

*Jarko Fidrmuc, Peter Huber, Jan Jakub Michalek **

Akcesja Polski do Unii Europejskiej: zapotrzebowanie na ochronę wybranych towarów¹

1. Wprowadzenie

W ramach procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej Polska będzie zobowiązana do zniesienia wszystkich tych taryf celnych na import towarów (w tym także artykułów rolnych) z obszaru UE, które nie zostały jeszcze zliberalizowane na mocy Układu Europejskiego, a także do wprowadzenia wspólnej, zewnętrznej taryfy celnej (*common external tariffs* - CET) na towary importowane spoza obszaru Unii. Zatem rozszerzenie Unii Europejskiej będzie równocześnie stanowiło kolejny krok w kierunku liberalizacji handlu oraz pobudzenia wymiany handlowej z Polską. Jednak ze względu na to, że prognozowany wzrost PKB w naszym kraju będzie szybszy niż u jej najważniejszych partnerów handlowych, można oczekiwać, że liberalizacja ta pogłębi polskie problemy w dziedzinie bilansu płatniczego. Na przykład W.Welfe twierdzi, że zgodnie ze wszystkimi scenariuszami, z wyjątkiem najbardziej optymistycznych, po przystąpieniu Polski do UE nastąpi dalszy wzrost deficytu bilansu płatniczego.² Ponadto liberalizacja handlu i wynikające z niej dalsze otwarcie rynku może stanowić dodatkową presję dla produkcji krajowej, chociaż

* Prof. **Jarko Fidrmuc** – Institut für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung (IHS) w Wiedniu; prof. **Peter Huber** – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO); prof. **Jan Jakub Michalek** – Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Niniejszy artykuł został opracowany w ramach projektu PHARE Unii Europejskiej (PL 9405.01.04 Pomoc Techniczna), Sub-projekt 1: *Analiza wpływu przyjęcia przez Polskę przepisów i instrumentów polityki wspólnego handlu na gospodarkę i handel Polski ze szczególnym uwzględnieniem przyjęcia wspólnych, zagranicznych taryf celnych oraz opracowania optymalnej metody dostosowania polskich stawek celnych do poziomu cel UE*. Pragniemy podziękować pracownikom polskiego Ministerstwa Gospodarki oraz firmy Human Dynamics z Wiednia za współpracę i wiele cennych uwag (szczególnie w zakresie doboru grup towarów).

² W.Welfe et al., *Long-Term Strategy Scenarios for Polish Economy*, paper presented at 4th ASED CE Research Seminar, Paris 1997.

z drugiej strony może również wpłynąć na poszerzenie rynków na polskie towary.

Aż do chwili obecnej za mało uwagi zwracano na kwestię kosztów dostosowania się krajów przechodzących proces przemian gospodarczych do norm unijnych po ich wstąpieniu do Unii Europejskiej. Dlatego też w obecnych państwach członkowskich UE prowadzi się ożywioną dyskusję nad tym, jakie okresy przejściowe trzeba będzie przyznać krajom kandydującym po rozszerzeniu Unii na Wschód (na ten temat pisał np. K.Pichelmann).³ Inaczej natomiast jest w tych krajach kandydujących, którym zależy na przyśpieszeniu procesu akcesyjnego – tam dyskusje na temat okresów przejściowych są stosunkowo mniej ożywione.⁴ Niniejszy artykuł ma na celu uzupełnienie tej dyskusji.

Artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza poświęcona jest analizie obecnej struktury tariff celnych w Polsce i zakresu spodziewanych, przyszłych dostosowań w czasie przystępowania do UE. Porównanie wykonane na poziomie sześciocyfrowej Zharmonizowanej Klasyfikacji Celnej w odniesieniu do wszystkich grup towarów. Na podstawie zmian w pozycjach tariffowych wybierano 27 grup towarów do dalszych analiz. W drugiej części przedstawiamy wyniki prognoz handlowych, sporządzonych według modelu grawitacyjnego dla wybranych już grup towarów.

Poruszane zagadnienia streścić można następująco: w części 2 artykułu wysuwamy tezę, że niezależnie od niewątpliwych, korzystnych długoterminowych efektów liberalizacji handlu, trzeba się liczyć z wystąpieniem krótkoterminowego negatywnego wpływu obniżek stawek celnych na pozycję producentów krajowych. Dla uzasadnienia tej tezy w części 3 porównujemy strukturę tariff celnych w Polsce ze spodziewanym stanem przyszłym, po dostosowaniach niezbędnych w procesie przystąpienia do Unii Europejskiej. W części 4 z kolei wprowadzamy model grawitacyjny jako metodę prognozowania bilateralnej wymiany handlowej oraz omawiamy jego zastosowanie względem wybranych grup towarów. Część ostatnia zawiera podsumowanie.

2. Obniżenie tariff celnych, przystąpienie do UE i rozwój handlu

Autorzy szeregu opublikowanych ostatnio badań (np. Baldwin zarówno w odniesieniu do UE, jak i krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Welfe

³ K.Pichelmann, *The Economic Consequences of Eastern Enlargement of the European Union. The Austrian View*, Project Report commissioned by Bruno-Kreisky-Forum, Institut für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung, Wien 1998.

⁴ Istotnym wyjątkiem od tej reguły w przypadku Polski jest praca: M.Maliszewska, J.J.Michalek, A.Smith, *Wstąpienie Polski do UE i polska polityka handlu zagranicznego*, "Economic Discussion Papers", nr 45, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.

w odniesieniu do Polski)⁵ zapowiadają, że przystąpienie krajów kandydujących do Unii Europejskiej wpłynie na znaczny wzrost ich PKB w perspektywie długoterminowej. Twierdzą oni, że w wyniku akcesji nastąpi usunięcie części barier handlowych, co z kolei umożliwi dalej idący podział pracy i wzrost specjalizacji. Pozytywne skutki pogłębienia podziału pracy w skali międzynarodowej sprawiają zatem, że akcesja jest pożądana z punktu widzenia długofalowego wzrostu gospodarczego.

Wydaje się, że oczekiwania te w znacznym stopniu znajdują poparcie empiryczne. W krajach, które dokonały liberalizacji handlu zagranicznego, zanotowano wysokie wskaźniki wzrostu PKB. W związku z tym formułuje się tzw. **hipotezę wzrostu pobudzanego eksportem**.⁶ Na przykład w otwartych systemach gospodarczych Azji Południowo-Wschodniej,⁷ silnie popierających eksport do krajów rozwiniętych, stwierdzono wskaźniki wzrostu kilkakrotnie wyższe niż w państwach o podobnym początkowym poziomie dochodów, ale realizujących inną, bardziej protekcjonistyczną politykę handlu (jak np. Brazylia). Wśród krajów rozwiniętych można się powołać na przykład Japonii, a w ostatnim okresie także Izraela, Irlandii i Holandii – państw cechujących się znacznym nasileniem eksportu i wysokimi wskaźnikami wzrostu PKB. Jednak także inne kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej (na przykład Grecja, Portugalia i Hiszpania), wyraźnie wyprzedziły porównywalne państwa, które nie uczestniczyły w procesie integracji europejskiej.

Wolny handel jest zatem z reguły traktowany jako środek do zwiększenia PKB, do którego osiągnięcia dąży się poprzez liberalizację wymiany międzynarodowej, popieraną przez wiele instytucji międzynarodowych, przede wszystkim przez Światową Organizację Handlu (WTO) [poprzednio Układ Ogólny w Sprawie Ceł i Handlu (GATT)], ale również przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), Organizację Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) i inne. Wreszcie, co nie mniej istotne, obserwacja ta stanowi ekonomiczne uzasadnienie dla tworzenia dużych obszarów wolnego handlu, włącznie z Unią Europejską i Północnoamerykańskim Obszarem Wolnego Handlu (NAFTA). W przypadku rozszerzenia na UE Wschód, argumenty protekcjonistyczne mają pewną wagę dla obu stron. W szczególności wysuwane są dwa rodzaje uzasadnień za prowadzeniem procesu liberalizacji handlu w wolniejszym tempie:

⁵ R.E.Baldwin, *The Potential for Trade between EFTA and Central and Eastern Europe*, "Occasional Paper" no. 44, EFTA, Geneva 1993, W.Welfe, op.cit.

⁶ Tę samą tezę można znaleźć w nowej pracy W.Orłowskiego, *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Metody, modele, szacunki*, CASE, Warszawa 2000. Por. także R.Holzmann, C.Thimann, A.Petz, *Pressure to Adjust Consequences for the OECD Countries for the Reforms in Eastern Europe*, "Empirica", vol. 21, no. 2/1994, s.197-220.

⁷ Patrz D.Rodrik, *Getting Interventionas Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich*, "Economic Policy", April 1995, s.53-97.

Pierwsze z nich można określić jako argument kosztów dostosowawczych. Jego zwolennicy twierdzą, że – przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej – wystąpi zróżnicowanie rentowności produkcji: niektóre sektory gospodarki odniosą korzyści w wyniku liberalizacji handlu, podczas gdy inne na niej stracą, ponieważ trzeba się liczyć ze zjawiskiem przesuwania produkcji w stronę sektorów cechujących się wyższą wydajnością, wynikającą z wyposażenia kraju w czynniki produkcji. Wprawdzie taka realokacja produkcji prowadzi do wytwarzania wyższego dochodu we wszystkich państwach uczestniczących w procesie liberalizacji, a także do obniżenia cen (są one równe kosztom produkcji tego producenta, który osiąga najwyższą wydajność w skali międzynarodowej), jednak efekt w postaci wzrostu realnego dobrobytu jest w pełni odczuwalny tylko w przypadku występowania wysokiej mobilności czynników między sektorami.⁸

Tymczasem czynniki uczestniczące w produkcji rzadko cechują się pełną mobilnością (tzn. nie jest możliwe przesuwanie ich między poszczególnymi sektorami bez ponoszenia kosztów). Może to wynikać z faktu, że pewne czynniki są właściwe tylko dla swoich sektorów. Tak np. kapitału akcyjnego oraz pracowników w sektorze górnictwa i przemysłu ciężkiego nie da się w pełni przesunąć do drobnych przedsiębiorstw produkcyjnych. Kapitał stały straciłby z chwilą wstrzymania produkcji górniczej niemal całą swoją wartość, a górnicy i inni pracownicy przedsiębiorstw przemysłu ciężkiego nie znaleźliby w nowych miejscach pracy zastosowania dla swoich poprzednich kwalifikacji i doświadczenia, co stawiałoby ich w obliczu bezrobocia albo zmuszało do przyjęcia pracy wymagającej mniejszych kwalifikacji i gorzej płatnej.

Co więcej, często mamy do czynienia z nierównomiernym rozmieszczeniem przedsiębiorstw w poszczególnych regionach, gdy kapitał stały lub siła robocza koncentrują się w regionach mniej rozwiniętych. Nierównomierny rozkład zasobów jest ważnym argumentem w przypadku rolnictwa, jako że w wielu regionach jest ono zdecydowanie najważniejszym źródłem zatrudnienia. Dotyczy to także pewnych gałęzi przemysłu w Polsce, np. hut żelaza i stali lub zakładów włókienniczych i odzieżowych, które skupiają się w określonych regionach. Wszystkie te czynniki mogą znacznie zwiększać krótkookresowe koszty dostosowania, choć z punktu widzenia polityki długoterminowej taka realokacja zasobów jest rozwiązaniem optymalnym. Zatem wysokie wskaźniki wzrostu importu mogą skłaniać do prognozowania wysokich kosztów dostosowawczych.

Wymianę handlową wewnątrz danych gałęzi gospodarki, to znaczy handel towarami podobnymi (zróżnicowanymi lub jednorodnymi), traktuje się zazwyczaj

⁸ Por. J.N.Bhagwati i T.N.Srinivasan, *Lectures on International Trade*, MIT Press, Cambridge 1994.

jako miarę poziomu kosztów dostosowawczych w procesie liberalizacji handlu.⁹ Fidrmuc wykazuje, że udział handlu wewnątrzgałęziowego w ramach polskiej wymiany handlowej z krajami Unii Europejskiej (obliczany dla grup towarowych 3-cyfrowej klasyfikacji SITC) wzrósł z 32,7% w roku 1990 do 40,6% w roku 1997.¹⁰ Jednak w przypadku Polski znaczną część całego handlu wewnątrzgałęziowego może stanowić tzw. pionowy handel wewnątrzgałęziowy. Aturupane, Djankov i Hoekman dowodzą, że, po pierwsze, udział polskiego handlu wewnątrzgałęziowego w latach 1990-1995 utrzymywał się na stosunkowo stabilnym poziomie około 30%, obliczanym dla sześciocyfrowych grup towarowych klasyfikacji CN (*Combined Nomenclature* – czyli Brukselskiej Klasyfikacji Celnej) oraz, po drugie, że znaczną część obustronnego handlu między Polską a Unią Europejską (tj. od 25 do 27% w latach 1990 – 1995) stanowił pionowy handel wewnątrzgałęziowy.¹¹ Co więcej, także Fidrmuc wykazuje, że polski handel wewnątrzgałęziowy z wybranymi krajami UE cechują znaczne różnice w stosunku do tradycyjnego wzorca handlu wewnątrzgałęziowego w ramach Unii Europejskiej.¹² Wynika z tego, że koszty dostosowawcze będą prawdopodobnie odgrywały istotną rolę w procesie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Wiąże się z tym także pewien argument natury politycznej. Przedsiębiorstwa i pracodawcy, ponoszący straty w związku z kosztami dostosowawczymi, zrzeszają się często w silne i wpływowe grupy lobbingu. Naciski wywierane przez rolników i związki zawodowe w dużych przedsiębiorstwach, jak również

⁹ C.B.Hamilton, P.Kniest, *Trade Liberalisation, Structural Adjustment and Intra-Industry Trade* w: "Weltwirtschaftliches Archiv" no. 135(2)/1991 oraz D.Rodrik, *Political Economy of Trade Policy* w: *Handbook of International Economies*, ed. G.M.Grossman i K.Rogoff, vol. 3, Elsevier, Amsterdam 1995, s.1457-94.

¹⁰ J.Fidrmuc, *Verification of the New Trade Theory in EU's Trade with CEECs*, referat przedstawiony podczas Corocznych Letnich Warsztatów państw przechodzących transformację gospodarczą dla Młodych Akademików CEPR w Budapeszcie 17-26.05.1999 oraz podczas Europejskiej Sesji Towarzystwa Ekonometrycznego w Santiago de Compostela w sierpniu 1999 r. Również inni badacze podają podobne wskaźniki wielkości handlu wewnątrzgałęziowego dla Polski, uwzględniając różne regiony i różne poziomy agregacji towarowej – por. np. J.Świerkocki, M.Robowski, R.Woreta, *Merkury – handel zagraniczny Polski: niektóre zjawiska w latach 1994-96*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s.4 oraz E.Pluciński, *Integracja polskiej gospodarki z rynkiem Unii Europejskiej a wewnątrzgałęziowy podział pracy*, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 1996.

¹¹ C.Aturupane, S.Djankov i B.Hoekman, *Horizontal and Vertical Intra-Industry Trade between Eastern Europe and the European Union*, "Weltwirtschaftliches Archiv", no. 135(2)/1999, s.62-81.

¹² J.Fidrmuc, D.Grozea-Helmenstein, A.Wörgötter, *East-West Intra-Industry Trade Dynamics*, "Weltwirtschaftliches Archiv", no. 135(2)/1999. Podobne wnioski wynikają z pracy: J.Michałek, K.Śledziwska-Kołodziejska, *Analiza i perspektywy handlu międzygałęziowego i wewnątrzgałęziowego oraz zmiany strukturalne handlu Polski z Unią Europejską w: Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, t. 1, IKCHZ, Warszawa 2000.

wpływy polityczne wielkich, szczególnie państwowych firm, są dobrym przykładem takich wpływów. Konflikty zachodzące między rządem a tymi grupami (np. w postaci strajków) narażają gospodarkę kraju na znaczne straty.¹³ Prawdopodobnie w przyszłości będzie to miało większe znaczenie w Polsce, gdzie związki zawodowe i organizacje pozarządowe mają większą tradycję uczestniczenia w tworzeniu krajowej polityki niż w innych stowarzyszonych krajach Europy Środkowej i Wschodniej.¹⁴

Z tych powodów rządy wielu państw na świecie wolą rozkładać proces liberalizacji handlu na szereg lat. Na przykład Unia Europejska przewiduje wprowadzenie okresów przejściowych, aby w ten sposób rozłożyć negatywne skutki związane z liberalizacją w ciągu dłuższego okresu. Umożliwia to wykorzystanie procesu naturalnej realokacji (to znaczy deprecjacji kapitału stałego i przejścia starszej wiekowo grupy zatrudnionych na emeryturę) do restrukturyzacji gospodarki kraju. Jednak czasu zyskanego dzięki otrzymaniu okresów przejściowych nie powinno się wykorzystywać w celu zwiększania produkcji w sektorach pozbawionych perspektyw rozwojowych, ponieważ może to spowodować dodatkowy wzrost kosztów dostosowawczych w późniejszych latach. W wyniku tego duży wzrost importu w ramach zamkniętych grup towarów może się stać problemem politycznym dla krajów wstępujących do UE. Argument ten może być szczególnie aktualny w przypadku tych sektorów produkcji, w których występują dobrze zorganizowane grupy nacisku, tj. w rolnictwie, przemyśle hutnictwa żelaza i stali oraz, potencjalnie, w przemyśle włókienniczym. Skutkiem takich zagrożeń może być wybór wstrzemięzliwej polityki liberalizacji importu, preferującej rozłożenie tego procesu na szereg dłuższych etapów.

3. Struktura taryf celnych w Polsce

3.1. Porównanie opłat celnych za towary pozarolnicze

Pierwszym etapem oceny potencjalnych kosztów dostosowawczych i ekonomii politycznej w Polsce jest porównanie zmian taryf koniecznych ze względu na wstąpienie do UE. W niniejszym rozdziale przedstawione zostanie porównanie WZTC (wspólnej zewnętrznej taryfy celnej) Unii Europejskiej oraz Polski

¹³ Szerzej patrz: A.Krueger, *The political economy of rent-seeking society*, "The American Economic Review", vol. 64, no. 3/1974, s.291-303; A.L.Hillmann, *The political economy of protection*, Chur, Harwood 1989; G.M.Grossmann, E.Helpman, *Protection for Sale*, "The American Economic Review", vol. 84, no. 4/1994, s.833-850; W.Mayer, *Endogenous Tariff Formation*, "The American Economic Review", vol. 74, no. 5/1984, s.970-985; J.Fidrmuc, *Political Support for Reforms: Economic of Voting in transition Countries*, "The American Economic Review", 1999 (w druku).

¹⁴ Tak duże znaczenie związków zawodowych w Polsce można częściowo tłumaczyć rolą "Solidarności" w organizowaniu oporu przeciw władzom komunistycznym po 1979 r.

stosowanej na podstawie Klauzuli Największego Uprzywilejowania (KNU). Cła te stosuje się w imporcie towarów z państw członkowskich Światowej Organizacji Handlu, z którymi nie zostały zawarte umowy o preferencyjnych stawkach celnych. Na podstawie wyników tej analizy wybierzemy pewne grupy towarów “wrażliwych”.

Tabela 1. Porównanie zewnętrznych zobowiązań MFN Polski i Unii Europejskiej w zakresie towarów pozarolniczych

Różnica w punktach procentowych	Liczba 6-cyfrowych pozycji taryfowych	Zbiorcza liczba pozycji taryfowych	Procent zbiorczych pozycji taryfowych
Ponad 30	27	27	0,63
25-30	15	42	0,98
20-25	22	64	1,49
15-20	131	195	4,53
12-15	304	499	11,59
10-12	92	591	13,72
7-10	1073	1664	38,63
5-10	945	2609	60,58
3-5	798	3407	79,10
0-3	892	4299	99,81
<0	8	4307	100,00
łącznie	4307		

Ze względu na stosowanie różnych instrumentów polityki handlowej, analiza porównawcza została przeprowadzona oddzielnie dla produktów rolniczych i nierolniczych. Aby zagwarantować porównywalność materiału, musieliśmy przyjąć kilka upraszczających założeń. Po pierwsze, dla celów analizy wybraliśmy tylko “związane” stawki celne w krajach Unii Europejskiej (Lista LXXX) i Polski (Lista LXV) wynegocjowane z członkami Światowej Organizacji Handlu.¹⁵ Porównaliśmy poziom ceł WZTC i MFN w Polsce po wprowadzeniu redukcji taryf celnych, wynegocjowanych podczas Rundy Urugwajskiej (RU).¹⁶ Po drugie, wszystkie porównania zostały dokonane na sześć- lub ośmiocyfrowym poziomie dezagregacji wspomnianej klasyfikacji CN

¹⁵ Tzw. związane stawki celne są zapisane w listach zobowiązań WTO krajów członkowskich. Kraje te nie mogą stosować ceł wyższych niż związane.

¹⁶ Polska lista ustępstw (lista zobowiązań) zawarta jest w: *Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations Done at Marrakesh on April 15, 1994*, vol.16; (Lista LXV – Polska) oraz vol.19 (Lista LXXX – kraje UE). Do celów analizy korzystaliśmy z elektronicznej wersji zobowiązań Polski i UE.

(Brukselskiej Klasyfikacji Celnej), stosowanej przez kraje UE i Polskę. Jest ona porównywalna z przyjętą w 1992 r. klasyfikacją HS (*Harmonised System* – Zharmonizowana Klasyfikacja Celna), stosowaną w czasie negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej oraz w listach zobowiązań Światowej Organizacji Handlu. Wreszcie, w przypadkach, kiedy na liście polskiej nie było zobowiązań taryfowych wynikających z udziału w WTO w zakresie produktów pozarolniczych, jako podstawę porównań przyjęliśmy taryfy celne stosowane w naszym kraju w roku 1998.

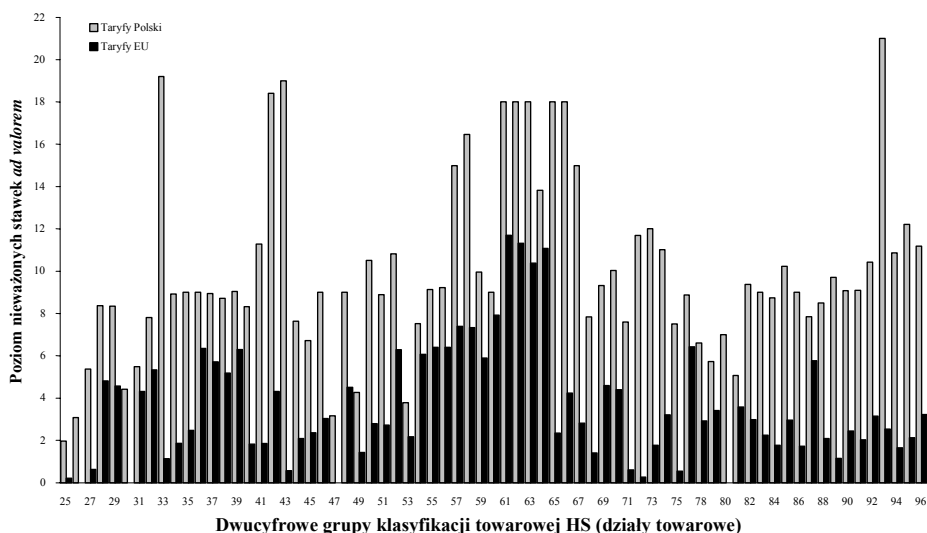
Przeanalizowaliśmy sytuację wszystkich produktów pozarolniczych (tj. 4307 6-cyfrowych pozycji taryfowych) należących do grup od 25 do 97 Zharmonizowanej Klasyfikacji Celnej (HS). Tabela 1 przedstawia ilość towarów należących do każdej sekcji, dla których polskie cła są wyższe niż taryfy celne Unii Europejskiej o daną liczbę punktów procentowych. Tylko sześć sześciocyfrowych pozycji taryfowych jest wyższych w UE niż w Polsce. We wszystkich pozostałych wypadkach polskie taryfy celne są wyższe (a czasami znacznie wyższe). Dla 1% towarów (linii taryfowych) uwzględnione w analizie polskie cła były znacznie wyższe (o więcej niż 25 punktów procentowych) od odpowiedników w UE. Do towarów tych, które cechują się stawkami celnymi wyższymi o ponad 30 punktów procentowych po negocjacjach Rundy Urugwajskiej, należą na przykład (na czterocyfrowym poziomie klasyfikacji HS):¹⁷

- kazeina, kazeinaty i inne pochodne kazeiny; kleje kazeinowe (HS 3501),
- niewyprawione skóry owcze i jagnięce (HS 4102),
- len surowy lub przetwarzany (ale nie przędza lniana) (HS 5301),
- ciągniki (HS 8701),
- pojazdy silnikowe specjalnego przeznaczenia inne niż projektowane głównie do przewozu osób lub towarów (HS 8705),
- zegarki na rękę, zegarki kieszonkowe i inne zegarki, w tym także stopery (HS 9101).

Są to towary potencjalnie najbardziej wrażliwe, ponieważ przyjęcie przez Polskę wspólnych, zewnętrznych taryf celnych (CET) spowoduje bardzo znaczne obniżenie stopnia ochrony zewnętrznej stosowanej w imporcie z krajów trzecich. W tym przypadku 4,5% polskich ceł jest wyższych o ponad 20 punktów procentowych od poziomu CET, a w wypadku 13,5% towarów między obiema listami występują również istotne różnice rzędu powyżej 10 punktów procentowych.

¹⁷ Wiele z tych towarów zostało określonych poniżej jako towary wrażliwe. Niektóre z taryf celnych (jak np. HS87) są niezwiązane.

Wykres 1. Taryfy Polski i UE po Rundzie Urugwajskiej



Ogólny obraz obecnych różnic poziomu zewnętrznej ochrony celnej przedstawia wykres 1. Różnice wykazane zostały dla okresu początkowego (tzn. przed Rundą Urugwajską) i po wdrożeniu wszystkich redukcji MFN, które zostały wynegocjowane podczas tej Rundy. Niemal wszystkie redukcje taryf celnych zostały wprowadzone do roku 1999. Wykres 1 jednoznacznie pokazuje, że dla każdej dwucyfrowej grupy towarów CN polskie taryfy celne są wyraźnie wyższe niż obowiązujące w Unii, nawet po RU. Oczywiście, ze względu na agregację różnice w zakresie dwucyfrowych grup towarów uwzględnionych na wykresie 1 są znacznie mniejsze niż różnice dla zdezagregowanych sześciocyfrowych pozycji taryfowych.

3.2. Cła na artykuły rolne

Stosujemy tu termin “artykuły rolne” zgodnie z definicją podaną w Układzie o Rolnictwie Światowej Organizacji Handlu.¹⁸ Obejmuje on wszystkie produkty należące do dwucyfrowych grup towarów od 01 do 24 HS oraz niektóre produkty z grup 29, 33, 35, 41, 43, 50, 51, 52 oraz 53.¹⁹ Porównanie taryf celnych wykonane zostało dla ośmiocyfrowych pozycji taryfowych klasyfikacji

¹⁸ Szczegółowa definicja artykułów rolnych dla celów negocjacji RU zawarta jest w Aneksie I Układu o Rolnictwie, Sekretariat GATT, 1994.

¹⁹ Patrz Aneks I do Układu o Rolnictwie.

CN. Porównanie to opiera się na polskich i unijnych listach ustępstw. Bierzemy pod uwagę taryfy związane po wprowadzeniu redukcji RU, odzwierciedlających poziomy taryf związanych. Cła te zostaną w pełni wprowadzone w roku 2000.

Jednym z problemów utrudniających porównywanie taryf celnych na produkty rolne jest to, że lista zobowiązań UE jest znacznie bardziej szczegółowa niż polska. Polska lista została sporządzona na czterocyfrowym poziomie klasyfikacji HS, podczas gdy lista UE przedstawiała swój poziom ustępstw na bardziej zdezagregowanym, ośmiocyfrowym poziomie. Dlatego, aby dokonanie porównania było możliwe, "nałożyliśmy" polską listę na listę Unii Europejskiej. Ponadto analizowaliśmy tylko taryfy celne na bazie KNU. Wszystkie inne, istotne elementy ostatecznego pakietu negocjacji RU w sprawach rolniczych zostały tu pominięte. W szczególności nie braliśmy pod uwagę następujących elementów:

- Specjalnej Klauzuli Ochronnej (*Special Safeguard Clause - SSG*), umożliwiającej nakładanie dodatkowych opłat celnych w sytuacji, gdy wielkość importu przekracza tzw. poziom związany lub gdy ceny towarów importowanych spadają poniżej cen związanych. Zastosowanie SSG podnosi poziom protekcjonizmu w zakresie danego rodzaju towarów.
- Kontyngentów taryfowych umożliwiających importerowi minimalny dostęp do rynku krajowego po stawkach taryfowych niższych od poziomu "związanego". "Taryfikacja", tzn. obliczanie ekwiwalentów taryf, wywołała w wielu wypadkach bardzo wysokie taryfy importowe.
- Redukcji dotacji do eksportu o 36% (w kategoriach pieniężnych) dla krajów rozwiniętych.
- Redukcji pomocy krajowej o 20% w okresie sześciu lat.

Niestety, w pewnych sytuacjach nie byliśmy w stanie dokonać bezpośredniego porównania poziomu zobowiązań obu partnerów. W niektórych wypadkach zobowiązanie UE było jednocześnie *ad valorem* oraz sprecyzowane w konkretnych liczbach, natomiast Polska miała albo cła tylko *ad valorem*, albo tzw. zobowiązania o konkretnym pułapie. Dlatego wyniki naszej analizy porównawczej należy traktować z pewną ostrożnością.

Ze względu na trudności z porównywaniem list zobowiązań w zakresie artykułów rolnych obydwu partnerów, możliwe jest określenie rzeczywistego stopnia ochrony tylko w ogólnym zarysie. Wśród tych trudności należy wymienić fakt, że, po pierwsze, w krajach UE stosowane stawki celne są z reguły takie same jak te, które występują na liście zobowiązań, podczas gdy stawki stosowane przez Polskę są często znacznie niższe od pułapu przyjętego na liście zobowiązań. Ta ogólna obserwacja dotyczy prawdopodobnie większości

państw Europy Środkowej i Wschodniej.²⁰ Zatem bez dalszych, kosztownych badań nie jest możliwe przeprowadzenie bezpośredniego porównania konkretnych zobowiązań obu partnerów z ich zobowiązaniami *ad valorem*.²¹ W wielu przypadkach rzeczywisty poziom ochrony jest znacznie obniżany przez kontyngenty taryfowe, podczas gdy w innych sytuacjach jest on podwyższany przez stosowanie specjalnych środków ochronnych.

Mając na uwadze wszystkie wspomniane wyżej ograniczenia, z dokonanych przez nas porównań list zobowiązań obu stron wynika, że w większości przypadków poziom polskich zobowiązań jest znacznie wyższy od zobowiązań stosowanych przez kraje Unii Europejskiej. Dzieje się tak przede wszystkim z dwóch powodów:

- a) w większości przypadków maksymalny poziom zobowiązań unijnych, stosowanych wobec jednej lub kilku pozycji taryfowych (na ośmiocyfrowym poziomie agregacji) jest stosowany również w Polsce, ale względem całej dwucyfrowej grupy produktów (zawierającej od 10 do 30 pozycji taryfowych),
- b) niektóre artykuły rolne, pochodzące z umiarkowanej strefy klimatycznej, tradycyjnie produkowane w Polsce, mają znacznie wyższy związany (ale nie stosowany) poziom ochrony w porównaniu z UE (np. miód, cebula, marchew lub pomidory).

Dokonując bardziej szczegółowego porównania ekonomicznego poziomów zobowiązań w zakresie produktów rolniczych należałoby uwzględnić porównanie stawek celnych stosowanych w Polsce z poziomem zobowiązań Światowej Organizacji Handlu. W większości przypadków cła polskie są niższe. Z jednej strony oznacza to, że pomimo wysokiego poziomu cel związanych bieżący, faktyczny poziom stosowanej ochrony jest wyraźnie niższy. Jak wynika z pracy Buckwella, polskie ceny kształtowały się na poziomie około 60% cen występujących w krajach UE.²² Z drugiej jednak strony ten znaczny zakres swobody dla decyzji o charakterze politycznym, wynikający z wprowadzenia pułapów związanych, sprawia, że polskie władze mogą być narażone na naciski ze strony krajowych grup rolniczych, nastawionych protekcyjnie. Ponadto wskazane jest podjęcie bardziej szczegółowych badań, mających na celu przeprowadzenie systematycznego porównania taryf celnych *ad valorem*

²⁰ Por. R.E.Baldwin, J.F.Francois i R.Portes, *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, "Economic Policy", no. 24/1997.

²¹ Ostatnio próbę takiego porównania przedstawiła E.Kawecka-Wyrzykowska, *Zmiany cel na artykuły rolne w: Skutki przyjęcia przez Polskę Wspólnej Taryfy Celnej Unii Europejskiej*, "Problemy handlu zagranicznego", nr 21/1999, IKCHZ, Warszawa.

²² S.A.Buckwell, A.Haynes, S.Davidova, V.Couboin, A.Kwieciński, *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of Central and Eastern Europe for EU accession*, Report to European Commission, D-G.1, 4.01.1995.

z ekwiwalentami taryfowymi konkretnych cel. Pracę taką wykonał już Sekretariat WTO na bazie danych dostarczonych przez Unię. Wyniki tego porównania przedstawione zostały w tabeli 2 i świadczą o tym, że maksymalne taryfy celne UE, wynikające z "taryfikacji" RU, są dość wysokie.

Tabela 2. Średnie cła importowe na główne artykuły rolne, stosowane przez UE w roku 1997

4-cyfrowa grupa towarów HS	Opis grupy towarów	Liczba pozycji taryfowych	Zwykła, średnia stawka stosowana w roku 1997	Stawka minimalna	Stawki maksymalne
0102	bydło żywe	13	78,6	0,0	120,2
0201	mięso wołowe, świeże lub mrożone	6	107,5	93,9	124,7
0210	mięso i jadalne podroby mięsne	26	57,6	2,0	826,2
0302	ryby świeże lub mrożone	71	11,3	0,0	23,0
0304	filety rybne	69	11,4	0,0	18,0
0306	skorupiaki w skorupach lub bez	28	12,5	6,0	18,0
0401	mleko i śmietana nie skoncentr.	5	59,3	6,6	134,6
0405	masło i inne tłuszcze	2	11,7	11,7	11,7
0406	sery i twarogi	37	60,2	1,3	156,3
0407	jaja ptasie	4	19,8	10,6	35,3
0603	kwiaty cięte i pąki kwiatów	12	17,1	14,2	20,2
0803	banany	3	64,2	18,7	155,1
0901	kawa	6	10,5	3,3	15,8
0902	herbata	4	1,1	0,0	4,4
1001	pszenica i pszenżyto	34	76,8	17,6	106,6
	kukurydza	16	48,7	0,0	95,9
1005	ryż	33	92,3	10,6	141,2
1006	soja	2	0,0	0,0	0,0
1201	ziarno słonecznika	3	0,0	0,0	0,0
1206	nasiona i owoce oleiste	18	0,0	0,0	0,0
1207	olej palmowy i jego frakcje chem.	6	10,0	2,7	17,6
1511	margaryna	6	19,1	4,0	42,1
1517	ryby przetwarzane i konserwy rybne	36	18,8	5,5	25,0
1604	skorupiaki, mięczaki	9	17,5	0,0	26,0
1605	cukier z trzciny i buraków cukr.	4	61,8	18,7	78,8
1701	czekolada i inne przetwory spoż.	13	14,7	9,3	36,3
1806	makaron	11	29,1	11,9	57,4
1902	soki owocowe i warzywne	124	31,0	12,0	113,8
2009	wino lub świeże winogrona	116	19,9	0,3	46,7
2204	skrobia i podobne osady	5	75,1	0,0	375,6
2303	przetwory z oleju sojowego	1	0,0	0,0	0,0
2304	makuchy i inne pozostałości stałe				
2401	tytoń surowcowy	21	18,8	13,0	45,5

Uwaga: Średnie uwzględniają ekwiwalenty *ad valorem* konkretnych stawek, obliczone jako zwykła średnia stawek kontyngentowych i pozakontyngentowych. Szacunki te opierają się na danych udostępnionych przez Komisję Europejską.

Źródło: *Trade Policy Review: European Union, Report by the Secretariat*, doc. WT/TPR/S/30, 20.10.1997, Table IV.1.

Analiza porównawcza taryf celnych miała na celu wybranie grup towarów wrażliwych, które po wstąpieniu Polski do UE mogą podlegać znacznym zmianom w zakresie handlu i produkcji. Na zakończenie tego etapu analizy wybrano 27 grup towarów (por. tabela 3).²³ Wybrane grupy cechują się znacznym zróżnicowaniem jeżeli chodzi o ich znaczenie dla całości polskiego importu. Wybrane produkty stanowiły 29,2% całego polskiego importu w 1992 r. oraz 27,9% w 1996 r. Tylko ropa naftowa i paliwa stanowiły więcej niż 10% całego polskiego importu w 1992 r., a jedynie pięć innych grup towarów stanowiło więcej niż 1% całego importu, zarówno w 1992 r., jak i w 1996 r. Natomiast polski import pewnych towarów stanowi poniżej 0,005% całego polskiego handlu. Wszystkie grupy towarowe wykazują znaczne wahania wskaźników wzrostu w okresie pomiędzy rokiem 1992 a 1996. Co więcej, import określonych produktów koncentruje się na jedynie kilku krajach, w związku z czym prognozy dla niektórych grup towarów są mniej wiarygodne niż dla innych.

Niezależnie od tych zastrzeżeń, istnieje kilka argumentów uzasadniających dokonany wybór. Po pierwsze, we wszystkich krajach rozwiniętych pewne duże sektory gospodarki tradycyjnie uważa się za "wrażliwe". Najlepszymi przykładami są przemysł włókienniczy oraz hutnictwo żelaza i stali. Po drugie, w Polsce jako wrażliwy traktowany jest cały przemysł samochodowy. Władze usiłowały przez szereg lat przyciągnąć do tego sektora bezpośrednio inwestycje zagraniczne (FDI), m.in. poprzez utrzymywanie wysokiego poziomu ochrony.²⁴ Niemal wszystkie cła na towary grupy HS87 (wszelkie pojazdy poza pojazdami szynowymi i tramwajami) są "niezwiązane". Stosunkowo wysoki poziom ochrony zewnętrznej w ramach tej grupy towarów powodował niezadowolenie państw trzecich.²⁵ Również taryfy celne na oleje mineralne są w Polsce niezwiązane i można je scharakteryzować w podobny sposób. Niektóre produkty są wrażliwe dlatego, że ich ochrony domagały się silne krajowe grupy nacisku. Tego rodzaju zbiorowe działania, całkowicie zgodne z wnioskami płynącymi z ekonomii politycznej polityki handlowej, były zauważalne np. w przypadku produkcji żelatyny oraz kombajnów do zbioru zbóż. Takie artykuły rolne, jak skrobia, tłuszcz z wełny owczej czy produkty nabiałowe, cechowały się w przeszłości wysokimi wskaźnikami wzrostu. Biorąc pod uwagę trudności

²³ Dziękujemy pani Małgorzacie Słojewskiej z polskiego Ministerstwa Gospodarki za pomoc w określeniu listy towarów wrażliwych.

²⁴ Przemysł samochodowy wchłonął około 23% bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce.

²⁵ Indie zaprotestowały 28 września 1995 r. przeciw zasadom importu samochodów do Polski w ramach systemu Rozstrzygania Sporów WTO (WT/DS/19). 16 lipca 1996 r. obie strony ogłosiły przyjęcie wzajemnie uzgodnionego rozwiązania.

doświadczane przez znaczną liczbę drobnych rolników w Polsce, także te sektory można traktować jako wrażliwe.

Tabela 3. Taryfy celne na towary z wybranych sektorów wrażliwych w Polsce (PL) i w Unii Europejskiej (UE) przed i po Rundzie Urugwajskiej (RU)

Opis	Ozn.	Kod HS	Taryfa PL przed RU (lub stosowana, jeśli jest niezwiązana)	Typ zobowiązań	Taryfa PL po RU ^a	Taryfa UE przed RU	Taryfa UE po RU	Różnica między taryfami PL i UE po RU
Maszyny rolnicze	AGM	8432	15,0	związ.	9,0	3,5	0,0	9,0
Antybiotyki	ANT	2941	10,0	związ.	6,5	6,1	0,4	6,1
Artykuły turystyczne	BAG	4202	31,3	związ.	18,8	6,4	4,4	14,3
Autobusy	BUS	8702	35,0	niezwiąz.	35,0	15,2	12,7	22,3
Nadwozia do pojazdów silnikowych	CAB	8707	17,5	niezwiąz.	17,5	7,9	4,5	13,0
Podwozia z silnikami	CHA	8706	23,3	niezwiąz.	23,3	11,7	9,9	13,4
Silniki elektryczne	EMT	8501	15,0	związ.	9,0	3,4	1,8	7,2
Zacieraczk i szkło lustrzane	GLA	7005	15,0	związ.	9,0	3,8	2,0	7,0
Maszyny do zbioru zbóż	HVM	8433	15,0	związ.	8,7	3,5	0,0	8,7
Żelazo i stal	IRO	72-73	19,6	związ.	11,8	5,2	0,8	10,9
Odzież skórzana	LAP	4203	35,0	związ.	21,0	8,2	6,1	14,9
Skóry	LEA	4107	30,0	związ.	18,0	2,6	1,5	16,5
Pojazdy ciężarowe	LKW	8704	35,0	niezwiąz.	35,0	14,1	11,8	23,2
Części do pojazdów samochodowych	MTP	8708	7,5	niezwiąz.	7,5	6,0	3,8	3,7
Ropa naftowa	OIL	2710	24,5	niezwiąz.	24,5	0,0	0,0	24,5
Inne maszyny	OTM	8438	15,0	związ.	7,8	3,8	1,7	6,1
Urządzenia telekomunikacyjne	TEL	8527	30,0	związ.	18,0	6,9	5,5	12,5
Obrabiarki	TOO	8459	15,0	związ.	9,0	4,7	2,4	6,6
Ciągniki	TRA	8701	35,0	niezwiąz.	35,0	11,1	5,0	30,1
Przyczepy i naczepy	TVI	8528	30,0	związ.	21,0	13,8	9,0	12,1
Odbiorniki telewizyjne	TVI	8716	16,8	niezwiąz.	16,8	5,0	2,4	14,4
Tkaniny i odzież	TXT	51-63	21,6	związ.	13,1	10,1	7,9	5,2
Witaminy	VIT	2936	10,0	związ.	5,0	4,6	0,0	5,0
Zmywarki do naczyń	WMA	8422	15,8	związ.	8,8	3,7	1,9	7,0
Sprzęt gosp. domowego	APL	8509	19,2	związ.	11,5	4,6	2,2	9,3
Mleko i sery	MLK	3501	80,0	związ.	51,0	9,3	5,4	45,6
Skrobia	STR ^c	3505	15,0	szczególne ^b	9,0	13,0	8,3	0,7
Żelatyna	STR ^c	3503	60,0	szczególne ^b	38,0	12,0	7,7	30,3

^a ograniczone lub stosowane, jeżeli są niezwiązane

^b szczególne zobowiązania rolnicze (normalnie w ECU/T)

^c szacowane łącznie

W tabeli 3 przedstawiamy różnice między taryfami celnymi na wybrane grupy towarów w Polsce i w krajach UE po Rundzie Urugwajskiej. Duże różnice występujące w niektórych pozycjach wskazują na to, że przyjęcie WZTC w poważnym stopniu zmniejszy poziom ochrony celnej względem krajów trzecich.

4. Prognozy importu na podstawie modeli grawitacyjnych

4.1. Modele grawitacyjne

Same porównania taryf celnych nie dostarczają jednak pełnej informacji na temat potencjalnych, krótkoterminowych kosztów liberalizacji handlu. Dlatego w dalszym etapie należy, analizując te same towary, sporządzić prognozy wskaźników wzrostu importu. Standardową metodą prognozowania wzrostu importu dla wybranych towarów są szacunki oparte na “modelach grawitacyjnych”.²⁶ Symulacje handlu oparte na tej metodzie dostarczyły już trafnych prognoz handlu między państwami OECD a krajami wschodnio-europejskimi, zarówno w zakresie całej wymiany handlowej, jak i poszczególnych, zdezagregowanych grup towarów. W niniejszym opracowaniu stosujemy tę metodę w celu oszacowania wzrostu importu dla wybranych grup towarów.²⁷

Modele grawitacyjne wykazują, że na “normalną” (lub potencjalną) wymianę handlową między dwoma regionami wpływają trzy czynniki. Po pierwsze, popyt na towary w kraju importującym oraz ich podaż w kraju eksportującym wywierają pozytywny wpływ na poziom importu bilateralnego. Po drugie, negatywny wpływ na import bilateralny ma odległość między oboma krajami. Wreszcie, na handel wpływają negatywnie taryfy celne.

²⁶ Por. S.Linder, *An Essay on Trade and Transformation*, Almqvist & Wiksells, Uppsala 1961.

²⁷ Obniżanie taryf celnych na towary eksportowane z Polski zwiększy potencjał handlowy niektórych sektorów polskiej gospodarki. Potwierdza to szereg badań, w których zastosowano podobną metodologię jak w niniejszej pracy. Por. C.B.Hamilton i L.A.Winters, *Opening up International Trade with Eastern Europe*, “*Economic Policy*”, vol.7, s.78-115; R.Holzmann i Żukowska-Gagelmann, *Exportchancen und Importschocks: Eine Untersuchung zur Asymetrie der Handelsanpassung der OECD-Länder im Gefolge der Marktöffnung in Mittel- und Osteuropa w: Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich*, ed. R.Holzmann i R.Neck, Manzsche Verlags-Universitätsbuchhandlung, Wien 1996; P.Brenton i F.di Mauro, *Is there Any Potential in Trade in Sensitive Industrial Products Between the CEECs and the EU?*, “*World Economy*”, no. 21, s.285-304; J.Fidrmuc, *Core and Periphery of World Economy* (referat przedstawiony podczas Europejskiego Posiedzenia Towarzystwa Ekonometrycznego w Berlinie w 1998 r.); J.Fidrmuc, *Trade Diversion in “Left-Outs” in Eastward Enlargement of European Union. The Case of Slovakia* w: “*Europe-Asia Studies*”, no. 51(4)/1999 (w druku). Metoda ta jest bardziej odpowiednia do analizowania handlu wybranych, wąsko zdefiniowanych produktów niż do sporządzania ogólnych lub częściowych modeli równowagi – por. J.F.Francois i K.Reinert, *Applied Methods for Trade Policy Analysis: An Overview* w: *Applied Methods for Trade Policy Analysis*, ed. J.F. Francois i K.Reinert, Cambridge University Press, 1997.

Stosownie do tego, procedura sporządzania prognoz opartych na modelu grawitacyjnym składa się z trzech etapów: w pierwszym szacuje się wielkość “normalnego”, bilateralnego handlu “referencyjnej” grupy krajów.²⁸ Dokonuje się tego poprzez odniesienie wielkości bilateralnego handlu do popytu po stronie importera (tzn. PKB i PKB *per capita*), podaży po stronie eksportera (tj. PKB i PKB *per capita*) oraz kosztów transakcyjnych handlu, które, jak się zakłada, są proporcjonalne do odległości dzielącej kraje eksportera i importera. Następnie dołącza się szereg zero-jedynkowych (“symulacyjnych”) zmiennych, uwzględniających fakt członkostwa kraju w danej strefie handlowej.

Zatem szacunkowe równanie grawitacyjne można zapisać następująco:

$$M = \beta_1 + \beta_2 Y_x + \beta_3 Y_M + \beta_4 y_M + \beta_5 y_x - \beta_6 d + \beta_7 \text{ dummies variables} + \varepsilon \quad (1)$$

(zmienne 0-1)

gdzie Y_x oznacza łączną, całościową produkcję (PKB) kraju eksportującego, Y_M – łączną, całościową produkcję (PKB) kraju importującego, y_x oraz y_M oznaczają produkcję *per capita*, odpowiednio w kraju eksportującym i importującym, a d – odległość między stolicami krajów-partnerów handlowych, mierzona jako najkrótsza odległość dróg transportowych (bezpośrednie połączenie kolejowe, drogowe lub morskie). Zmienne zero-jedynkowe (*dummies variables*) to kombinacja symulacyjnych zmiennych, uwzględniających pozytywne skutki preferencyjnych umów handlowych (UE, EFTA, umowy o wolnym handlu między krajami UE a krajami EFTA).²⁹ Oczekuje się, że w równaniu tym Y_x i Y_M będą miały współczynnik dodatni, ponieważ im większy jest PKB, tym większy będzie popyt w kraju importującym oraz podaż w kraju eksportującym. Poziomy PKB na głowę odzwierciedlają podobieństwo preferencji w krajach znajdujących się na tym samym stopniu rozwoju.³⁰ Oczekuje się również, że współczynniki PKB *per capita* w całościowej wymianie handlowej będą dodatnie, co oznacza, że handel między dwoma krajami podobnymi do siebie jest bardziej intensywny. Z kolei współczynniki te dla niektórych grup towarów mogą być ujemne, co wskazuje na to, że handel tymi towarami w krajach bogatych (o wysokim PKB *per capita*) jest mniejszy.

W drugim etapie obliczamy prognozy “normalnego” polskiego handlu z krajami UE oraz innymi krajami po akcesji poprzez podstawienie odpowiednich zmiennych dla Polski i jej partnerów handlowych do szacowanego równania dla

²⁸ W przypadku naszej pracy krajami referencyjnymi były wszystkie kraje członkowskie OECD.

²⁹ Za pracą Fidmuca (J.Fidmuc, *Trade Diversion...*, op.cit.) zakładamy poniżej, że umowy stowarzyszeniowe między krajami Unii Europejskiej a krajami Europy Środkowej można w przybliżeniu porównać z umowami o wolnym handlu między krajami UE a krajami EFTA.

³⁰ Patrz S.Linder, *An Essay on Trade and Transformation*, op.cit. oraz J.R.Markusen, *Explaining the Volume of Trade: An Eclectic Approach*, “*American Economic Review*”, vol. 76.

wybranych towarów. Wreszcie, obliczamy różnice (potencjał wzrostu) między wielkością zrealizowanego importu w 1996 r., a wielkością przewidywaną na podstawie grup referencyjnych.

Choć szacowanie grawitacji jest metodą dość powszechnie przyjętą, cechuje się ona pewnymi ograniczeniami metodologicznymi, które należy uwzględnić. Po pierwsze, szacunki pochodzące z równania (1) można interpretować jako import "normalny". Doświadczenia państw, które wstąpiły do Unii Europejskiej w poprzednich rundach jej rozszerzania (jak Hiszpania, Austria czy Szwecja) wskazują na to, że takiego "normalnego" poziomu importu nie osiąga się natychmiast po akcesji. Firmy, które zamierzają eksportować swoje produkty do Polski, będą potrzebowały czasu na nawiązanie i pełne ustabilizowanie stosunków handlowych, znalezienie nowych możliwości rynkowych i ogólnie na zaadaptowanie się do nowych okoliczności. Wynika z tego, że prognozy wymiany handlowej, uzyskane z modeli grawitacyjnych, są z definicji długoterminowe i wymagają przyjęcia dodatkowego założenia, dotyczącego dostosowania się do tego poziomu, osiągalnego w skali długoterminowej.

4.2. Dane a wyniki szacunków

Nasze szacunki (równanie 1) sporządzamy na podstawie danych o bilateralnym imporcie 27 wybranych produktów wśród 22 państw członkowskich OECD.³¹ Jako obszar referencyjny wybraliśmy ten region ze względu na stosunkowo dużą wiarygodność danych statystycznych. Ponadto polski import koncentruje się właśnie na tych krajach oraz na państwach, które w okresie objętym prognozami dotyczącymi importu znajdują się na szczyblu rozwoju zbliżonym do państw członkowskich OECD (mowa tu o krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz krajach nowo uprzemysłowionych). Korzystaliśmy z najświeższych, kompletnych zestawów danych na temat handlu światowego, jakie były dostępne w okresie sporządzania prognoz (rok 1994) w bazie danych nt. handlu światowego, opracowanej przez ONZ. Odległość określana jest jako dystans powietrzny dzielący stolicy danych krajów. Dane dotyczące PKB oraz PKB *per capita* zostały zaczerpnięte z bazy danych OECD nt. głównych wskaźników ekonomicznych.

Tabela 4 przedstawia wyniki szacunków. Co prawda szacunki równania (1) formułujemy dla bardzo szczegółowo zdefiniowanych towarów, jednak są one znaczące i stosunkowo zadowalające. Wartości R^2 , czyli udział wariacji w imporcie w latach ubiegłych wyjaśniany tą regresją, pozostaje z reguły w granicach 0,40 i nieco powyżej. Wydaje się to wskazywać na to, że modele grawitacyjne mogą wyjaśniać znaczną część rozbieżności w imporcie oraz że

³¹ Pomijamy te pary krajów, w których wielkość handlu wybranymi towarami jest niezauważalna, dlatego liczba dostępnych obserwacji różni się, w zależności od grup towarów.

siła predykcji powinna być stosunkowo duża mimo małych rozmiarów większości grup towarów. Jedynie w wypadku “podwozi z silnikami” wartości te są bardzo niskie, co zdaje się świadczyć, iż dla tej grupy towarów prognozy mogą się okazać niezbyt wiarygodne. Co więcej, poziomy PKB kraju importującego (Y_M) w tabeli 4 mają zgodny z oczekiwaniami znak (dodatni lub ujemny) i są bardzo znaczne we wszystkich przypadkach, podczas gdy poziomy PKB kraju eksportującego (Y_X) nie mają oczekiwanego znaku jedynie w przypadku mleka i sera, jednak dla tej grupy towarów współczynnik pozostaje nieznaczący. Dla wszystkich innych grup towarów współczynnik jest dodatni i znaczący. Współczynniki PKB na głowę zarówno dla kraju eksportującego, jak i importującego mają tendencję do przybierania różnych znaków dla różnych towarów i w wypadku wielu grup towarów są nieistotne.

Należy odnotować, że zauważyliśmy znaczący, negatywny wpływ PKB *per capita* na import jedynie kilku towarów (np. żelaza i stali oraz odzieży skórzanej). Jednak testy “F-Snedecora” łącznego znaczenia dwóch zmiennych wskazują na to, że rozpatrywane łącznie, zmienne te są znaczące. Co więcej, eksperymenty z wyłączeniem y_M oraz y_X powodowały znaczne obniżenie R^2 . Skłoniło nas to do sformułowania wniosku, że poziomy PKB *per capita* powinny pozostać w równaniu prognozy. W związku z tym wszystkie dalsze wyniki opierają się na danych przedstawionych w tabeli 4.

4.3. Prognozy polskiego importu wybranych towarów

Prognozy dotyczące polskiego importu na okres po wstąpieniu do Unii Europejskiej sporządzone zostały z uwzględnieniem 35 krajów, na które w 1996 r. przypadało od 80% do 100% polskiego handlu zagranicznego w zakresie wybranych towarów. Zatem handel z tymi państwami, które zostały pominięte, stanowił jedynie znikomą część ogólnej wymiany handlowej UE i Polski. We wszystkich wybranych grupach towarów (z wyjątkiem benzyny) jesteśmy w stanie objąć rozpatrywanymi przez nas towarami ponad 80% polskiego handlu ze światem. W przypadku 23 towarów obejmujemy ponad 90% polskiego handlu. Zatem wykorzystane przez nas dane obejmują dominującą część handlu i są wystarczająco precyzyjne. Jediną grupą towarów, w której wystąpiły poważne problemy z danymi, okazały się oleje mineralne (w tym przypadku odczuwalny był brak krajów eksportujących ten towar).

Niemniej, konieczne jest dokonanie agregacji tych szczegółowych prognoz dla większych regionów w celu zmniejszenia wariancji. Oprócz prognozy dotyczącej łącznej wymiany handlowej, oddzielnie prognozowaliśmy import z obecnych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz z krajów Europy

Środkowej i Wschodniej.³² Zdecydowaliśmy się na takie rozwiązanie ponieważ spodziewaliśmy się innych prawidłowości w handlu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz państwami UE niż w handlu z innymi krajami. Import z Unii Europejskiej został w znacznej mierze zliberalizowany (z wyjątkiem szeregu towarów wrażliwych) na podstawie Układu Europejskiego. Równocześnie tempo liberalizacji handlu z krajami CEFTA było niemal takie samo, jak handlu z krajami Unii. Dlatego nie należy oczekiwać, aby dla większości towarów zmiany w zakresie importu z tych krajów były znaczne. Natomiast import z krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz z obszaru byłego Związku Radzieckiego podlega różnym dwustronnym i wielostronnym ograniczeniom handlowym, zatem w tym wypadku zmiany w zakresie importu mogą być o wiele większe. Z drugiej strony, związki handlowe Polski z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej są obecnie bardziej intensywne niż większości krajów UE, co może spowodować efekt przesunięcia handlu po wstąpieniu Polski do Unii.

Przy sporządzaniu prognozy importu zakładamy, że Polska wstąpi do Unii Europejskiej mniej więcej w tym samym czasie, co inne kraje stanowiące pierwszą grupę kandydatów (to znaczy Republika Czech, Węgry i Słowenia). Z założenia tego wynika, że handel Polski z tymi krajami będzie wykazywał zachowania podobne, jak z krajami UE. Co więcej, polski import z innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej będzie regulowany postanowieniami Układów Europejskich. Z kolei formułujemy także prognozy dotyczące 35 najważniejszych partnerów handlowych Polski, włącznie z krajami OECD, krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz krajami nowo uprzemysłowionymi (por. przypis do tabeli 4). Zatem zastosowanie parametrów szacowanych dla mniejszej grupy krajów rozwiniętych odzwierciedla założenie o podobnych przemianach strukturalnych, zachodzących w innych krajach.

W całym badaniu konsekwentnie przedstawiamy prognozy jako przeciętne, roczne wskaźniki wzrostu importu od poziomu z roku 1997 do roku 2010, co oznacza, że nie musimy konkretnie uwzględniać daty akcesji ani okresów przejściowych. Niemniej nasze założenia dotyczące wzrostu odpowiadają dacie akcesji, przypadającej w okresie pomiędzy rokiem 2003 a 2005. Założenia te opierają się na oczekiwaniach Komisji Europejskiej i instytucji międzynarodowych (OECD, MFW i ONZ). Jako rok bazowy wybraliśmy 1997, dlatego, że z 1996 r. pochodziły ostatnie dostępne dane, dotyczące poszczególnych towarów. Jako pułap dla perspektywy czasowej prognoz wybrany został rok 2010, ponieważ do tego czasu proces dostosowań w dziedzinie handlu, które będą miały miejsce po akcesji, zostanie zakończony. Ponadto próby prognozowania

³² Do krajów Europy Środkowej i Wschodniej zaliczamy kraje stowarzyszone (Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Republikę Czech, Rumunię, Słowację, Słowenię oraz Węgry), wybrane kraje byłego Związku Radzieckiego (Białoruś, Rosję i Ukrainę) oraz wybrane kraje dawnej Jugosławii (Chorwację).

na dłuższy okres cechowałyby się znaczną niepewnością. Wszystkie szacunki są wskaźnikami przeciętnego, rocznego wzrostu pod warunkiem, że Polska wstąpi do Unii Europejskiej, ponieważ interesują nas raczej efekty długoterminowe a nie dynamika w skali krótkoterminowej.³³

Tabela 5. Wzrost (w latach 1993-1996) i prognozy (wskaźniki średniego, rocznego wzrostu w latach 1997-2010) polskiego importu

Opis	Ozn.	Wzrost importu ogółem				Prognozy importu		
		1993	1994	1995	1996	łącznie	UE	ESW

³³ Na taką krótkoterminową dynamikę znaczny wpływ mają różne zjawiska cykli ekonomicznych, których przewidzenie na siedem lat naprzód nie jest możliwe.

Handel łącznie	TOT	21,3	12,4	39,4	27,1	5,3	6,9	-0,7
Towary dotknięte negatywnie:	Grupa I							
Nadwozia do pojazdów silnikowych	CAB	276,4	101,6	136,6	50,6	-22,7	-22,8	-24,0
Podwozia z silnikami	CHA	15357,0	174,1	308,2	-25,2	-14,9	-15,8	-10,4
Ropa naftowa	OIL	2,3	2,8	25,0	48,8	-9,7	-4,5	-10,9
Towary nie wykazujące wyraźnego wpływu	Grupa II							
Maszyny rolnicze	AGM	-20,4	54,3	52,0	65,4	-0,7	0,1	-10,5
Maszyny do zbioru zbóż	HVM	-34,4	29,5	137,7	9,7	-0,7	0,0	-10,2
Skóry	LEA	1468,0	28,4	53,2	32,1	-4,5	-4,3	-3,4
Inne maszyny	OTM	-23,3	2,9	58,9	-14,4	-3,1	-3,0	-7,0
Przyczepy i naczepy	TRL	18,7	14,7	64,8	46,5	-1,1	-1,2	-1,2
Towary wykazujące nieznaczący wpływ pozytywny:	Grupa III							
Antybiotyki	ANT	35,3	-22,2	36,3	19,5	4,0	4,9	-8,7
Zacieraczki i szkło lustrzane	GLA	26,5	41,7	47,2	8,1	2,3	0,0	2,7
Żelazo i stal	IRO	26,0	14,9	52,8	10,7	2,8	7,1	-10,1
Części do pojazdów samochodowych	MTP	48,5	15,1	72,0	64,1	9,0	10,1	-8,2
Skrobia i żelatyna	STR	12,0	29,9	50,7	22,4	1,9	5,3	-16,0
Obrabiarki	TOO	-25,4	-9,2	25,0	53,7	4,1	4,7	-12,1
Ciągniki	TRA	35,7	7,8	17,8	124,1	6,0	12,9	-9,0
Tkaniny i odzież	TXT	300,6	17,8	26,0	10,1	3,5	-0,4	13,3
Witaminy	VIT	-2,6	2,2	17,4	8,8	4,3	4,8	-7,0
Zmywarki do naczyń	WMA	-23,8	-2,5	43,7	22,6	2,4	2,5	-8,2
Towary wykazujące znaczący wpływ pozytywny:	Grupa IV							
Sprzęt gosp. domowego	APL	-18,8	15,2	70,8	89,2	15,8	16,2	1,9
Artykuły turystyczne	BAG	135,6	-25,7	-19,5	11,0	16,5	15,0	20,8
Autobusy	BUS	101,0	-10,5	-33,6	-55,5	20,2	4,6	23,6
Silniki elektryczne	EMT	43,8	-11,6	50,7	16,3	16,0	16,4	-0,9
Odzież skórzana	LAP	309,5	41,7	28,6	13,4	21,2	0,9	56,5
Pojazdy ciężarowe	LKW	50,4	-27,5	-7,7	40,8	15,5	15,8	6,7
Mleko i sery	MLK	-29,8	-40,8	-5,5	-1,4	22,1	22,2	25,7
Urządzenia telekomunikacyjne	TEL	-8,2	-69,9	52,5	120,4	17,4	17,6	8,4
Odbiorniki telewizyjne	TVI ^e	18,4	-26,6	12,7	56,8	10,9	10,2	23,0

Dla porównania z wybranymi towarami szacujemy równanie (1) również dla łącznego importu. Przewidujemy średni, roczny wzrost importu o 5,3%. Biorąc pod uwagę wzrost handlu w Polsce w latach poprzednich, ten dodatkowy efekt wydaje się stosunkowo mały. Wynik ten jest jednak podobny do wyników otrzymywanych w innych wykonanych niedawno symulacjach handlu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.³⁴ Przewidywany wzrost jest zatem porównywalny do wzrostu handlu w krajach OECD w poprzednim dziesięcioleciu. Na

³⁴ Por. P.Brenton i F.Di Mauro, *Is There Any Potential in Trade in Sensitive Industrial Products Between the CEECs and the EU?*, "World Economy", no. 21, s.285-304.

przykład import szwedzki (roczny wzrost rzędu średnio 4,4% w latach 1988-1997) i duński (4,9%) rosły w ciągu ostatniej dekady wyraźnie wolniej, podczas gdy import Unii Europejskiej jako całości wzrastał niemal w tym samym tempie (5,6%).

Prognozujemy także istotne różnice tempa wzrostu polskiego importu z poszczególnych regionów, co wskazuje na spore zróżnicowanie handlu w okresie wstępowania do Unii Europejskiej. W szczególności szacujemy, że wzrost importu z krajów Europy Środkowej i Wschodniej będzie bliski zeru. Analiza poszczególnych wyników wykazuje, że szacowany wzrost handlu dotyczy głównie wymiany handlowej z krajami uczestniczącymi w pierwszej fazie rozszerzenia Unii Europejskiej.

Tabela 5 przedstawia prognozy importu jako średni, roczny wzrost dla poszczególnych towarów w okresie od roku 1997 do 2010. Stwierdzamy tu ogromne zróżnicowanie między towarami. Częściowo niejednorodność tę można tłumaczyć spodziewanymi zmianami zewnętrznych taryf celnych. Wielkość przewidywanego wzrostu importu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej w naszej próbie wykazuje pozytywny związek z różnicami taryf celnych. Jednak współczynnik tej korelacji wynosi 0,38 i jest istotny jedynie przy 10-procentowym poziomie zaufania.

W celu uogólnienia wyników podzieliliśmy towary w cztery grupy (por. tabela 5). Pierwszą stanowią towary, w których odnotowano stosunkowo znaczny wzrost importu w latach 1992-1996; wpływ przystąpienia do UE powinien się okazać dla tej grupy negatywny. Towary te już przekroczyły swój przewidywany (referencyjny) w perspektywie długoterminowej poziom importu do Polski. Towarami należącymi do tej grupy są półprodukty przemysłu samochodowego (nadwozia do pojazdów silnikowych, podwozia z silnikami) oraz ropa naftowa.³⁵ Wynika to z faktu, że towary te (w szczególności wspomniane półprodukty przemysłu samochodowego) cechowały się wyjątkowo wysokimi wskaźnikami wzrostu importu już przed 1997 r. Ponadto w tym przypadku model grawitacyjny sprawdza się bardzo słabo, a zatem jego moc prognozowania jest niewielka w odniesieniu do podwozi samochodowych z silnikami. Po drugie, nie należy oczekiwać poważniejszych zmian w porównaniu z bieżącym poziomem importu w zakresie szeregu towarów branży maszynowej: maszyn rolniczych, w tym do zbioru zbóż, innych maszyn oraz przyczep i naczep samochodowych, a także skór (owczych i z innych zwierząt).

Po trzecie, w przypadku drugiej, kolejnej grupy towarów nastąpi jedynie stosunkowo mały roczny wzrost importu (w granicach 0-9,9%). Do grupy tej należą antybiotyki, zacieraczk i szkło lustrzane, żelazo i stal, obrabiarki, ciągniki, tkaniny i odzież, witaminy, zmywarki do naczyń oraz skrobia i żelatyna.

³⁵ Zdaje się to wskazywać na stosunkowo wysokie zużycie energii w krajach przechodzących proces przemian gospodarczych w stosunku do krajów OECD.

Wspólną cechą tych towarów jest to, że są one, ogólnie rzecz biorąc, stosunkowo szeroko definiowane jako grupy towarów, które pod wieloma względami uważa się za wrażliwe.

Wreszcie, dla niektórych towarów z grupy czwartej prognozujemy wskaźniki średniego, rocznego wzrostu ponad 10%. Tak znaczny wzrost może stanowić poważne obciążenie dla producentów krajowych i być przyczyną znacznych kosztów dostosowawczych dla gospodarki polskiej. Należą do nich: autobusy, odzież skórzana, artykuły turystyczne (jak na przykład torby podróżne), silniki elektryczne, części do pojazdów samochodowych, urządzenia telekomunikacyjne, odbiorniki telewizyjne, elektryczny sprzęt gospodarstwa domowego, pojazdy ciężarowe oraz mleko i sery. Towary te należą do grupy towarów wrażliwych, jednak w przeciwieństwie do towarów z trzeciej grupy, są one stosunkowo wąsko definiowane.

Należy zatem wnioskować, że nasze prognozy wskazują na silny, ujemny wzrost wymiany handlowej w zestawieniu z sytuacją z 1997 r. tylko dla małej grupy towarów. Prognozy te są jednak obciążone pewnymi problemami statystycznymi i wydają się mniej wiarygodne. W innej grupie towarów, do której należą przede wszystkim maszyny, zmiany są stosunkowo małe. Jednak dla większości towarów szeroko definiowanych import będzie wzrastał o kilka, do dziesięciu procent, podczas gdy wzrost importu wężiej definiowanych towarów wrażliwych przekroczy próg 10%.

Jednym ze sposobów oceny rozmiarów tych zjawisk jest ich porównanie z rocznymi wskaźnikami wzrostu dla tych towarów zanotowanymi w przeszłości. W tym celu tabela 5 podaje również roczne wskaźniki wzrostu dla oddzielnych towarów w okresie między 1993 r. a 1996 r. Okazuje się, że tylko dla kilku z nich zanotowane zostało tempo wzrostu niższe od 10%, a w większości wypadków wskaźniki te wahają się w granicach od 20% do 50%. Oznacza to, że w stosunku do skali wzrostu importu tych towarów (lub wielkości przemian strukturalnych, jakie przeszła polska gospodarka) zjawiska prognozowane przez nas obecnie nie są wielkie i nie odbiegają od normy.

Inną metodą określenia znaczenia przewidywanego szoku importowego i jego wpływu na polską gospodarkę może być ocena tego, jaki odsetek całościowego polskiego importu stanowi każda grupa towarów. Rozpatrując wyniki badania w ten sposób stwierdza się, że pierwsza grupa stanowi około 9% łącznego, polskiego importu; na drugą grupę (towary nie dotknięte dużymi przemianami) przypada tylko około 2%, a grupa trzecia (towary dotknięte nimi w mniejszym stopniu) stanowi ponad 16%. Grupa czwarta, obejmująca towary najsilniej dotknięte skutkami zmian w handlu, stanowiła jedynie nieco ponad 1% całego polskiego importu. Wynika z tego, że spośród tych grup towarów, które były przez nas analizowane, zdecydowanie największy udział w całym imporcie miała grupa towarów, w których zmiany w handlu są nieduże, podczas gdy

towary dotknięte dużymi zmianami stanowiły znikomy odsetek całościowej wymiany handlowej. Prowadzi to z kolei do wniosku, że, ogólnie rzecz biorąc, wyniki prognozy nie dają argumentów zwolennikom wprowadzenia jakichkolwiek radykalnych środków ochrony rynku krajowego.

4.4. Prognozy handlowe dla poszczególnych regionów

Wyniki naszych badań wykazują większe zróżnicowanie, jeżeli rozpatruje się je z uwzględnieniem importu z poszczególnych regionów. Wymiana handlowa z krajami Unii Europejskiej wydaje się już ustabilizowana. Dwucyfrowe wskaźniki wzrostu importu z UE prognozuje się w zasadzie dla tych samych grup towarów, co w przypadku importu całościowego. Pod tym względem wystąpiły bardzo nieliczne wyjątki, takie jak autobusy oraz żelazo i stal (import tych towarów z obszaru UE będzie wzrastał znacznie wolniej niż łączny handel) oraz naczepy, co do których można oczekiwać nasilonego importu. Niezmienna pozostaje także grupa towarów dotkniętych spadkiem importu.

Nieco inaczej będzie się rysował handel z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Obecnie więzi handlowe Polski z nimi są, w odniesieniu do pewnej liczby towarów wrażliwych, stosunkowo bliższe niż z państwami UE. W wyniku tego dla szeregu towarów nastąpi zmiana kierunku handlu (czyli przesunięcie handlu) z krajów naszego regionu na korzyść państw Unii. Dotyczy to maszyn rolniczych, antybiotyków, maszyn do zbioru zbóż, części do pojazdów silnikowych, innych maszyn, obrabiarek, witamin, zmywarek do naczyń oraz skrobi i żelatyny.

Dla pewnej liczby innych towarów wzrost importu z Europy Środkowej i Wschodniej będzie znacznie wolniejszy niż wzrost całego importu. Dotyczy to w szczególności silników elektrycznych, pojazdów, urządzeń telekomunikacyjnych oraz elektrycznego sprzętu gospodarstwa domowego. Tylko dla trzech grup towarów (odzież skórzana, odbiorniki telewizyjne oraz tkaniny i odzież) handel z państwami tego regionu będzie wzrastał w tempie znacznie szybszym niż handel ogółem.

Reasumując, handel z krajami Europy Środkowej i Wschodniej podlega wielu przemianom. Z jednej strony, istniejące, preferencyjne w ramach UE i CEFTA podejście może prowadzić do zwiększenia tempa wzrostu importu z innych części świata lub z obszaru UE kosztem rozwoju wymiany handlowej między nimi samymi. Natomiast jeśli chodzi o inne nieliczne towary, przystąpienie do UE może spowodować również znaczny wzrost importu z krajów Europy Środkowej i Wschodniej (np. w zakresie artykułów turystycznych).

W ramach każdej z badanych grup towarów można wskazać pewne cechy wspólne. Po pierwsze, dla grupy numer jeden (towary, których import ulega zmniejszeniu), import z krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz z UE będzie malał, choć efekt ten należy traktować jako związany ze wspomnianymi

wyżej problemami. Odnosnie do towarów zaliczonych do grupy drugiej (bez zmian), wzrost importu jest, ogólnie rzecz biorąc, ujemny dla krajów naszego regionu i nieznacznie dodatni dla Unii. Jedyny wyjątek stanowi skóra, towar o odwrotnej tendencji rozwoju importu. Towary należące do grupy trzeciej, największej ze wszystkich, podlegać będą typowej tendencji przesunięcia rynków. Bardzo znacznemu zmniejszeniu importu z krajów Europy Środkowej i Wschodniej w większości przypadków towarzyszy znaczne zwiększenie importu z obszaru UE. W grupie ostatniej (towary, których import będzie najbardziej dynamiczny), import zarówno z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, jak i z Unii Europejskiej będzie wzrastał, choć dla wielu towarów prognozowany wzrost importu z państw naszego regionu jest znacznie mniejszy.

5. Wnioski

Liberalizacja handlu zapewnia lepszą alokację zasobów. Jednak proces liberalizacji może pociągać za sobą znaczne koszty dostosowawcze. Kumulacja tych kosztów w krótkich okresach prawdopodobnie wywoływać będzie dość powszechne protesty, które z kolei mogą narażać gospodarkę na poważne, dodatkowe straty polityczne i ekonomiczne, szczególnie, jeżeli będą w nie zaangażowane dobrze zorganizowane grupy nacisku, takie jak związki zawodowe czy organizacje rolnicze. Zatem liberalizacja handlu, tak samo jak przystąpienie do Unii Europejskiej, może wywrzeć negatywny wpływ na pewne grupy społeczne i sektory gospodarki, choć zmniejszenie produkcji w dziedzinach wrażliwych zostanie zrekomensowane w innych i prawdopodobnie podniesie ogólny dobrobyt w perspektywie długoterminowej.

W niniejszym opracowaniu analizowaliśmy potencjalne, przejściowe i krótko-okresowe zagrożenia, jakie akcesja do UE może nieść dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Przykład Polski pokazuje, że częścią procesu akcesji do Unii Europejskiej będzie obniżenie o ponad 10 punktów procentowych zewnętrznych taryf celnych na stosunkowo znaczną liczbę artykułów przemysłowych (około 14% wszystkich towarów sześciocyfrowych). Z dokonanych przez nas porównań wynika, że w zakresie artykułów rolnych zmiany te będą jeszcze poważniejsze, choć wyniki te należy traktować z dużą ostrożnością. Ponadto, w opracowaniu tym pokazano istotne różnice między różnymi towarami pod względem ich potencjału importowego: dla niewielkiej grupy towarów, do której należą głównie półprodukty przemysłu motoryzacyjnego oraz produkty naftowe, prognozowany jest znaczny spadek importu w porównaniu ze stanem z 1997 r. (jednak prognozy te obciążone są błędem statystycznym). W innej grupie towarów, którą stanowią przede wszystkim maszyny, prognozowany wpływ wstąpienia do UE jest stosunkowo niewielki. Jednak dla większości towarów szeroko definiowanych (antybiotyki, zacieraczki i szkło lustrzane, żelazo

i stal, obrabiarki, ciągniki, tkaniny i odzież, witaminy, zmywarki do naczyń oraz skrobia i żelatyna) import wzrośnie od kilku do dziesięciu procent, a dla towarów wrażliwych, definiowanych wężej (autobusy, odzież skórzana, artykuły turystyczne, silniki elektryczne, części do pojazdów samochodowych, urządzenia telekomunikacyjne, odbiorniki telewizyjne, elektryczny sprzęt gospodarstwa domowego, pojazdy ciężarowe oraz mleko i sery), wzrost importu przekroczy 10%.

Sadzimy zatem, że w odniesieniu do pewnych grup towarów mogą wystąpić pewne koszty dostosowawcze. Jednak zasadnicze pytanie powinno brzmieć: jak duże będą koszty dostosowawcze w stosunku do poprawy sytuacji całej gospodarki? Ponieważ w naszym badaniu analizowaliśmy te towary, w stosunku do których obawy i zagrożenia są najsilniejsze, jego wyniki należy uznać za reprezentatywne. Towary, dla których roczny wzrost przekroczy 10% są nieliczne, a ponadto w zakresie niemal wszystkich towarów wzrost importu w ostatnich latach i tak był duży, toteż w stosunku do zaburzeń, jakie występowały w latach poprzednich, dodatkowy wpływ liberalizacji taryf celnych będzie już niewielki. Prowadzi nas to do wniosku, że w zestawieniu z wielką skalą restrukturyzacji polskiej gospodarki, ten dodatkowy wpływ, o jakim tu mówimy, będzie relatywnie mały. Co więcej, grupy towarów o prognozowanym bardzo dużym wzroście wymiany handlowej stanowią tylko około 1% całego polskiego importu. Oznacza to, że argumenty powołujące się na wysokie koszty dostosowawcze są słuszne tylko w odniesieniu do małej liczby wybranych towarów; nie należy natomiast stosować ich wobec wszystkich towarów "wrażliwych".

Jednak wyniki przeprowadzonych przez nas badań wskazują również na możliwość wystąpienia pewnych problemów politycznych. Dla szeregu szeroko definiowanych grup towarów (żelazo i stal, tkaniny i odzież itd.) prognozowany wzrost importu mieścić się będzie w takich granicach, że nie będzie konieczności interwencji politycznej. Będzie on jednak na tyle wyraźny, że może skłonić producentów i pracowników tych sektorów do protestów. Producenci tych towarów często zrzeszają się w dobrze zorganizowane grupy nacisku, które nawet w obliczu stosunkowo niewielkich strat, mogą przeciwstawiać się wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Może to nasilić i tak występujący w pewnych grupach społecznych opór przeciw akcesji, a przy okazji może także odwracać uwagę od tych sektorów, które będą w rzeczywistości silniej dotknięte lub od korzyści z liberalizacji handlu w postaci wzrostu ogólnego dobrobytu.

Zatem nie kwestionując głównej tezy, że wstąpienie do UE jest pożądane, należy prowadzić politykę minimalizowania kosztów dostosowawczych, nie poprzestając na przekonaniu, że w skali długoterminowej wystąpią wyraźne korzyści w postaci większej ogólnej wydajności gospodarki. Radykalne "skoki"

do taryf przyjętych w UE mogą gwałtownie zwiększać koszty dostosowawcze, natomiast liberalizacja prowadzona w sposób stopniowy może rozkładać niekorzystne efekty w czasie. Wynika z tego, że najlepszą strategią dla rządu polskiego byłoby realizowanie stopniowej i powolnej, konsekwentnej liberalizacji taryf celnych w kierunku poziomu przyjętego w krajach UE. Ponadto, w polityce rządu wskazane byłoby rozważenie wprowadzenia etapów liberalizacji w ramach strategii poprzedzającej wstąpienie do Unii Europejskiej. Strategia taka powinna zmierzać do przeformułowania polityki przemysłowej w celu ograniczania produkcji w tych sektorach, które po liberalizacji handlu nie będą miały perspektyw na przyszłość. Powinniśmy również pamiętać, że wprowadzenie zbyt długich okresów przejściowych w jednej dziedzinie prawdopodobnie wywoła konieczność wprowadzania kompensacyjnych ograniczeń w innych dziedzinach (może to dotyczyć np. swobody przepływu siły roboczej).

Uwaga: Krajami, których użyliśmy do sporządzenia prognoz handlowych, są: Australia, Austria, Belgia, Białoruś, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Japonia, Litwa, Łotwa, Kanada, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Rosja, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Ukraina, Węgry, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Formy współwariancji współczynników zostały skorygowane ze względu na ewentualną heteroscedastyczność. Wartości T w nawiasach.