

Przeglądy i komentarze

EWG I ATLANTYCKA STREFA WOLNEGO HANDLU (AFTA) — ALTERNATYWY DLA WIELKIEJ BRYTANII

Dnia 2 maja 1967 r. W. Brytania podjęła kolejną próbę wejścia w skład Wspólnego Rynku. Rząd tego kraju po raz drugi złożył, powołując się na art. 237 traktatu rzymskiego, podanie o przyjęcie do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS) oraz Euratomu. Z podobnymi wnioskami wystąpiły później Irlandia, Dania, Norwegia i Szwecja.

Nie ulega wątpliwości, że przyczyny dotychczasowych niepowodzeń starań angielskich o przyjęcie do EWG tkwią głównie w rozbieżnościach interesów dwóch krajów — Francji i W. Brytanii. Sprzeczność interesów leży w tym, że oba te państwa mają ambicje odgrywania we współczesnym świecie roli jednego z wielkich mocarstw, po Stanach Zjednoczonych i Związku Radzieckim. Stąd sprzeczność ta ma przede wszystkim charakter polityczny, a potem dopiero gospodarczy.

W 1945 r. sytuacja Francji i Anglii różniła się o tyle, że W. Brytania wyszła z wojny jako bez wątpienia drugie po USA państwo świata kapitalistycznego. Chodziło jej więc tylko o utrzymanie tej pozycji. Francja zaś, o wiele bardziej osłabiona drugą wojną światową, musiała na nowo odzyskiwać swoją pozycję na arenie międzynarodowej. Oba kraje zdawały sobie sprawę, że realizacja ich celów możliwa jest przez wykorzystanie, rozpoczętego z inspiracji Stanów Zjednoczonych, procesu integracji gospodarczej i politycznej Europy zachodniej. W. Brytania, jako głowa *Commonwealthu* i główny sojusznik USA, pragnęła od samego początku wziąć udział w procesie jednoczenia Europy, ale tylko w takim projekcie, który pozwoliłby jej zachować polityczną przewagę. Stąd negatywna postawa W. Brytanii wobec federacyjnych i ponadnarodowych koncepcji integracji europejskiej w postaci EWWS oraz EWG. Biorąc udział w takich organizacjach musiałaby ona zrezygnować z części suwerenności, ze swej roli w *Commonwealth* oraz ze ścisłych związków z USA. W. Brytania od samego początku lansowała tzw. funkcjonalną koncepcję integracji, która w minimalnym stopniu ograniczała suwerenność oraz możliwości niezależnej polityki handlowej i gospodarczej¹. Formą integracji, która takie wymogi spełnia, jest strefa wolnego handlu.

Natomiast Francja, chcąc zrealizować swoje wielkomocarstwowe ambicje, musiała pójść inną drogą niż W. Brytania. Nie będąc najsilniejszym w Europie państwem pod względem gospodarczym musiała wylansować taką formę integracji, która pozwoliłaby jej na wyeliminowanie W. Brytanii jako jednego konkurenta, wykorzystanie NRF jako partnera oraz osłabienie wpływów Stanów Zjednoczonych w Europie. Zgodnie z francuską koncepcją, zjednoczona Europa ma być pod jej przewodnictwem „trzecią siłą” między USA a ZSRR. Jako forma integracji, która pozwoliłaby na zrealizowanie powyższych zamierzeń wybrana została unia gospodarcza przekształcona z czasem w unię polityczną. W ramach takiej unii wysoka

¹ Wyczerpujące omówienie koncepcji integracyjnych państw Europy zawiera książka Z. N o w a k a, *Koncepcja integracji Europy zachodniej na tle procesów rozwoju ekonomicznego*. Instytut Zachodni, Poznań 1965.

wspólna taryfa celna miałyby dopomóc francuskiemu przemysłowi, zaś zrealizowanie samowystarczalnego wspólnego rynku produktów rolnych zapewniłoby rozwój francuskiego rolnictwa. Utworzenie i rozwój EWG spełnia te nadzieje Francji. Gdy doszło jednak do momentu, od którego należałoby zacząć realizację ponadnarodowego charakteru EWG, drogą wprowadzenia w życie postanowień traktatu rzymskiego, dotyczących głosowania kwalifikowaną większością w Radzie Ministrów EWG, Francja przeciwstawiła się takiej koncepcji państwa federalnego i ponadnarodowego. Prezydent de Gaulle urzeczywistnia bowiem konsekwentnie swą ideę „Europy Ojczyzn”, w której to koncepcji silniejsza ekonomicznie NRF ma mniejsze możliwości zajęcia dominującej pozycji we Wspólnocie. Odpowiednie postanowienia traktatu rzymskiego pozostają jednak nadal w mocy.

I. EWG jako pierwsza droga W. Brytanii

Omawiając próby przybliżenia W. Brytanii do zachodniej Europy kontynentalnej należy uwzględnić wyżej zarysowane pozycje wyjściowe i interesy dwóch państw: Francji i samej W. Brytanii. Nie powinno być dla nikogo zaskoczeniem, że w 1961 r. W. Brytania zwróciła się po raz pierwszy z prośbą o przyjęcie do EWG i że spotkała się z odmową Francji. W. Brytania zerwała z tradycyjną polityką izolacjonizmu w stosunku do Europy zachodniej zaraz po zakończeniu II wojny światowej. Wskutek procesów, które określa się w literaturze procesami dezintegracji światowej gospodarki kapitalistycznej², Europa a nie rozpadające się Imperium Brytyjskie była dla tego kraju alternatywą na dłuższą metę. Coraz bardziej ostry stawał się dla W. Brytanii problem rynku zagranicznego. Rosnący wywóz kapitału, wydatki militarne na utrzymanie baz i zmniejszone dochody z tzw. niewidzialnego eksportu, a także wymogi rozszerzenia rynku w związku z zachodzącymi zmianami w zakresie techniki i technologii — wszystkie te czynniki powodowały konieczność rozszerzenia eksportu, aby utrzymać równowagę bilansu płatniczego. Gospodarczo słabo rozwinięte kraje *Commonwealthu*, tradycyjni partnerzy W. Brytanii, odznaczały się zbyt małą pojemnością rynku w sensie ekonomicznym. Tradycyjna więc droga nie wystarczała. Stąd, szczególnie od połowy lat pięćdziesiątych, można zaobserwować coraz silniejsze dążenie W. Brytanii do ściślejszych związków z Europą kontynentalną, która w przeciwieństwie *Commonwealthu* stanowiła rynek chłonny i dynamicznie się rozwijający. Był to więc taki rynek, który stanowiłby impuls do szybkiego wzrostu i pozwoliłby jednocześnie W. Brytanii na zachowanie jej mocarstwowej pozycji, jeśli stanęłaby ona na czele zjednoczonej Europy.

W. Brytania była więc od samego początku realizacji procesów integracyjnych w Europie zachodniej zainteresowana przystąpieniem do rynku, który miał w najbliższej przyszłości osiągnąć liczbę 300 milionów konsumentów. Pozostawał dla niej tylko problem: jaki konkretny kształt miałyby przyjąć wspomniany rynek i jaką cenę miałyby zapłacić za przyjęcie do niego. Jeżeli chodzi o pierwszy problem, tzn. o bardziej konkretny zarys rynku europejskiego, do którego W. Brytania gotowa byłaby przystąpić, to tylko pozornie wydaje się, że drugi akces z maja 1967 r. stanowi rezygnację z dotychczasowych celów. W. Brytania zdaje sobie doskonale sprawę, że EWG, po jej wejściu w skład Wspólnoty, a co za tym idzie po przystąpieniu również innych krajów *EFTA*, straci swój dotychczasowy charakter i jeżeli nie od razu, to z czasem zostanie przekształcona w organizację pośrednią między unią celną a strefą wolnego handlu. Wydaje się bowiem niemożliwe zrealizowanie zamierzeń wyznaczonych w traktacie rzymskim bez jakiegoś uzgodnienia interesów i celów krajów uczestniczących w EWG oraz pewnej homogeniczności ich gospodarki.

² Por. J. Soidaczuk, *Integracja gospodarcza we współczesnym kapitalizmie*. Warszawa 1963, s. 29.

W. Brytania, dążąc konsekwentnie do zbliżenia z Europą, starała się zrealizować i nadal realizuje odpowiadającą jej kształtem organizację integracyjną najpierw drogą bezpośrednią, tzn. proponując w 1956 r. na posiedzeniu Rady OEEC utworzenie Ogólnoeuropejskiej Strefy Wolnego Handlu, która miała objąć oprócz EWG również pozostałe kraje członkowskie OEEC. Podobny cel miało utworzenie w 1960 r., Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Stowarzyszenie to stawiało sobie dwa główne cele: poprzez konsolidację wewnątrz EFTA, ułatwić kroki w kierunku szerszego związku obejmującego zarówno kraje „szóstki”, jak i pozostałych członków OEEC, a tymczasem utworzyć strefę wolnego handlu towarów przemysłowych między krajami EFTA³. Mimo takiego sformułowania celów EFTA, złożenie przez W. Brytanię już w lipcu 1961 r. wniosku o przyjęcie do EWG, oceniono jako zwrot w polityce integracyjnej tego kraju. Nie był to jednak zwrot polegający na rezygnacji z zasadniczej koncepcji tego, co określiliśmy jako „kształt” ugrupowania integracyjnego, do którego gotowa była W. Brytania przystąpić, lecz zwrot polegał na tym, że była ona z konieczności gotowa zapłacić wyższą cenę za przyjęcie do EWG. Jeszcze w 1961 r. W. Brytania stawiała warunki swego przystąpienia do EWG, polegające na wysunięciu żądania włączenia również krajów *Commonwealthu* do Wspólnoty, żądania specjalnych rozwiązań dla rolnictwa brytyjskiego oraz postulatu, że przyjęte zostaną również te kraje EFTA, które wyraziły chęć przystąpienia do EWG.

W maju 1967 r. cena, którą W. Brytania gotowa była zapłacić przedstawiała się tak, że rezygnując właściwie ze stawiania warunków, wyraziła ona gotowość przyjęcia postanowień traktatu rzymskiego, a więc przyjęcia wspólnej taryfy zewnętrznej EWG, co w praktyce oznacza rezygnację z preferencji *Commonwealthu*⁴, włączenia rolnictwa brytyjskiego do wspólnego rynku produktów rolnych EWG⁵. We wniosku W. Brytanii z maja 1967 r. nie ma już śladu warunku, który w 1961 r. mówił o konieczności przyjęcia do EWG wraz z W. Brytanią innych krajów EFTA. Później jeszcze nastąpiły oświadczenia członków rządu Wilsona mówiące o rezygnacji W. Brytanii z powiązań politycznych i gospodarczych ze Stanami Zjednoczonymi. Jeżeli pominąć wymienione przez premiera Wilsona problemy, na temat których miałyby jeszcze odbyć się szczegółowe negocjacje⁶, to wydawać się może, iż W. Brytania zrezygnowała już właściwie z tych wszystkich punktów, które wytyczały jej politykę w stosunku do Europy zachodniej w latach powojennych. Są to jednak tylko pozory. Mimo oficjalnych oświadczeń polityków brytyjskich, kraj ten wcale nie zrezygnował ze sojuszu z USA, ani też ze swych powiązań z *Commonwealthem*. Świadczyć o tym może chociażby jeden fragment z cytowanego już oświadczenia Wilsona. Powiedział on m. in.:

„(...) my nie widzimy jedności europejskiej jako czegoś wąskiego i zamkniętego w sobie. W. Brytania posiada swoje istotne związki poprzez *Commonwealth* z innymi kontynentami i posiadają je również inne kraje europejskie. Razem możemy zapewnić to, że Europa będzie odgrywała w świecie rolę, jakiej nie odgrywa Europa dnia dzisiejszego”.

³ Building EFTA, EFTA Secretariat, Geneva 1966, s. 18.

⁴ Premier Wilson wspominał wprawdzie o zabezpieczeniu interesów *Commonwealthu*, głównie zaś Nowej Zelandii i krajów produkujących cukier (por. oświadczenie premiera Wilsona z dnia 2 maja 1967, „EFTA Bulletin” nr 4/1967, s. 2).

⁵ Odnośnie do rolnictwa rząd brytyjski stwierdził, że problem ten „będzie wymagał odpowiednich rozwiązań włącznie z pewnym okresem przejściowym dla umożliwienia koniecznych zastosowań”. Tamże.

⁶ Oprócz wspomnianych już problemów *Commonwealthu* i rolnictwa Wilson akcentował również konieczność odpowiednich rozwiązań problemu przepływu kapitałów i polityki regionalnej.

Jak z tego wynika, EWG z W. Brytanią i innymi nowymi członkami nie będzie taką organizacją jak obecnie. W ten sposób W. Brytania, wyrażając swoją gotowość przyjęcia zobowiązań traktatu rzymskiego, w końcowym rezultacie drogą pośrednią stara się zrealizować te same cele.

Warto w następnej kolejności krótko wyjaśnić powody, które skłaniają W. Brytanię do zapłacenia wyższej ceny za przystąpienie do EWG.

Przede wszystkim uświadomiono sobie, że — zwłaszcza po zrealizowaniu obniżek celnych w ramach tzw. rundy Kennedy'ego — system preferencji celnych *Commonwealthu* nie posiada dla gospodarki W. Brytanii aż takiego znaczenia, jakie mu się od dawna przypisywało. W handlu z krajami *Commonwealthu* W. Brytania tradycyjnie była eksporterem produktów przemysłowych, zaś importerem żywności i surowców. Wzrastający z czasem popyt wewnętrzny i rosnące potrzeby przemysłu brytyjskiego spowodowały, że import produktów przemysłowych wzrastał szybciej niż import żywności i surowców (w latach 1955—1964 import tych pierwszych wzrósł np. o 142,2%, natomiast import żywności i surowców tylko o 12,7%). Z drugiej strony względna stagnacja popytu na towary brytyjskie na tradycyjnych rynkach (dotyczy to zwłaszcza dóbr konsumpcyjnych) zmusiła W. Brytanię do przyjęcia rynku europejskiego jako głównego rynku zbytu dla jej produktów przemysłowych. Na rynku europejskim zaś ożywienie gospodarcze i wzrastający popyt związane były przede wszystkim z EWG.

EFTA ze swoim rynkiem obejmującym 100 milionów konsumentów i komplementarną strukturą gospodarki krajów członkowskich nie może być alternatywą dla W. Brytanii. Świadczy o tym fakt, że W. Brytania była jedynym krajem *EFTA*, którego zarówno eksport, jak i import w latach 1959—1966 wzrastał średnio rocznie w większym stopniu do EWG i z EWG niż w obrotach z krajami Stowarzyszenia (eksport do *EFTA* o 9,7% do EWG 10,9%; import z *EFTA* 8,6%, z EWG 10,2%)⁷.

Wreszcie wysoka koniunktura i co za tym idzie szybkie tempo wzrostu gospodarczego w krajach EWG sprawiło, że — jak oświadczył jeden z ekonomistów brytyjskich — „(...) Wspólny Rynek mógłby usunąć trzy główne słabości brytyjskiej gospodarki: niską stopę inwestycji, wolno rosnący eksport i atmosferę braku konkurencji”⁸.

Okazało się jednak, że dobre chęci W. Brytanii nie wystarczą, mimo że jej kandydaturę popierają, przynajmniej na zewnątrz, pozostali — poza Francją — członkowie EWG. Zwolennicy rozszerzenia EWG o W. Brytanię mają nadzieję, że wraz z jej przystąpieniem powstanie obszar przemysłowy rozmiarami równy Ameryce Północnej. Oprócz korzyści płynących z powiększenia rynku EWG może również wyciągnąć korzyści z technologicznego potencjału i doświadczeń nowego partnera, szczególnie w zakresie energii jądrowej, elektroniki, budowy samolotów. Najnowsze raporty Komisji EWG⁹, badającej możliwości i skutki przyłączenia W. Brytanii, wskazują jednak na to, że poparcie krajów członkowskich tego ugrupowania nie należy pojmować jako bezwarunkowego. Nie ulega wątpliwości, że w zasadzie Komisja wypowiada się za przyjęciem W. Brytanii, Irlandii, Danii i Norwegii, ale w każdym prawie punkcie raportu stanowisko takie opatrzone jest zastrzeżeniem, które mówi, że „Wspólnota nie powinna ucierpieć na swym dynamizmie i spoiwości”¹⁰. Jako pewnego rodzaju gwarancję zachowania dynamizmu Wspólnoty Komisja uważa za konieczne, aby stare i nowe państwa członkowskie EWG w trakcie negocjacji osiągnęły ogólną zgodę co do poszczególnych problemów polityki Wspólnoty,

⁷ *Seventh Annual Report of EFTA*, Geneva, September 1967, s. 16.

⁸ J. Pinder, *Britain and the Common Market*. The Cresset Press, London 1961, s. 93.

⁹ Po dewaluacji funta szterlinga w listopadzie 1967 r. Francja zażądała uzupełnienia tego raportu o analizę wpływu dewaluacji na gospodarkę Wspólnoty.

¹⁰ „Common Market” nr 11/1967, s. 267.

jak np. stan gospodarki W. Brytanii, problem funta szterlinga, problem stosunków z krajami *EFTA*, *Commonwealthu* itd.

Wspomniany wymóg utrzymania „dynamizmu i spójności Wspólnoty” i związany z tym postulat jedności poglądów co do szeregu bardzo istotnych problemów w praktyce zamyka W. Brytanii w najbliższych latach drogę do EWG, nawet jeżeli nie uwzględnia się zastrzeżeń Francji. Pamiętać jednak należy, że rozszerzenie Wspólnoty niemożliwe będzie bez zgody Francji, Francja zaś, mimo że oficjalnie po raz drugi nie zgłosiła sprzeciwu, stoi na stanowisku, iż warunkiem rozpoczęcia w ogóle negocjacji z W. Brytanią musi być: uporządkowanie stanu gospodarki brytyjskiej, przywrócenie równowagi jej bilansu płatniczego i rezygnacja z roli funta szterlinga jako waluty rezerwowej. Całość zastrzeżeń Francji wobec przyjęcia W. Brytanii jako członka pełnoprawnego Wspólnoty można sprowadzić do następujących punktów:

1) przyjęcie W. Brytanii i innych krajów w znacznym stopniu wpłynie na „charakter Wspólnoty”, jej obecną spójność i siłę. Zostaną ograniczone możliwości podejmowania decyzji, osłabione ambicje osiągnięcia rzeczywistej unii gospodarczej i w miejsce silnej, zjednoczonej Europy powstanie jedynie strefa wolnego handlu;

2) wynika z powyższego słabość Wspólnoty podda ją presji amerykańskiej i w rezultacie wystąpi tendencja do przekształcenia EWG w rodzaj atlantyckiej strefy wolnego handlu;

3) rola funta jako waluty rezerwowej jest nie do przyjęcia i niemożliwa do pogodzenia z interesem Wspólnoty.¹¹

4) Pomimo angielskich zapewnień, zdaniem Francji, W. Brytania nie jest gotowa, ani zdolna przyjąć trudnych warunków wynikających ze wspólnej polityki rolnej, ponieważ ich przyjęcie pogłębi jeszcze obciążenie ekonomiczne i finansowe tego kraju.

Pomijając nawet zastrzeżenia Francji, podyktowane przede wszystkim jej interesami politycznymi, obecna sytuacja gospodarcza W. Brytanii i brak perspektyw na jej poprawę w najbliższych latach, w zasadzie zamyka temu krajowi drogę do EWG. Nie ulega wątpliwości, że poszerzenie w chwili obecnej Wspólnoty o W. Brytanię zagrozi „dynamizmowi i spójności” EWG. Omawiany raport Komisji, który jeszcze nie uwzględniał sytuacji po dewaluacji funta, podkreślał już w rozdziale charakteryzującym stan gospodarki brytyjskiej, że „obecna deflacyjna polityka rządu labourzystów zawiera załączki następnej rundy trudności”, „[...] co więcej, środki ochrony stosowane przez rząd brytyjski mogą wpłynąć na przyszłość jej partnerów w EWG”. Słabe tempo wzrostu gospodarczego W. Brytanii w ostatnich latach wpłynęło na obniżenie tempa wzrostu krajów członkowskich *EFTA*¹² i nie trudno przewidzieć, że podobny wpływ wywarłoby również na kraje EWG, jeśli W. Brytania stałaby się członkiem tego ugrupowania. Dewaluacja funta pogarsza jeszcze tę sytuację. Koszty utrzymania, które już tylko z racji przyjęcia wspólnej polityki rolnej miały w W. Brytanii wzrosnąć, po dewaluacji wzrosły, według szacunków, około 3—5%, co spowodowało żądania podwyżek płac, a w następstwie i wzrost kosztów produkcji. W rezultacie ceny brytyjskich artykułów eksportowych nie spadną o całe 14,3%, lecz jedynie o 6—7%¹³. Perspektywy poprawy bilansu handlowego nie są więc aż tak dobre, zaś wydatki wojskowe, zredukowane tylko o 100 milionów funtów, zmniejszają nieznacznie obciążenie bilansu płatniczego. Z konieczności stosowana nadal polityka deflacyjna na pewno nie przyczyni się do zwiększenia tempa wzrostu.

¹¹ W międzyczasie rząd brytyjski zdewaluował funta i próbował wykazać, że posunięcie to jest aktem dobrej woli na rzecz EWG. Francja nie wydaje się być przekonana tą argumentacją i twierdzi, że dewaluacja funta była koniecznością spowodowaną kryzysem gospodarki brytyjskiej, co potwierdza obawy Francji odnośnie do stanu gospodarczego W. Brytanii.

¹² Por. raport norweskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych dla parlamentu, St. Meld. nr 33 (1966—1967), s. 24.

¹³ „The Times” z 24 XI 1967.

Biorąc pod uwagę negatywne stanowisko Francji oraz brytyjskie trudności gospodarcze bardzo mało prawdopodobne wydaje się, aby W. Brytania weszła w skład EWG jako pełnoprawny członek w najbliższych latach. Powstaje w związku z tym pytanie, czy istnieją wobec tego inne jeszcze możliwości przezwyciężenia podziału Europy zachodniej?

Taką drogą, na którą dotąd mało zwracano uwagi, jest wspomniana przez gen. de Gaulle'a na konferencjach prasowych nowa i różna od dotychczas rozważanych koncepcja rozszerzenia EWG poprzez stowarzyszenie W. Brytanii i innych krajów EFTA z EWG. Istnieją już nawet pierwsze próby interpretacji słów prezydenta. Szwajcar H. Bachmann uważa, że sens tej wypowiedzi można interpretować dwójako: jako możliwość rozwiązania w rodzaju proponowanej już w 1958 r. Ogólnoeuropejskiej Strefy Wolnego Handlu lub jako możliwość „utworzenia instytucjonalnych stosunków między EWG jako jedną całością i EFTA jako drugą. Obie organizacje byłyby równorzędnymi partnerami w nowej instytucji, zbudowanej czy to na zasadzie „czystej” strefy wolnego handlu, czy też według formuły, która oscylowałaby między tą zasadą a zasadami EWG”¹⁴.

Na wypadek jednak zupełnego fiaska starań W. Brytanii istnieją już plany innego rozwiązania w postaci utworzenia tzw. Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu.

II. Atlantycka Strefa Wolnego Handlu jako druga droga W. Brytanii¹⁵

Jak konkretnie miałyby wyglądać owa Atlantycka Strefa Wolnego Handlu? Różni autorzy w różny sposób konkretyzują swe projekty. Jakiś ogólny zarys wyraża się jednak wyraźnie.

Jak wskazuje sama nazwa, formą przyjętą przez przyszłe ugrupowania atlantyckie miałyby być strefa wolnego handlu. Najbardziej skonkretyzowany projekt Kanadyjsko-Amerykańskiego Komitetu odrzuca bowiem możliwość posłużenia się tzw. warunkową klauzulą największego uprzywilejowania, jako sprzeczną z podstawowymi zasadami GATT. Po rozpatrzeniu dwóch odstępstw od stosowania tej klauzuli, dozwolonych przez GATT, a mianowicie unii celnej i strefy wolnego handlu, Komitet uważa, że

„(...) biorąc pod uwagę prawdopodobne inklinacje w kierunku uniknięcia harmonizacji polityki, która nie jest absolutnie konieczna i w uznaniu prerogatywy kongresu odnośnie do polityki handlowej Stanów Zjednoczonych, forma strefy wolnego handlu wydaje się być w jasny sposób bardziej pożądaną niż inna alternatywa dozwolona przez GATT, tj. unia celna. Unia celna wymaga od członków ustanowienia wspólnej taryfy zewnętrznej i polityki handlowej na zewnątrz, która dotknęłaby kraje nieczłonkowskie, podczas gdy strefa wolnego handlu po-

¹⁴ H. Bachmann, *Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik*. „Aussenwirtschaft Heft” II/1967, s. 124.

¹⁵ W różnych publikacjach można znaleźć różne nazwy używane w odniesieniu do tego samego właściwie projektu. Stosunkowo rzadko stosowana jest nazwa „Północno-Atlantycka Strefa Wolnego Handlu” (*North Atlantic Free Trade Area*), najczęściej zaś „Atlantycka Strefa Wolnego Handlu” (*Atlantic Free Trade Area*). Projekty zawierające w nazwie słowa „atlantycka” czy „północnoatlantycka” są o tyle nielogiczne, że wszystkie przewidują na dłuższą metę objęcie taką strefą także krajów leżących poza basenem Oceanu Atlantyckiego, np. Japonię czy Australię. Przymiotnik „atlantycka” wziął się stąd, że w zasadzie wszystkie projekty przewidują, iż w pierwszym etapie członkami strefy miałyby zostać USA, Kanada i inne kraje EFTA. Z geograficznego punktu widzenia właściwszą, wydaje się być nazwa przyjęta przez Amerykanina R. I. Strausa — „Światowe Stowarzyszenie Wolnego Handlu” (*World Free Trade Association*). W podtytule przyjęliśmy jednak nazwę „Atlantycka Strefa Wolnego Handlu”, ponieważ prasa brytyjska taką nazwę stosuje, gdy wspomina o alternatywie dla W. Brytanii.

zostawia uczestnikom wolność utrzymania i stosowania polityki na bazie narodowej”¹⁶.

Ponadto — zdaniem zwolenników strefy wolnego handlu — w przeciwieństwie do unii celnej strefa wolnego handlu jest „techniką”, przy pomocy której mogą być popierane wielostronne cele GATT oraz która „może przynieść korzyści poszczególnemu regionowi bez szkodliwego wpływu na strukturę handlu światowego”¹⁷. Ze strony brytyjskiej dodatkowo podkreśla się, że strefa wolnego handlu jest formą połączenia gospodarczego, która „w przeciwieństwie do obejmującej wszystko unii gospodarczej, której przykładem może być EWG, nie wymaga zaplacenienia grzywny w postaci narodowej suwerenności w sprawach gospodarczych”¹⁸. Poza tym projekt Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu jest zgodny z pierwotną koncepcją lansowaną przez W. Brytanię w latach 1957—1958. Jeżeli zaś chodzi o efektywność tej formy w porównaniu z unią celną, to analizując rozwój EWG i EFTA „nie można argumentować, że strefa wolnego handlu jest mniejszym sukcesem w stylizowaniu wymiany niż unia celna”¹⁹.

Według różnych wariantów projektu Atlantycka Strefa Wolnego Handlu miała obejmować USA, Kanadę, kraje EFTA, Australię, Nową Zelandię i ewentualnie inne kraje *Commonwealthu* lub USA, Kanadę, EFTA, Japonię, Afrykę Południową, Australię i Nową Zelandię. Każdy z tych wariantów miałby być otwarty dla EWG, gdyby chciała ona przystąpić jako całość. Większość wariantów przewiduje uwzględnienie interesów krajów rozwijających się poprzez zapewnienie im korzystania z wewnętrznych obniżek cel i ograniczeń ilościowych, bez pełnej wzajemności²⁰, aż do chwili, kiedy rozwój przemysłowy umożliwiłby im zredukowanie barier celnych. Projekt zaś cytowanego Amerykanina Strausa mówi już wyraźnie o członkostwie, na specjalnych zasadach, krajów rozwijających się²¹. Jak pisze w swym oświadczeniu Kanadyjsko-Amerykański Komitet

„... takie otwarte na zewnątrz nastawienie strefy wolnego handlu — oferującej członkostwo wszystkim krajom uprzemysłowionym i specjalny dostęp dla krajów rozwijających się — otwiera możliwość, że to rzekomo regionalne podejście mogłoby być użyte jako mowa strategia dla osiągnięcia wielostronnego celu ściślejszej integracji i będącej tego rezultatem wzrostu efektywności i dynamizmu w gospodarce światowej”²².

Śród kilku znanych autorów projektów Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu tylko plan R. I. Strausa zawiera propozycje objęcia nią również krajów obozu socjalistycznego. Straus widzi możliwość uczestnictwa krajów socjalistycznych tylko pod warunkiem, jeżeli „jakiś komunistyczny kraj, tak jak to jest w przypadku Jugosławii, adaptuje w wystarczającej rozciągłości konieczny sposób działania wolnej gospodarki rynkowej”. Jak widać z powyższego, nie potrafi on sobie wyobrazić możliwości uczestnictwa krajów naszego obozu bez konieczności wprowadzenia przez nie modelu gospodarczego z tak silnie uwzględnionym mechanizmem rynkowym

¹⁶ *A New Trade Strategy for Canada and United States, A Statement by Canadian — American Committee*. Sponsored by National Planning Association of USA, and Private Planning Association of Canada, 1966, s. 17.

¹⁷ E. English, *Prospects for the North Atlantic Economic Community*. „The Atlantic Community Quarterly” nr 4/1966—1967, s. 576.

¹⁸ E. Holloway, *The Case for an Atlantic Free Area*. „*Alms of Industry*”, May 1967, s. 14.

¹⁹ Tamże.

²⁰ *A New Trade Strategy...*, op. cit., ss. 14—16. Por. także „*Aussenwirtschaft*” 2/1964, ss. 143—144.

²¹ R. I. Straus, *Eine Weltfreihandelszone*. „*Aussenwirtschaft*” 3/1967.

²² *A New Trade Strategy...*, op. cit., s. 14.

jak to jest w Jugosławii. W parę miesięcy po ukazaniu się projektu Strausa²³, Polska stała się członkiem pełnoprawnym GATT oraz skorzystała z obniżek celnych w ramach rundy Kennedy'ego, co było właśnie takim precedensem, jakiego sobie amerykański ekonomista nie mógł wyobrazić.

Rozszerzona w ten sposób o kraje rozwijające się i kraje socjalistyczne, Atlantycka Strefa Wolnego Handlu (którą Straus nazywa Światową Strefą Wolnego Handlu)

„objęłaby z czasem dużą liczbę różnych krajów z rozwiniętymi i rozwijającymi się gospodarkami, których systemy ekonomiczne, środki i wymagania wykazywałyby większą różnorodność niż to było u członków EFTA”. „[...] Byłaby ona otwartą dla wszystkich krajów, które okazałyby się gotowe przyjąć kurs najbardziej możliwego, liberalnego handlu światowego”²⁴.

Projektowana Atlantycka Strefa Wolnego Handlu miałyby objąć towary przemysłowe i surowce. Według większości projektów wyłączonymi miałyby być z obniżek celnych towary rolne, przynajmniej w tym sensie, w jakim zrobiono to w EFTA²⁵. Jedynie projekt Strausa przewiduje objęcie również produktów rolnych.

Przewiduje się także tzw. okres przejściowy „tak krótki jak to możliwe”. W różnych wariantach projektu miałyby on wynosić od 10 do maksimum 20 lat, z np. 5% obniżką ceł co roku. Należałoby przy tym wziąć pod uwagę to, że okres przejściowy powinien być dostatecznie długi, aby zapewnić przystosowanie słabszych dziedzin gospodarki w krajach słabiej rozwiniętych.

Aby pomóc przystosowaniu się gospodarki krajów członkowskich słabszych gospodarczo do zaostrzonych warunków konkurencji, projekt przewiduje zastosowanie tzw. amortyzatorów w postaci różnego rodzaju (bliżej niesprecyzowanej w żadnym projekcie) wzajemnej pomocy okresu przystosowania oraz przedłużonego okresu obniżek ceł dla pewnych gałęzi przemysłu krajów rozwijających się. Za przykład takiego rozwiązania miałyby tu posłużyć przedłużony okres obniżek celnych zastosowany w EFTA w stosunku do niektórych towarów pochodzących z Portugalii, Norwegii i Finlandii.

W strefie wolnego handlu, podobnie zresztą jak i w unii celnej, nie wystarczy usunięcie bezpośrednich przeszkód dla wymiany, w postaci ceł i ograniczeń ilościowych. Wymianę handlową między krajami członkowskimi mogą bowiem hamować, oraz wpływać na warunki konkurencji takie czynniki jak: system pomocy rządowej, subsydia, system podatkowy, przepisy dotyczące prawa ustanawiania przedsiębiorstw itd. Usunięcie bezpośrednich barier powinno być więc uzupełnione przez zniesienie jednych a wyrównanie lub ściśle zharmonizowanie innych przepisów wydawanych przez rządy lub też pewnych praktyk *bussinesu*. Zespół takich przepisów określa się właśnie jako kroki w kierunku ściślejszej integracji gospodarczej. Takie właśnie „kroki” przewiduje również projekt Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu²⁶. Ponieważ żaden z projektów nie wyszczególnia owych zasad konkurencji, należałoby przypuszczać, że wzorem będą tutaj zasady stosowane w EFTA.

Wspólne instytucje miałyby raczej być podobnymi do przyjętych w EFTA niż w EWG, być tak prostymi jak to możliwe i nie mieć charakteru ponadnarodowego²⁷. Dodatkowo, dla rozwiązania problemów związanych z uczestnictwem krajów rozwijających się R. I. Straus przewiduje w swoim projekcie utworzenie tzw. *Interna-*

²³ Tekst oryginalny publikacji ukazał się w kwartalniku Uniwersytetu Pensylwania — *Orbis* wiosną 1967 r.

²⁴ R. I. Straus, *op. cit.*, ss. 246 i 247.

²⁵ W EFTA, która jest strefą wolnego handlu towarów przemysłowych, przyjęto rozwiązanie polegające na tym, że za towary przemysłowe uważa się także część produktów rolnych i rybnych, które poddane zostały procesom przetwórczym.

²⁶ *A New Trade Strategy...*, *op. cit.*, s. 16, R. I. Straus..., *op. cit.*, s. 250.

²⁷ Tamże.

tional Trade Review Board, w skład którego wchodziłoby przedstawiciele Banku Światowego, GATT, Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Zadaniem tego organu byłoby ustalanie kryteriów, na podstawie których jakiś kraj zaliczono by do rozwijającego się. Organ ten decydowałby także, któremu z krajów lub gałęzi przemysłu należy przyznać prawo korzystania z przedłużonego okresu obniżek celnych, i innego rodzaju form czasowej pomocy okresu przystosowawczego.

W W. Brytanii, mimo trwającej od 1961 r. atmosfery zainteresowania przede wszystkim EWG, podjęte zostały przez ekonomistów pewne studia omawiające również projekt Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu. Jedną z najpoważniejszych rozpraw w tym zakresie jest książka Sidney Wellsa²⁸, w której autor skupia się głównie na analizie ekonomicznych następstw przystąpienia W. Brytanii do EWG i jako alternatywnego rozwiązania, następstw przystąpienia tego kraju do Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu. Wniosek, jaki autor wyciąga z całej analizy, sprowadza się do twierdzenia, że wariant atlantycki z punktu widzenia gospodarczych i politycznych interesów tego kraju należy uważać za „second best”.

Taki sam jest również ton większości wypowiedzi polityków brytyjskich i osobistości życia gospodarczego tego kraju, cytowanych przez prasę brytyjską. Jednocześnie jednak w maju 1967 ukazało się studium sekretarza Brytyjskiej Ekonomicznej Rady Badawczej E. Holloway'a²⁹, który wypowiada się zdecydowanie za wyborem wariantu atlantyckiego. Holloway wykazuje najpierw, że handel zagraniczny W. Brytanii jest związany przede wszystkim ze strefą szterlingową, w drugiej kolejności zaś z Ameryką Północną. Biorąc pod uwagę obrót towarowy w 1966 r., wymiana W. Brytanii z EWG stanowiła zaledwie 18,6% jej importu oraz 19,9% brytyjskiego eksportu. Dla porównania zaś import towarów ze strefy szterlingowej, Ameryki Północnej i EFTA — stanowił 63,4% globalnego importu, zaś odpowiednio eksport do tych obszarów 62,2% globalnego eksportu W. Brytanii. Również jeżeli chodzi o dochody W. Brytanii pochodzące z transakcji nietowarowych, to struktura ich jest podobna i w 1966 r. 66% tych dochodów pochodziło ze strefy szterlingowej. Ameryki Północnej i EFTA, natomiast tylko 14% z EWG³⁰. Tego rodzaju struktura obrotów zagranicznych W. Brytanii powoduje — zdaniem autora — iż zmniejszenie o 3% eksportu brytyjskiego do wielkich partnerów handlowych nie zostałoby skompensowane nawet 10% wzrostem eksportu do EWG. Z drugiej zaś strony, według szacunku Holloway'a, usunięcie wewnętrznych тариф w proponowanej AFTA przyniosłoby bez wątpienia wzrost o 3% eksportu W. Brytanii do głównych jej partnerów handlowych, a w rezultacie wzrost o 2% globalnego wywozu. W tym więc kierunku powinna pójść W. Brytania, by znaleźć większy rynek dla swoich produktów przemysłowych. Dalszymi argumentami przemawiającymi — zdaniem Holloway'a — na rzecz atlantyckiego rozwiązania jest fakt, że utworzenie AFTA może spowodować „pogłębienie twórczej, wzajemnej zależności dwóch światowych systemów monetarnych — dolara i funta szterlinga”. Jeżeli chodzi o tak istotny dla W. Brytanii problem, jakim jest rolnictwo, to przyjęcie w pełni zobowiązań traktatu rzymskiego podniosłoby przeciętne tygodniowe koszty utrzymania czteroosobowej rodziny angielskiej o 25 szylingów. Członkostwo zaś W. Brytanii w AFTA pozwoliłoby na utrzymanie tradycyjnie niskich тариф celnych, jak i częściowo wolnego przywozu produktów żywnościowych.

Holloway razem z innym ekonomistą angielskim, M. Wrightem, polemizuje także z wyrazicielami obaw co do amerykańskiej dominacji i jej skutków dla gospodarki W. Brytanii. Przystąpienie W. Brytanii do AFTA zaostrzy niewątpliwie kon-

²⁸ S. Wells, *Trade Policies for Britain*. London 1966.

²⁹ E. Holloway, *The Case for an Atlantic Free Trade Area*, op. cit.,

³⁰ Tamże s. 7.

kurencję ze strony producentów amerykańskich, ale ten sam problem pojawi się także z chwilą przystąpienia W. Brytanii do EWG. W obu wypadkach przemysł brytyjski zostanie zmuszony do zwiększenia stopnia konkurencyjności. Jeżeli zaś chodzi o polityczną dominację, to — zdaniem Wrighta — „członkostwo (w AFTA — przyp. R. Ł.) byłoby dość szerokie, aby wyeliminować jakiegokolwiek ryzyko pochłonięcia przez USA, szeroka zaś strefa wolnego handlu stanowi partnerstwo, a nie objęcie władzy”³¹.

Czy wyżej przedstawiony projekt tzw. Atlantyckiej Strefy Wolnego Handlu ma w najbliższym czasie szanse realizacji, wydaje się zależeć głównie od decyzji podjętych w USA. Dla W. Brytanii AFTA może okazać się jedyną alternatywą i nie będzie wtedy miało znaczenia, czy jest ona obiektywnie lepszym lub gorszym rozwiązaniem niż członkostwo EWG. Powtórzyć się może bowiem sytuacja z roku 1959 i 1961, kiedy utworzenie a potem wzmocnienie EFTA było również koniecznością dla W. Brytanii. Według oświadczenia Wilsona, rząd brytyjski chciałby do końca grudnia 1967 r. wiedzieć, jaka jest pozycja W. Brytanii w stosunku do EWG, ponieważ „jeżeli alternatywa atlantycka ma być brana pod uwagę, to rok 1968 będzie czasem akcji”³².

Jeżeli chodzi o Stany Zjednoczone, to dla nich, w sytuacji kiedy handel zagraniczny stanowi tylko 4% dochodu narodowego, ewentualne decyzje uzasadniane będą względami natury czysto politycznej. Cytowany już wyżej Holloway jest przekonany, że należy oczekiwać w nie tak dalekim czasie modyfikacji polityki USA w stosunku do Europy. Europa zachodnia od dłuższego czasu przestała już wierzyć w groźbę komunistycznej agresji, a odrzucenie koncepcji NATO przez Francję zmusi Stany Zjednoczone do rewizji polityki w kierunku uznania realiów politycznej sytuacji w Europie. Z drugiej strony należy uwzględnić fakt, że EWG w dalszym ciągu prowadzi politykę odgradzania się od reszty świata, co dotyka również interesów USA.

W sumie na Zachodzie panuje przekonanie, że o ile nie w 1968 r., który jest rokiem wyborów prezydenckich w USA, to najpóźniej na wiosnę 1969 r. należy spodziewać się ze strony Stanów Zjednoczonych nowej inicjatywy handlowej w rodzaju *Trade Expansion Act* z 1962 r., którego ważność wygasa 30 czerwca 1967 r. Główne elementy tej nowej inicjatywy zdeterminowane będą przez konferencję handlu i rozwoju ONZ, która odbędzie się w lutym 1968 w New Delhi, jak również przez stanowisko EWG w stosunku do projektu międzynarodowej reformy walutowej, przyszłości W. Brytanii i losu NATO.

R. I. Straus próbuje zasugerować pewne nowe drogi, którymi powinny pójść USA formułując nową politykę handlową. Jego zdaniem, każda z możliwych inicjatyw USA „musiałaby przynieść również korzyści innym krajom rozwiniętym”³³, powinna uwzględnić interesy krajów rozwijających się i mieć na celu obniżenie napięcia międzynarodowego. Aby te cele osiągnąć, Stany Zjednoczone powinny — zdaniem Strausa — zaproponować utworzenie tzw. Światowej Strefy Wolnego Handlu opartej na zasadach GATT i na wzorze Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu.

Na zakończenie warto jeszcze zacytować kilka dość znamienych wypowiedzi. Belg Jean Rey, przewodniczący Komisji EWG, komentując osiągnięte w rokowańach rundy Kennedy'ego porozumienie, określił je jako pierwszy krok w kierunku postulowanej przez prezydenta Kennedy'ego — Atlantyckiej Wspólnoty Gospodar-

³¹ M. Wright, *Atlantic Integration Or Europe as a Third Force*. „The Atlantic Community Quarterly” nr 1/1967, s. 64.

³² „The Times” z 26 VI 1967.

³³ R. I. Straus, *op. cit.*, s. 246.

czej³⁴. To, że Rey mówi o Atlantyckiej Wspólnocie Gospodarczej, ekonomiści szwajcarscy o Atlantyckiej Strefie Wolnego Handlu³⁵, zaś Amerykanin Straus o Światowej Strefie Wolnego Handlu — jest tutaj bez znaczenia. We wszystkich przypadkach chodzi bowiem o to samo — mianowicie o utworzenie obszaru gospodarczego obejmującego przede wszystkim kapitalistyczne kraje uprzemysłowione, uwolnionego od cel i innego rodzaju przeszkód handlowych. Jest rzeczą oczywistą, że tego rodzaju twór może przyjąć jedynie formę strefy wolnego handlu.

Sprzeczność interesów, przede wszystkim politycznych, między Francją i W. Brytanią oraz sytuacja gospodarcza tej ostatniej — to czynniki, które przekreślają w zasadzie szanse W. Brytanii na przystąpienie do EWG w charakterze pełnoprawnego członka. Dążenia krajów Europy zachodniej do scalenia ich gospodarki i stworzenia rynku obejmującego 300 milionów konsumentów, rynku, który byłby dla nich bodźcem do realizowania szybszego tempa wzrostu gospodarczego oraz postępu technicznego i technologicznego — są jednak zbyt silne, aby można było je lekceważyć. Wydaje się przy tym, że rozbieżności poglądów i cała trudność polega nie na braku chęci do zintegrowania Europy zachodniej, lecz problemem jest znalezienie odpowiedniego „kształtu” lub inaczej formy integracji, która pozwoliłaby na kompromisowe pogodzenie interesów wszystkich zainteresowanych państw. Kształt takiej integracji zaczyna się wyłaniać jednak coraz bardziej wyraźnie. Taką formą integracji jest strefa wolnego handlu jako jedyny poza nią celną wyjątek od stosowania klauzuli największego uprzywilejowania, dozwolony przez GATT.

Siedem lat istnienia Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu dostarczyło dostatecznej ilości dowodów, że strefa wolnego handlu jest formą integracji efektywną i możliwą do zrealizowania, obalając w ten sposób zastrzeżenia Francji, które posłużyły jej do zerwania rokowań w 1958 r. Znamiennym przy tym jest, że Francja — główny dotychczas przeciwnik luźnej formy integracji — ustami swego prezydenta wśród trzech możliwych dróg rozwiązania problemu rozbitcia Europy zachodniej, wymieniła dwie, z których jedna przybiera wyraźnie nazwę europejskiej strefy wolnego handlu, a druga — mówiąca o możliwym stowarzyszeniu W. Brytanii i pozostałych krajów EFTA z EWG — pozwala interpretować ten projekt również jako formę integracji podobną do strefy wolnego handlu.

Niezależnie więc od tego, czy terytorialnie objęta zostanie najpierw Europa zachodnia, czy też w wariantcie atlantyckim najpierw kraje EFTA, USA i Kanada, a potem w konieczności i EWG oraz inne kraje kapitalistyczne, należy liczyć się z tym, że w rezultacie końcowym rozbitcie Europy zachodniej przewyżczone zostanie poprzez zastosowanie luźnej formy integracji w postaci strefy wolnego handlu.

Dla W. Brytanii bezpośrednio istnieją w chwili obecnej właściwie tylko dwie drogi: — stowarzyszenie z EWG lub Atlantycka Strefa Wolnego Handlu.

Trudno powiedzieć, którą z nich, kierując się przede wszystkim ambicjami politycznymi, zechce ona realizować w pierwszej kolejności.

Ryszard Ławniczak

POLITYKA NIEMIECKIEGO BANKU FEDERALNEGO W OKRESIE RECESJI 1966—1967

1. W długim, kilkunastoletnim okresie nieprzerwanego niemal wzrostu gospodarki zachodniemieckiej, zakłóconego tylko dwoma krótkotrwałymi i niezbyt dotkliwymi spadkami koniunktury, rok 1964 stanowi punkt graniczny. Jest to ostatni

³⁴ „Neue Zürcher Zeitung” z 11 VI 1967.

³⁵ Por. „Aussenwirtschaft” 4/1963, s. 318.