustowe, ochrona własności intelektualnej, zasady dotyczące inwestycji zagranicznych itd. Przy braku priorytetów wysiłek negocjacyjny uległ rozproszeniu. Wreszcie, przyjęta ogólna zasada negocjacji, iż tak długo nie będzie ogólnego porozumienia, jak długo nie zostanie wszystko uzgodnione – okazała się w praktyce niemożliwa do zrealizowania.

W tych warunkach niektórzy twierdzą, iż szansę na pozytywną realizację miałyby koncepcja „*Global Recovery Fund*”<sup>30</sup>. W jej myśl przede wszystkim należałoby zrewidować maksymalistyczną formułę negocjacji Rundy z Doha. Innymi słowy, trzeba by odejść od podejścia globalnego („wszystko albo nic”) i uznać za dopuszczalną zasadę osobnych rozwiązań. Ten „pragmatyzm” ma się objawić w postaci dwóch zasadniczych rozwiązań. Skoro artykuły przemysłowe są przedmiotem 55% handlu światowego, zaś usługi 20% – to, po pierwsze, należałoby skupić uwagę na tych podstawowych dla międzynarodowej wymiany dziedzinach. Po drugie, uznając fakt, iż głównym instrumentem liberalizacji obrotów międzynarodowych są porozumienia o wolnym handlu,

<sup>28</sup> *Protectionism alert*, „The Economist”, 30.06–6.07.2012, s. 13.

<sup>29</sup> *Goodbye Doha...*, op. cit., s. 10.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 10.

generalnie o bilateralnym charakterze, to nie ma powodu, by nie docenić ich znaczenia jako alternatywy dla negocjacji multilateralnych w ramach Rundy z Doha. Można bowiem z łatwością wykorzystać to, że na mocy KNU o charakterze wielostronnym, zawarowanej członkostwem w WTO, wzajemne koncesje stron porozumień o wolnym handlu nabierają charakteru multilateralnego. W ten prosty sposób koncesje bilateralne stawałyby się udziałem praktycznie wszystkich uczestników wymiany międzynarodowej. Autorzy „*Global Recovery Fund*” liczą na to, iż ich koncepcja zostanie zrealizowana do następnego spotkania WTO w grudniu 2013 r. na Bali.

Niewątpliwie powyższa koncepcja zasługuje na wnikliwą uwagę. Ma ona niezaprzeczalne zalety, bowiem proponuje konkretne i pragmatyczne rozwiązania. Jednocześnie ma również poważne mankamenty. Przede wszystkim proponowane rozwiązania dotyczą generalnie interesów produkcyjno-eksportowych krajów średnio lub wysoko rozwiniętych. To one praktycznie monopolizują handel światowy w obszarze artykułów przemysłowych. Oczywiście jest zatem ich dążenie, by polepszać dostęp do rynków zbytu na te produkty. Inny punkt widzenia reprezentują kraje słabo rozwinięte. Są one głównie zainteresowane szerszym otwarciem rynków zbytu na artykuły rolne. Liberalizacją rynków rolnych nie są jednak zainteresowane kraje rozwinięte. Dlatego też wyłącznie w prezentowanej koncepcji *Global Recovery Fund* artykułów rolnych jako celu negocjacyjnego wywołało błyskawicznie krytyczną reakcję reprezentantów krajów, w których produkcja i eksport rolny odgrywają istotną rolę w ich gospodarce (w wypadku niektórych krajów mniej rozwiniętych ponad 60% ich eksportu stanowią artykuły rolne). Zaprotestowali przeciwko traktowaniu sektora rolnego jako zakładnika pomyślnego zakończenia negocjacji w ramach Rundy z Doha. W ich opinii, wymiana w zakresie artykułów rolnych wprawdzie stanowi 7–9,2% handlu światowego (w zależności od źródeł) – to ten relatywnie mały udział nie jest jedynie rezultatem zacofania gospodarczego, lecz również nadal bardzo silnego protekcjonizmu rolnego krajów bogatych<sup>31</sup>.

Koncepcja „*Global Recovery Fund*” wykazuje zatem wiele słabości, przede wszystkim w kontekście politycznym. Skądinąd interesująca, zapewne podzieli los wielu innych, wcześniej formułowanych, które stawały sobie za cel szybkie zakończenie Rundy z Doha. Wzbogaci zatem bogate archiwum myślenia życzeniowego. Inna sprawa, że obecne zjawiska kryzysowe w gospodarce wielu krajów nie zachęcają do poważnych dyskusji i działań o charakterze liberalizacyjnym.

<sup>31</sup> Vide list ambasadorów przy WTO następujących krajów: Argentyny, Brazylii, Chin, Indii, Nigerii i Płd. Afryki zamieszczony w „*The Economist*”, 6–12.10.2012, s. 20.

## BIBLIOGRAFIA

## KSIĄŻKI

- Białowąs T., *Rozwój handlu międzynarodowego po II wojnie światowej*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2006.
- Budzowski K., *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego*, Krakowska Szkoła Wyższa im. A. Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008.
- Haliżak E., Kuźniar R., Symonides J. (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004.
- James M., *Koniec globalizacji. Czego nauczył nas wielki kryzys*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Ludwikowski Rett. R., *Handel międzynarodowy*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Nowak A.Z., Koziół W.M. (red.), *Handel zagraniczny. Perspektywa europejska*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2011.
- Misala J., *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizm funkcjonowania*, SGH, 2005.
- Orłowska R., Żołądkiewicz K. (red.), *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, Warszawa 2012.
- Rynarzewski T., *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 2005.
- Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, PWN, Warszawa 2006.
- Świerkocki J., *Zarys ekonomii międzynarodowej*, PWE, Warszawa 2011.
- Wieczorek J., *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, SGPiS, Monografie i Opracowania, nr 273, Warszawa 1989.

## ARTYKUŁY

- En campagne, Obama attaque la Chine à l'OMC*, "Le Figaro", 18.09.2012.
- Goodbye Doha, hello Bali*, "The Economist", 8–14.09.2012.
- iPhone, uCopy, i Sue*, "The Economist", 1–7.09.2012.
- Protectionism alert*, "The Economist", 30.06–6.07. 2012.
- State capitalism*, "The Economist", 21–27.01.2012.
- The company that spooked the world*, "The Economist", 4–10.08.2012.

## DOKUMENT

- World Trade Report 2012. Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21<sup>st</sup> century*, WTO, Geneva 2012.

## STRESZCZENIE

Dokonana w artykule analiza protekcjonizmu pozataryfowego zarówno w kontekście jego przyczyn, form, jak i wpływu na wymianę międzynarodową prowadzi do wniosku, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem immanentnie wpisanim w mechanizm globalnej gospodarki w kontekście jej strukturalnej postaci i koniunkturalnych przejawów aktywności. W sposób dość paradoksalny to właśnie te kraje, które osiągnęły wysoki poziom rozwoju gospodarczego, starają się za pomocą NTM chronić swój status materialny. Protekcjonizm pozataryfowy objawia swoją restrykcyjną postać szczególnie w okresach kryzysowych, uderzając przy tym w słabsze ogniwa wymiany międzynarodowej – kraje mniej rozwinięte. Zmienna postać współczesnych środków protekcjonistycznych, określanych niejednokrotnie jako „ruchomy cel”, utrudnia przy tym działania liberalizujące. Są one coraz bardzo złożone w świetle przemian, jakie zachodzą we współczesnym świecie, pod wpływem dokonującego się, coraz bardziej dynamicznego, postępu naukowo technicznego. Stąd takie znaczenie w arsenale środków pozataryfowych, jakie zyskały w ostatnim okresie TBT/SPS i trudności z ograniczaniem ich restrykcyjnego oddziaływania. Bezsprzecznie należy wzmocnić wysiłki na rzecz budzenia świadomości zagrożeń wynikających z egoistycznego stosowania NTM dla wymiany międzynarodowej i szukać efektywnych sposobów walki z restrykcjami pozataryfowymi. Można założyć, że wysiłki podejmowane na forum WTO i innych organizacji międzynarodowych, stawiających sobie za cel powyższe pryncypia, osiągną jednak w dającej się przewidzieć przyszłości stosowną masę krytyczną do uruchomienia działań liberalizacyjnych w handlu światowym.

## SUMMARY

The analysis of non-tariff protectionism presented in the article in the context of its reasons, forms and influence on international trade results in a conclusion that we deal with a phenomenon that has immanently become part of the mechanism of global economy; both in the context of its structural form and opportunistic manifestations of activeness. Rather paradoxically, the countries that have achieved a high level of economic development try to protect their financial status with the use of NTM. Non-tariff protectionism demonstrates its restrictive form especially in the periods of crisis and hits the weaker links of international exchange – less developed countries. The changeable form of contemporary protectionism measures, often defined as a ‘moving target’, makes liberalization activities more difficult. They are more

and more complex in the light of changes that are taking place in the contemporary world due to a more and more dynamic scientific and technological progress. That is why TBT/SPS have become so important in the whole range of non-tariff measures and difficulties with curbing their restrictive influence occur. Undoubtedly, it is necessary to increase efforts in order to awaken the conscience about threats resulting from the selfish use of NTM in international exchange and look for effective ways of fighting against non-tariff restrictions. It can be assumed that the efforts on the arena of the WTO and other international organizations that aim at the above-mentioned principles will reach an adequate critical mass necessary to start liberalization activities in international trade in the predictable future.

## РЕЗЮМЕ

Проведённый в статье анализ нетарифного протекционизма как в контексте его причин, форм, так и влияния на международный обмен, приводит к выводу, что мы имеем дело с явлением, по существу вписанным в механизм глобальной экономики. Как в контексте её структурной формы, так циклических проявлений активности. Достаточно парадоксальным образом именно те государства, которые достигли высокого экономического уровня, стараются при помощи NTM защищать свой материальный статус. Нетарифный протекционизм проявляет свои ограничительные формы особенно в кризисные периоды, при этом поражая более слабые звенья международного обмена – слаборазвитые страны. Изменяющаяся форма современных протекционистских мер, неоднократно называемых «движущейся целью», усложняет при этом меры по либерализации. Они становятся всё более сложными в свете перемен, происходящих в современном мире, под влиянием имеющего место и всё более динамического научно-технического прогресса. Отсюда такое значение в арсенале нетарифных мер, которое приобрели в последнее время TBT/SPS, и трудности с приостановлением их ограничительного воздействия. По общему признанию, следует активизировать усилия по способствованию осведомлённости об угрозе, которую несёт за собой эгоистическое применение NTM для международного обмена, и искать эффективных способов борьбы с нетарифными ограничениями. Можно предположить, что усилия, предпринимаемые на форуме WTO и других международных организаций, целью которых является соблюдение этих принципов, достигает однако в прогнозируемом будущем соответствующей критической массы для приведения в действие мер по либерализации в мировой торговле.