

OLGIERD LISSOWSKI

Poznań

## MAQUILADORA I NAFTA

PRAWNE I EKONOMICZNE ZAGADNIENIA WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ  
USA – MEKSYK

Program *Maquiladora*, kontrowersyjny od samego początku, stał się synonimem bezprecedensowego wzrostu gospodarczego na pograniczu amerykańsko-meksykańskim. Hasło to znane jest zwłaszcza wszystkim, którzy interesują się problematyką współpracy transgranicznej. Wiele regionów granicznych, w których kraje rozwinięte gospodarczo stykają się z krajami oferującymi niskie koszty wytwarzania, przygląda się wnikliwie doświadczeniom programu *Maquiladora* w nadziei na wykorzystanie jego doświadczeń i powtórzenie jego sukcesów także w innych częściach świata. Program *Maquiladora* stał się także przedmiotem dużego zainteresowania w Polsce w związku z rozwojem współpracy transgranicznej polsko-niemieckiej. Bardzo niewiele jest w Polsce dostępnych konkretnych materiałów informacyjnych i publikacji na temat programu *Maquiladora*. Celem artykułu jest rozszerzenie tej skromnej bazy informacyjnej i ogólne porównanie doświadczeń amerykańskich z sytuacją na granicy polsko-niemieckiej. W stosunkach amerykańsko-meksykańskich po zawarciu układu *NAFTA* powstała nowa sytuacja.

## I. PROGRAM MAQUILADORA

Program ma już długą historię. Zaczął się dekretem prezydenckim w 1965 r. Motywacją do jego stworzenia była obserwacja przenoszenia się przedsiębiorstw międzynarodowych do krajów azjatyckich<sup>1</sup>. Jego nazwa pochodzi od hiszpańskiego *maquilar*, czyli kogoś kto oferuje swą usługę po cenie niższej, niż ktokolwiek inny jest w stanie zaoferować. Obecnie, w kontekście o którym mowa *maquiladora* jest przede wszystkim przedsiębiorstwem zagranicznym,

<sup>1</sup> C. Schechter, D. Billy, jr, *Maquiladoras: Will the Program Continue*. „St. Mary's Law Journal” Vol. 23, No. 3, 1992.

zwykle amerykańskim, działającym w Meksyku na prawie meksykańskim. W Stanach Zjednoczonych używa się też nazwy przedsiębiorstwa bliźniacze *twin-plant operations* jako, że macierzyste firmy amerykańskie bardzo często instalują po drugiej stronie granicy zakłady kooperujące w komplementarnym systemie podziału produkcji. Oficjalna nazwa brzmi *off-shore assembly operations*. *Maquiladoras* importują do Meksyku maszyny, wyposażenie, materiały, podzespoły do produkcji montażu, przetwarzania. Gotowe wyroby muszą być wyeksportowane. Podstawą kalkulacji jest magiczna kombinacja meksykańskiej, taniej siły roboczej z amerykańską technologią i bezpośrednią bliskością ogromnego rynku amerykańskiego.

Niezwykle dynamiczny rozwój gospodarczy na pograniczu wyzwolony został liberalizacją meksykańskich przepisów o inwestycjach zagranicznych, a także dewaluacją meksykańskiego peso w 1982 r. *Maquiladoras* jest ponad 2000, a zatrudnionych jest w nich około 500 tys. osób. W okresach największej dynamiki przybywało statystycznie po jednym przedsiębiorstwie dziennie. Import do USA z *Maquiladoras* w 1989 r. wyniósł 12,5 mld dolarów. Stanowi to 45% całego amerykańskiego importu z Meksyku. Około 50% tego importu to amerykańskie komponenty<sup>2</sup>. Eksport miejsc pracy za granicę rodzi rosnące obawy i napięcia w Stanach Zjednoczonych. Szacuje się, że w 2000 r. osiągnie on łączną liczbę 7-9 mln, z czego na Meksyk przypadać będzie około 3 mln<sup>3</sup>. Miasta i przedsiębiorstwa na pograniczu ściągają liczne rzesze szukających pracy Meksykanów zasiedlających przeważnie liczne *colonias*-slumsy pozbawione zwykle wodociągów, kanalizacji, elektryczności. Podobne osiedla, choć o nieco wyższym standardzie powstają po stronie amerykańskiej. Także amerykańscy robotnicy przesiedlają się na południe szukając zatrudnienia. Faktyczna otwartość granicy, powszechna dwujęzyczność, więzi ekonomiczne, rodzinne itp. tworzą specyficzny amerykańsko-meksykański stop kulturowy. *TexMex* – jak nazywa się to na pograniczu Teksasu<sup>4</sup>. Co roku 2200-milową granicę przekracza ponad 200 mln ludzi. Ponieważ sankcją za nielegalne przekroczenie granicy jest tylko deportacja, dla wielu młodych Meksykanów przekraczanie granicy jest wręcz wyzwaniem. Blisko 10 mln ludzi żyje na obszarze 250 tys. mil kwadratowych pogranicza. Z tego 72% żyje w 14 miastach bliźniaczych. W ciągu ostatnich 10 lat przyrost ludności na tym terenie wyniósł 60%<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> W. Cunningham, S. Mercado-Llorens, *The North America Free Trade Agreement: The Sale of American Industry to the Lowest Bidder*. „Hofstra Labor Law Journal” Vol. 10, No. 2, Spring 1993.

<sup>3</sup> F. Cervantes, *Matters of the Maquiladora – Maximizing Foreign Corporate Profits or a Social and Economic Jump Start?* „Southwestern University Law Review” Vol. 19, No. 4, 1990.

<sup>4</sup> R. Coniff, *TexMex. The Winding Border Along Rio Grande Both Divides and Unites Two Fast-Changing Words*. „National Geographic” Vol. 189, No. 2, February 1996.

<sup>5</sup> P. D. Hardberger, *Industrialization in the Borderlands and the NAFTA Treaty*. „St. Mary's Law Journal” Vol. 24, No. 3, 1993.

Program z 1965 r. zmierzał do zapewnienia rozwoju określonych obszarów przygranicznych i wymagał lokowania *maquiladoras* na tych właśnie obszarach. W 1972 r. usunięto ten wymóg. Wykluczono jedynie lokalizację w niektórych obszarach zurbanizowanych. Statystycznie tylko około 10% *maquiladoras* lokuje się wewnątrz Meksyku. Obecnie tylko około 25% *maquiladoras* ma innych właścicieli niż firmy amerykańskie. Mogą to być Japończycy, a także Meksykanie zajmujący się eksportem do krajów trzecich. Japończycy z dużym sukcesem wykorzystali *maquiladoras* do eksportu na rynek amerykański. Amerykańskie spółki filialne firm japońskich zawierają kontrakty z należącymi do nich meksykańskimi *maquiladoras*. Takie japońskie *maquiladoras* unikają amerykańskich kwot importowych i ceł, nie płacą podatków, a także mogą uzyskać pomoc finansową z Japonii na podnoszenie kwalifikacji ich pracowników i inne cele<sup>6</sup>.

Początkowo *maquiladoras* mogły sprzedawać na rynek meksykański wyłącznie te produkty, których brakowało. W 1983 r. w Meksyku dopuszczono do sprzedaży produktów do pułapu 20%, a w 1989 r. do pułapu 50% wartości eksportu w roku poprzednim, jeśli spełnione są pewne dodatkowe wymogi. Meksyk zainteresowany był rozwojem wertykalnej integracji. Od 1989 r. *maquiladoras* mogą rozwijać sieć *subcontractingu* i przekazywać zleceniobiorcom maszyny i urządzenia, celem wytwarzania części produktów finalnych lub realizacji zleconego eksportu. W przypadku sprzedaży na rynku meksykańskim, jeśli określona, minimalna zawartość komponentów meksykańskich w produktach finalnych *maquiladoras* jest osiągnięta (2-4%), wówczas stosowane są stawki celne właściwe dla części, a nie gotowych produktów finalnych<sup>7</sup>. Meksykańskie prawo o inwestycjach zagranicznych jest dość skomplikowane. Regulacje dotyczące *maquiladoras* są wyjątkiem od ogólnych zasad i w wielu wypadkach wyprzedziły późniejsze zmiany ustawy o inwestycjach zagranicznych. Już w 1973 r. dopuszczono 100% własność zagraniczną *maquiladoras*. Zasadniczo natomiast Komisja Inwestycji Zagranicznych automatycznie aprobuje nielimitowany udział w kapitale spółek inwestorów zagranicznych tylko, gdy chodzi o niezastrzeżone dziedziny działalności (*unclassified activities*) i spełnione są dodatkowe następujące kryteria:

- (1) początkowe inwestycje w środki trwale nie przekraczają równowartości 100 mln USD w walucie meksykańskiej,
- (2) kapitał jest sprowadzony z zagranicy,
- (3) jeśli jest to przedsięwzięcie przemysłowe, to nie jest ono ulokowane w Mexico City, Guadalajara ani Monterrey,

<sup>6</sup> L. S. Vanhooose, *External Harms: Toyota the Japanese Maquiladora and the Need for Countries to Regulate Their Nationals Abroad*. University of Kentucky College of Law, „Journal of National Resources & Environmental Law” Vol. 8, No. 2, 1992-1993.

<sup>7</sup> C. Schechter, *op. cit.*

(4) projekt zakłada, że przychody dewizowe w ciągu pierwszych trzech lat będą przynajmniej równoważyły wydatki,

(5) projekt zakłada tworzenie stałych miejsc pracy oraz uruchomienie programów podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników,

(6) projekt stosuje technologie odpowiadające wymogom w zakresie ochrony środowiska<sup>8</sup>. Ustawa o inwestycjach zagranicznych z 1989 r. wprowadziła ograniczenia przedmiotowe dla inwestorów zagranicznych. Na przykład wydobycie ropy naftowej zastrzeżono tylko dla podmiotów meksykańskich. Także podmioty meksykańskie z „klauzulą inwestycji zagranicznych” (statutowe dopuszczenie udziału zagranicznego inwestora) zostały wyłączone. W dziedzinach ważnych z punktu widzenia interesu narodowego (bezpieczeństwo) udział podmiotów zagranicznych nie może przekroczyć 49%<sup>9</sup>. W niektórych zastrzeżonych dziedzinach inwestorzy zagraniczni mogą mieć większościowe udziały, nawet do 100%, za zgodą Komisji Inwestycji Zagranicznych i pod warunkiem nabycia poprzez *trust*, który jest zwykle kontrolowany przez bank meksykański. Inwestorzy otrzymują świadectwa udziału w funduszu, które zapewniają im wykonywanie tylko majątkowych praw z akcji. *Maquiladoras* mogą działać we wszystkich dziedzinach, za wyjątkiem tych zastrzeżonych dla państwa<sup>10</sup>. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców poddane zostało różnym formom kontroli administracyjnej. Terytorium Meksyku zostało podzielone na dwa obszary:

(a) *Restricted Zone (RZ)* – 50-kilometrowy pas graniczny + 100 km pas wzdłuż granic ze Stanami Zjednoczonymi, Gwatemalą i Belize,

(b) *Non-Restricted Zone (NRZ)* – pozostała część terytorium.

Zagraniczne osoby fizyczne mogą nabywać nieruchomości w *RZ* za pośrednictwem banku-powiernika. Jeśli jest to inwestor, to musi wcześniej uzyskać pozwolenie Meksykańskiego Sekretariatu Stosunków z Zagranicą. W przypadku *NRZ* wymagana jest tylko rejestracja w Sekretariacie. Zagraniczne jednostki organizacyjne jeśli chcą nabyć grunt w dowolnej części kraju muszą uzyskać pozwolenie Sekretariatu. Zarząd powierniczy banku jest obligatoryjny. 30-letni zarząd powierniczy banku jest automatycznie przedłużany przez Sekretariat Stosunków z Zagranicą na dalszych 30 lat. *Maquiladoras* muszą posiadać dodatnie saldo na rachunku obrotów z zagranicą. W tym rachunku uwzględnia się tylko te przychody z eksportu, które można przypisać wartości dodanej w Meksyku. *Maquiladoras* muszą składać comiesięczne deklaracje do Banku Meksyku i Wydziału Skarbu wykazujące, że

<sup>8</sup> C. T. Du Mars, *Liberalization of Foreign Investment Policies in Mexico: Legal Changes Encouraging New Direct Foreign Investment*. „New Mexico School of Law” Vol. 21, No. 2, Spring 1991.

<sup>9</sup> L. Perera, *New Legal Framework for Foreign Investment in Mexico*. NAFTA: Symposium II, „San Diego Justice Journal” Vol. 2, No. 1, Winter 1994.

<sup>10</sup> C. T. Du Mars, *op. cit.*

ponoszone koszty plac, dzierżawy, materiałów itp. mogą być pokryte ze środków na koncie<sup>11</sup>. W październiku 1991 r. uchylono wcześniejszy nakaz wymiany na pesos wszystkich zagranicznych środków przeznaczanych na wydatki *maquiladoras*. Od 1989 r. *maquiladoras* mogą otrzymywać kredyty na produkcję eksportową do krajów trzecich. Meksyk zezwolił na bezcłowy import surowców i części do montażu w *maquiladoras*. Firmy amerykańskie płaciły cło przy wwozie do USA tylko od wartości dodanej. Meksyk został uznany za kraj rozwijający się, podlegający pod preferencje GSP, w związku z czym istniała lista około 240 produktów importowanych do USA *duty-free*. NAFTA eliminuje ten system preferencji i od 1 stycznia 1994 r. większość produktów z tej listy wchodzi na rynek amerykański bez cła. Odzież i tekstylia importowane do USA podlegają kwotom. To ograniczenie nie obowiązywało w przypadku importu z amerykańskich *maquiladoras*.

Pod wpływem sukcesów *maquiladoras* Meksyk wprowadził w maju 1990 r. program *PITEX* (*Programas de Importación Temporal Para Producir Artículos de Exportación*) głównie z myślą o firmach meksykańskich produkujących na eksport. Firma musi eksportować minimum 500 tys. USD lub przynajmniej 10% obrotu. Do 90% może być wtedy sprzedane na rynku wewnętrznym przy zachowaniu prawa do bezcłowego importu „wsadu” na produkcję eksportową. Faktycznie niewiele firm korzysta z tego programu, gdyż nie zapewnia on zwolnienia od 2% podatku majątkowego (*tax on assets*). *Maquiladoras* nie płacą tego podatku, gdyż ich majątek klasyfikowany jest jako czasowo sprowadzony. Ponieważ większość *maquiladoras* ma status centrów kosztów praktycznie nie płacą one wcale podatków. Rząd meksykański postanowił jednak zmienić tę sytuację i opodatkować część zysków, jaka da się przypisać produkcji w Meksyku przy pomocy koncepcji cen transferowych po opodatkowaniu<sup>12</sup>.

Rozwinęły się trzy typy więzi organizacyjnej między kooperującymi przez granicę przedsiębiorstwami:

- (a) tzw. *direct maquiladora*, czyli stosunek przedsiębiorstwa macierzystego i filialnego,
- (b) *subcontracting* realizowany przez firmy meksykańskie dla różnych kontrahentów,
- (c) tzw. *shelter operations*, których operatorzy wykorzystują istniejące obiekty produkcyjne, zarządzają meksykańską siłą roboczą oraz świadczą usługi za uzgodnione stałe wynagrodzenie<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> H. Rojas, *Governmental Approval of Foreign Investors Owning More than a Minority Share in Mexican Corporations*. „Southwestern University Law Review” Vol. 19, No. 4, 1990.

<sup>12</sup> N. Fuller-Jacobs, *Are the Maquiladora Changing Because of the NAFTA?* NAFTA: Symposium II, „San Diego Justice Journal” Vol. 2, No. 1, Winter 1994.

<sup>13</sup> F. Cervantes, *op. cit.*

Kontrakty typu *shelter* stały się bardzo popularne. Albo producent, albo operator posiadają zarejestrowany program *maquiladora*. W ramach kontraktu zagraniczny producent zwykle dostarcza technologię, pomoc techniczną, maszyny. Nie musi natomiast ponosić znaczących wydatków inwestycyjnych ani brać odpowiedzialności za zakład. Często usługi tego typu oferują parki przemysłowe z zarejestrowanym globalnym programem<sup>14</sup>. Formalności związane z rejestracją i zezwoleniami stopniowo upraszczano. Wprowadzono zasadę „jednego okienka” w którym ubiegający się o rejestrację może uzyskać potrzebne zezwolenie wydawane poprzednio przez cztery różne agencje. Cały proces rejestracji został zdecentralizowany. Zniesiono obowiązujący wcześniej wymóg odnawiania zezwolenia co dwa lata.

Szczególnym problemem jest ułożenie stosunków pracy. Prawo pracy jest w Meksyku jednolite, ale jest w różny sposób interpretowane i stosowane przez lokalne tzw. *puntas*. Są to gremia o mieszanym składzie z przedstawicielami administracji rządowej, lokalnej, związków zawodowych, przedsiębiorstw. Niektóre są prozwiązkowe, inne nie. Różne jest podejście miast do stosunków pracy. Niektóre miasta przeprowadzają kontrole, inne się mało interesują. Potencjalni inwestorzy starają się dowiadywać jakie są te *city practices* w miejscach ich ewentualnych inwestycji<sup>15</sup>. Porównanie płac robotników amerykańskich (14.32 USD na godzinę) i płac Meksykanów zatrudnionych w *maquiladoras* (1.63 USD na godzinę) ma wymowę jednoznaczną. W Korei podobna praca jest opłacana w wysokości 2.29 USD, w Singapurze 2.25 USD, a na Tajwanie 3.71 USD<sup>16</sup>. Można jednak spotkać dość różne dane i informacje na ten temat. Na przykład Coniff mówi o spadku płacy tygodniowej pod wpływem inflacji z 50 do 30 USD. Z. V. Chayet podaje płacę godzinową w Tijuana na poziomie 75 centów<sup>17</sup>, a *General Electric* płaci tylko 63 centy<sup>18</sup>. Mimo bardzo niskich płac obiekty fabryczne są często nowoczesne, a zatrudnieni w nich ludzie są schludni<sup>19</sup>. Współczesne *maquiladoras* to nie tylko proste montownie. Przedmiot produkcji i usług jest zróżnicowany i obejmuje także przedsięwzięcia o zaawansowanej technologii. W kolejności najliczniejsze są zakłady następujących branż: (1) materiały i akcesoria elektroniczne i elektryczne, (2) maszyny i urządzenia elektroniczne i elektryczne, (3) galanteria,

<sup>14</sup> C. Schechter, *op. cit.*

<sup>15</sup> H. Rojas, *op. cit.*

<sup>16</sup> M. Stephenson, *Mexico's Maquiladora Program: Challenge and Prospects*. „St. Mary's Law Journal” Vol. 22, No. 3, 1991.

<sup>17</sup> Z. V. Chayet, *Maquiladora Operations – A Comment on the Maquiladora Program in Mexico*. „California Western International Law Journal” Vol. 18, 1987.

<sup>18</sup> N. Tamez-Maret, *Labor's Concern for the Health and Safety of the Mexican Worker: Can we Tackle the Problems Without the Theatrics?* „Saint Louis University Public Law Review” Vol. XI, No. II, 1992.

<sup>19</sup> R. Coniff, *op. cit.*

(4) sprzęt i urządzenia transportowe, (5) usługi, (6) meble, (7) zabawki i artykuły sportowe, (8) obuwie i artykuły skórzane, (9) przetwórstwo żywności, (10) narzędzia, (11) produkty chemiczne, (12) inne<sup>20</sup>.

Dla sfinansowania uruchomienia *maquiladoras* często stosuje się transakcje zmiany długów na kapitał akcyjny (*debt/equity swaps*). Brak zdolności kredytowej krajów rozwijających się powoduje, że ich długi publiczne oferowane są na rynkach międzynarodowych z głębokim dyskontem, na przykład 65% w stosunku do wartości nominalnej. Aby ściągnąć zagranicznych inwestorów rządy krajów rozwijających się odkupują następnie te długi po stawkach od 85% do 100% wartości nominalnej, pod warunkiem zainwestowania ich w przedsiębiorstwach w kraju dłużnika. Przed realizacją takich transakcji w Meksyku potencjalni inwestorzy amerykańscy prowadzą szerokie negocjacje z odpowiednimi agendami rządowymi, jak Ministerstwo Finansów i Długu Publicznego, Komisja Inwestycji Zagranicznych. Przedmiotem ich jest sposób wykorzystania uzyskanych środków, określenie typu i warunków inwestycji jaka ma być realizowana w Meksyku. Nie ma zastrzeżonych ram dla tych negocjacji, jakkolwiek rząd meksykański określił kryteria oceny przydatności planowanych projektów dla gospodarki meksykańskiej. Premiowane jest więc nabywanie prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, projekty proekspozycyjne, stosujące nowoczesne technologie itp. Jako że celem tej operacji z punktu widzenia Meksyku jest powstrzymanie wypływu przychodu w pesos za granicę, projekty przewidujące znaczne zakupy sprzętu za granicą, spłacanie zagranicznych wierzycieli lub finansowanie kapitału obrotowego nie związanego z zasadniczym celem działalności nie są na ogół brane pod uwagę. Przedmiotem nabycia musi też być kapitał „kwalifikowany”, aby zapobiec jego wypływowi na dalszym etapie. Nie może on więc być zbyt w ciągu określonego czasu. Nie może uprawniać do uprzywilejowanej dywidendy, płatnej niezależnie od wyników przedsiębiorstwa itp. Jeśli negocjacje zakończą się powodzeniem i projekt zostanie zaaprobowany, firma amerykańska kupuje dług meksykański płacąc na przykład 60 centów za 1 dolara wartości nominalnej. Następnie Ministerstwo Finansów i Długu Publicznego otwiera konto dla filialnej firmy przedsiębiorstwa amerykańskiego i uznaje je kwotą pesos z wymiany wartości nominalnej nabytego długu po aktualnym kursie, obniżonym o wynegocjowaną kwotę dyskonta (np. 10%). W wyniku takiej operacji macierzysta firma amerykańska może kupując za 600 tys. USD dług meksykański o wartości nominalnej 1 mln USD, doliczając koszty transakcyjne, stać się właścicielem meksykańskiej spółki filialnej wartości 900 tys. USD<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> N. C. Clement, *An Overview of the Maquiladora Industry*. „California Western International Law Journal” Vol. 18, 1987.

<sup>21</sup> W. R. Leighton, T. R. Sealy, *Federal Income Tax Issues in the Organization, Financing and Operation of Maquiladoras*. „St. Mary's Law Journal” Vol. 23, No. 3, 1992.

Amerykańskie firmy starają się dodatkowo rekompensować sobie wydatki na uruchomienie i prowadzenie *maquiladoras* poprzez zmniejszenie podatków w USA. Jest to przedmiotem sporów z amerykańskimi służbami skarbowymi. *Internal Revenue Service (IRS)* kwestionuje nierzadko możliwość uznania za koszty wydatków serwisowych dla *maquiladoras*, wydatków na zarządzanie kapitałowe i operacyjne, wynagrodzenia menedżerów, ubezpieczenie, utrzymanie zaplecza socjalnego. Jeśli amerykańska firma macierzysta oddaje swoje aktywa w *leasing* po cenie odbiegającej od rynkowej, lub za darmo, może się zdarzyć, że *IRS* nałoży podatek od dochodu szacowanego. Podobnie może być szacowany dochód z użytkowania wartości niematerialnych i prawnych. Amerykańskie firmy macierzyste zwykle dokonują u siebie amortyzacji środków trwałych przekazanych *maquiladoras*. Amerykańskie prawo wymaga, aby środki trwale były używane *in the American's company trade or business*. Nie wyklucza to ich użycia za granicą, jednak deprecjacja nie jest dopuszczana w przypadku używania środków trwałych tylko przez meksykańską filię. Niekiedy dopuszcza się deprecjację ograniczoną. Sposobem na neutralizację kosztów uruchomienia *maquiladoras* może być skonsolidowany rachunek wyników grupy afiliowanych spółek. Zasadniczo spółka zagraniczna nie może być objęta skonsolidowanym rachunkiem wyników. Wyjątek czyni się dla zagranicznych spółek filialnych posiadanych w 100% przez firmy amerykańskie, gdy „ich utrzymywanie wynika wyłącznie z konieczności podporządkowania się prawnym wymogom kraju siedziby spółki co do tytułu i zarządzania własnością”<sup>22</sup>.

Nie jest jednolicie uregulowana sprawa egzekucji wyroków sądowych. W USA regulują to legislatury stanowe. Na przykład teksański *Uniform Foreign Money-Judgements Recognition Act* wprowadził możliwość egzekwowania wyroków sądów meksykańskich w zakresie roszczeń finansowych<sup>23</sup>.

## II. PROBLEMY I TRUDNOŚCI REALIZACYJNE PROGRAMU

Z perspektywy pracodawców amerykańskich najczęściej wymieniane są następujące problemy, z jakimi boryka się *maquiladora industry*: wysoka rotacja pracowników, absencja, braki infrastruktury, braki odpowiednio kwalifikowanych kadr technicznych i nadzoru, biurokracja, troska o bezpieczeństwo ludzi i własności, problemy z adaptacją kulturową kadry amerykańskiej, brak dostatecznej ochrony tajemnic przemysłowych, patentów, znaków towarowych. Meksykański przemysł zatroskany jest rosnącą konkurencją i cenami na

<sup>22</sup> W. R. Leighton, *op. cit.*

<sup>23</sup> M. Connor, *Maquiladoras and the Border Environment, Prospects for Moving from Agreements to Solutions*. „Colorado Journal of International Law and Policy” Vol. 3, No. 2, Summer 1992.



ograniczonym lokalnym rynku surowców i kwalifikowanej siły roboczej. W Stanach Zjednoczonych napięcia społeczne i wyzwania dla polityki rodzi nie tylko odpływ miejsc pracy z USA, ale także niekontrolowana, masowa imigracja i handel narkotykami<sup>24</sup>. Ze strony meksykańskiej często podnoszone są zarzuty wyzysku meksykańskiej siły roboczej, działania na szkodę rozwoju Meksyku, wywożenia a nie reinwestowania zysków przez firmy amerykańskie, niekorzystania z kapitału meksykańskiego<sup>25</sup>. Osobny temat to szkody ekologiczne powodowane m.in. przez przemysł petrochemiczny<sup>26</sup>. W Meksyku istnieją ponadto poważne obawy przed przemożnym wpływem ekonomicznym i politycznym Stanów Zjednoczonych<sup>27</sup>.

Szczególnie ostro *maquiladora* industry krytykowany jest przez amerykańskie związki zawodowe za demontaż miejsc pracy, zwłaszcza na obszarach przygranicznych z Meksykiem, gdzie bezrobocie sięga pułapu 20% - 25%. Konkurencja *maquiladoras* w istotnym stopniu osłabia też pozycje przetargowe pracowników amerykańskich w indywidualnych i zbiorowych stosunkach pracy. Według danych *Bureau of Labor Statistics* w dekadzie lat osiemdziesiątych liczba stanowisk pracy w produkcji spadła z 21 mln do 19 mln. Szukając nowych miejsc pracy zwolnieni pracownicy zmuszeni byli zaakceptować 10% spadek płac realnych, a połowa nie znalazła pracy w ogóle. *International Brotherhood of Electrical Workers* podaje, że w tym sektorze liczba zatrudnionych od 1985 r. spadła o 30 tys., z czego 25 tys. przeniesione zostało do Meksyku. Podobne statystyki przytaczają także inne związki zawodowe. W opinii związkowców:

„Korzyści będące udziałem meksykańskich producentów nie wynikają z wyższej jakości produktów ani ich technologicznego zaawansowania. Są one raczej wyłącznie oparte na zdolności meksykańskich producentów do wyzysku ich siły roboczej w stopniu, który w USA jest nielegalny. Jeśli standardy w zakresie ochrony pracy i środowiska w Meksyku nie zostaną podniesione do pułapu konkurencyjnego do USA, to nie można mówić o żadnym »wolnym handlu«, tylko o wyzysku nierozwiniętego kraju Trzeciego Świata. Ogromne zyski osiągną z pewnością potężne korporacje obu krajów, ale niewiele z tego skapnie w dół do robotników wytwarzających towary”<sup>28</sup>.

W Kongresie amerykańskim rozpętała się burza, gdy w 1986 r. Departament Handlu użył funduszy federalnych do promocji programu *Maquiladora* wśród firm amerykańskich uczestniczących w targach *Expo Maquila* w Acapulco. W czasie przesłuchań w Kongresie kwestionowano zarówno zasadność

<sup>24</sup> A. L. Valdez, *Strengthening the United States-Mexico Relation: A Proposal for Establishing a Free-Trade Zone*. „California Western International Law Journal” Vol. 18, 1987.

<sup>25</sup> A. L. Valdez, *Expanding the Concept of Coproduction Beyond the Maquiladora: Toward a More Effective Partnership between the United States and Mexico, and the Caribbean Basin Countries*. „The International Lawyer” Vol. 22, No. 2, Summer 1988.

<sup>26</sup> S. Rappoport, *NAFTA and the Petrochemical Industry: A Disastrous Combination for Life at the U.S.-Mexico Border*. „Dickinson Journal of International Law” Vol. 11:3, Spring 1993.

<sup>27</sup> M. Stephenson, *op. cit.*

<sup>28</sup> W. Cunningham, S. Mercado-Zlorens, *op. cit.*

wydawania pieniędzy federalnych na takie cele, jak i w ogóle celowość utrzymywania art. 806 i 807 amerykańskiej taryfy celnej, dopuszczających oclenie importu produktów przetworzonych za granicą tylko w zakresie wartości dodanej. Przedsiębiorcy utrzymujący zakłady w Meksyku podnoszą natomiast, że zmusza ich do tego konkurencja na rynku światowym oraz że dzielenie produkcji w istocie umożliwiło utrzymanie wielu amerykańskich stanowisk pracy w zakładach produkujących komponenty do montażu za granicą. Przedsiębiorcy podnoszą również, że produkcja w zakładach meksykańskich jest o wiele korzystniejsza dla Stanów Zjednoczonych niż użycie podobnych zakładów na przykład na Tajwanie, gdyż wiele dolarów wydanych na produkcję w Meksyku wraca szybko z powrotem pod różnymi postaciami. Często mówi się wprost, że *maquiladoras* są jedyną alternatywą dla inwestycji w Azji, pozwalającą przynajmniej na utrzymanie produkcji części w USA. Sytuacja jednak się zmienia. Nie tylko coraz więcej firm amerykańskich kupuje komponenty w Azji, ale także Meksyk dąży do zwiększenia dostaw artykułów przemysłowych dla *maquiladoras*<sup>29</sup>.

Problem bardzo niskich płac meksykańskich robotników usiłowano rozwiązać drogą formalną. Meksyk ma przepisy o płacy minimalnej. Próbowano ją określić na pułapie 2 dolarów za godzinę, ale projekt upadł. Były też propozycje ustanowienia innego pułapu (wyższego) dla pracowników zatrudnionych w firmach amerykańskich (zagranicznych). I ten projekt upadł w obawie przed skutkami społeczno-politycznymi tworzenia takich enklaw wyższych płac. W prasie i w dyskusjach publicznych przytaczane są liczne przypadki pracy w warunkach szkodliwych dla zdrowia, w kontakcie z toksycznymi substancjami, zatrudniania dzieci w *maquiladoras*, nadużywania stosunku zależności w odniesieniu do zatrudnionych kobiet. Skutki nagłaśniania takich przypadków zwykle są takie, że ich bohaterowie tracą pracę, a 63 centy za godzinę w *maquiladoras General Electric* to i tak więcej niż 50 centów zarabianych przez wielu Meksykanów w innych częściach kraju i lepiej niż bezrobocie w ogóle. Ocenia się, że w Meksyku zatrudnionych jest około 10 mln dzieci. Zakaz pracy dzieci nic nie rozwiązuje, gdy jego alternatywą jest głód. Pracodawcy często preferują zatrudnianie kobiet ze względu na niższe płace, większą zręczność, mniejszą skłonność do protestów i zrzeszania się w organizacjach. Preferencje zatrudniania kobiet w patriarchalnej kulturze meksykańskiej pociągają za sobą fatalne konsekwencje w postaci rozpadu rodzin. Mężowie często nie są nawet kandydatami do zatrudnienia. W wyniku porozumienia pomiędzy amerykańskim Departamentem Pracy i meksykańskim Sekretariatem ds. Pracy utworzono bilateralną grupę roboczą ds. stosunków pracy odpowiadającą przed Amerykańsko-Meksykańską Bilateralną Komisją za strzeżenie praw i interesów pracowników w obu krajach. Komisja ta jednak nie może wydawać wiążących poleceń<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> N. C. Clement, *op. cit.*

<sup>30</sup> N. Tamez-Maret, *op. cit.*

Problem zanieczyszczania środowiska przez niektóre *maquiladoras* jest przedmiotem silnej krytyki w mediach już od dawna. Skala skażenia środowiska jest w niektórych regionach pogranicza znaczna. W Nuevo Laredo spuszcza się codziennie do Rio Grande 25 mln galonów nieoczyszczonych ścieków. Wzdłuż rzeki ulokowanych jest kilkanaście wysypisk śmieci. Kąpiel w rzece jest zabroniona. Jej woda przypomina brunatną maź, ale mieszkańcy po obu stronach rzeki nadal używają jej do picia. W ściekach zakładów petrochemicznych zawarte są substancje takie jak xylene, benzen, toluen. Meksykańscy robotnicy mieszkający w pozbawionych wody *colonias* używają do gromadzenia wody pitnej i użytkowej pojemników stalowych, w których transportowane były niebezpieczne odpady. Po drugiej stronie granicy, w USA sądy przyznają wysokie odszkodowania pracownikom narażonym na kontakt ze szkodliwymi substancjami, z którymi w Meksyku wielu pracowników ma kontakt na co dzień. Jednak zanieczyszczenia przenoszą się także na stronę amerykańską. Prawo meksykańskie wymaga, aby szkodliwe odpady produkowane przez zagraniczne *maquiladoras* były wywożone z powrotem za granicę. Teksańska Komisja ds. Wody stwierdziła jednak, że około 40% odpadów pozostaje w Meksyku na nielegalnych składowiskach. Przewóz odpadów często następuje w niewłaściwie zabezpieczonych i oznakowanych pojemnikach<sup>31</sup>.

W 1988 r. Meksyk wydał nowe, obszerne i wzorowane na regulacjach amerykańskich prawo o ochronie środowiska, przewidujące surowe kary za jego naruszenia, takie jak grzywny do 100 tys. dolarów, zatrzymanie, przymusowe zamknięcie zakładu. Meksyk nie miał jednak odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich, a często także woli konsekwentnego ich egzekwowania w obawie przed utratą inwestorów. Problemem mogą być także techniki pomiarów i właściwe techniki regulacji ochronnych zwłaszcza w przypadku zaawansowanych technologicznie zakładów amerykańskich i azjatyckich. Dopóki producenci wiedzieli, że meksykańscy inspektorzy ochrony środowiska nie posiadają odpowiednich instrumentów, przepisy były ignorowane. W przypadkach, gdy te braki udało się przezwyciężyć, firmy okazywały gotowość do współpracy<sup>32</sup>.

### III. NAFTA I CO DALEJ?

*The North American Free Trade Agreement* podpisany przez USA, Meksyk i Kanadę 12 sierpnia 1992 r. wszedł w życie 1 stycznia 1994 r. NAFTA kreując strefę wolnego handlu, eliminuje właściwie znaczenie szczególnych regulacji liberalizujących obrót, takich jak program *Maquiladora*. Faktycznie jest to

<sup>31</sup> S. Rappoport, *op. cit.*

<sup>32</sup> R. Coniff, *op. cit.*

jednak wieloletni proces. *NAFTA* bywa określana jako „zarządzany układ handlowy” (*managed trade agreement*) jako, iż przewiduje wielość zróżnicowanych schematów liberalizacji cel i barier administracyjnych w poszczególnych sektorach i grupach produktów<sup>33</sup>. Różnice dotyczą długości okresów przejściowych, rozmaitych zastrzeżeń, reguł pochodzenia towarów, stawek preferencyjnych. We „wrażliwych” obszarach gospodarki, takich jak rolnictwo czy tekstylia przyjęto okresy przejściowe sięgające 15 lat. W niektórych grupach ustalono 5-10-letnie okresy przejściowe. Przyjęte schematy odzwierciedlają różnice interesów i siły poszczególnych branż i krajów.

Mimo eliminacji cel, *NAFTA* nie usuwa wszystkich ekonomicznych źródeł sukcesu *maquiladoras*, związanych z kalkulacją różnych kosztów czynników produkcji. Nikt dziś jeszcze nie wie, jak na długą metę *NAFTA* wpłynie na sytuację na pograniczu. Obraz jest zmienny. W pierwszym roku towary amerykańskie płynęły masowo do Meksyku. W drugim roku przewagę uzyskał strumień tańszych towarów meksykańskich płynących na północ. Miejsca pracy i transgraniczny handel detaliczny również podlega zjawisku „przyływów i odpływów”. Opiniom o zbliżeniu krajów w kierunku utworzenia jednego państwa północnoamerykańskiego towarzyszą obawy, że na otwarciu skorzystają z czasem raczej większe miasta nieco oddalone od granicy, jak np. San Antonio i Monterrey. Na samym pograniczu intensyfikuje się w każdym razie ruch ciężarówek i nadal napływa ludność meksykańska<sup>34</sup>.

W odroźnieniu od unii celnej, strefa wolnego handlu znosi wewnętrzne cła i kontyngenty, ale każdy kraj zachowuje własne cła i kontyngenty w obrocie z krajami trzecimi. Eksporterzy wprowadzają więc towary na obszar strefy przez kraje o najniższych cłach. Kraje strefy chronią się przed tymi przepisami o pochodzeniu towarów. *NAFTA* przyznaje status bezcłowy tylko towarom o pochodzeniu „północnoamerykańskim”. Jeśli produkty mają wejść w strefę, a powstały z importowanych części montowanych w Meksyku, musi ulec zmianie klasyfikacja celna towaru, a *value-added test* musi wykazać odpowiedni pułap amerykańskiego „wsadu”. Na przykład samochody tylko wtedy uzyskają amerykańskie pochodzenie, jeśli co najmniej 62,5% ich wartości zostało dodane w Ameryce Północnej<sup>35</sup>.

*NAFTA* zawiera podobnie jak *GATT* klauzule najwyższego uprzywilejowania i narodową, a ponadto dodatkowy element szczególnie ważny w dziedzinie usług. Usługodawca zagraniczny nie musi prowadzić w kraju usługobiorcy „zakładu”. Taka przynajmniej jest zasada ogólna, ale jak zauważa McNeece

<sup>33</sup> J. B. McNeece, *NAFTA: Symposium II, Introduction*, „San Diego Justice Journal” Vol. 2, No. 1, Winter 1994.

<sup>34</sup> R. Coniff, *op. cit.*

<sup>35</sup> R. J. Kelleher, *NAFTA and the European Union. Comparison and Contrast*. *NAFTA: Symposium II*, „San Diego Justice Journal” Vol. 2, No. 1, Winter 1994.

„diabeł tkwi w szczegółach”, gdyż wiele jest zastrzeżeń i wyjątków. Wynikają one także z nowej meksykańskiej ustawy o inwestycjach zagranicznych, która weszła w życie w 1993 r.<sup>36</sup> W dziedzinie usług transportowych po 3-letnim okresie przejściowym meksykańskie firmy mogą dowozić towary swoimi ciężarówkami do przygranicznych stanów USA i dostarczać je klientom firm macierzystych, a nie tylko do nich samych. Przejściowa regulacja upoważnia indywidualnie niektóre firmy do takich przewozów. Także serwis posprzedażny może obecnie być wykonywany przez Meksykanów, jeśli jest opłacany ze źródeł meksykańskich. Po 6 latach pojazdy firm transportowych obu krajów będą mogły bez ograniczeń przekraczać granicę i dowozić towary w dowolne części kraju. W meksykańskim transporcie miejskim amerykańskie firmy mogą nabywać od 1995 r. do 49% udziałów przedsiębiorstw przewozowych. W 2001 r. będzie to 51%, a od 2004 r. będzie dopuszczona własność 100%.

W zakresie doradztwa prawnego, po dwuletnim okresie przejściowym, gdy usługi te były zastrzeżone tylko dla obywateli meksykańskich, osoby zagraniczne mogą posiadać do 49% udziałów w firmach prawniczych, pod warunkiem posiadania adresu w Meksyku. Podobne regulacje dotyczą biegłych księgowych. Jednakże w niektórych dziedzinach (m.in. przejęcia i łączenia firm) tylko meksykańscy biegli księgowi są upoważnieni do przeprowadzenia audytu dla celów podatkowych. Firmy spoza NAFTA zaangażowane w działalność transgraniczną zostały w Meksyku opodatkowane z meksykańskiego źródła przychodów, nawet jeśli nie prowadzą tam „zakładu”.

Kontrowersje wokół NAFTA odzwierciedlają podobne opcje i interesy, jak te towarzyszące programowi *Maquiladora*. Protagonisci eksponują wzrost możliwości eksportowych dla gospodarki amerykańskiej, korzyści skali, obniżenie kosztów, wzrost konkurencyjności produktów amerykańskich. W nawiązaniu do teorii kosztów komparatywnych Meksyk podnosi swoje przewagi w zakresie produktów rolnych i przemysłowych produktów pracochłonnych o prostych technologiach. Z kolei przewaga amerykańska w dziedzinie produktów kapitałochłonnych i zaawansowanych technologicznie powinna prowadzić do utrzymania lub nawet zwiększenia liczby stanowisk pracy w USA. Ten punkt widzenia jest krytykowany głównie przez związki zawodowe. Argumentują one m.in., że meksykańska gospodarka jest za słaba i za mała, aby stworzyć dostateczny efektywny popyt na drogie towary amerykańskie. Program *Maquiladora* i tak już w dużym stopniu zliberalizował obrót przez granicę tak, że dodatkowy efekt NAFTA może być niewielki. Związkowcy kwestionują, że do Meksyku przesuwane są jedynie proste miejsca pracy, powołując się na dane z przemysłu samochodowego i elektronicznego. Wynika z nich, że 3/4 przesuniętych stanowisk pracy w produkcji to takie, w których

<sup>36</sup> Ley de Inversion Extranjera 1993, Publicada en el Diario Oficial de la Federacion, el 27 de diciembre de 1993.

plące były przeciętne lub ponadprzeciętne. 60% obecnej produkcji *maquiladoras* mieści się w sektorach wymagających zaawansowanej technologii i wykwalifikowanej siły roboczej. Związkowcy kwestionują tezę o wzroście płac w Meksyku w następstwie wzrostu wydajności pracy. Dysproporcje w tej dziedzinie utrzymują się nadal. Jedna z analiz wykazuje, że w fabryce samochodów w Meksyku wydajność pracy wzrosła do 80% w porównaniu z firmą partnerską w USA, a płace i tak pozostały na poziomie 6%<sup>37</sup>. Związkowcy obawiają się, że *NAFTA* pod hasłami wolnego handlu służąc będzie głównie demontażowi amerykańskich standardów socjalnych i ekologicznych. To, co dzieje się na granicy, związkowcy określają jako „dumping socjalny”, a *NAFTA* oceniana jest jako dalszy krok w kierunku maquilaryzacji Meksyku. Generalnie związkowcy domagają się, aby postępującej integracji ekonomicznej towarzyszyły, podobnie jak w Unii Europejskiej gwarancje socjalne (karta socjalna) i ekologiczne, konkretne programy wsparcia dla dyslokowanych pracowników, porozumienia zwalczające nieuczciwą i opartą na wyzysku siły roboczej konkurencję importowanych towarów<sup>38</sup>. Z braku jednoznacznych danych pozwalających na globalne pomiary i oceny całego procesu dyskusje na temat *NAFTA* są często emocjonalne i patetyczne, lecz mało rzeczowe.

W dziedzinie ekologii istnieją obok *NAFTA* akcesoryjne porozumienia potwierdzające prawo każdego z państw do ustanawiania własnych standardów ochronnych, mierników sanitarnych i fitosanitarnych. Porozumienie z La Paz z 1993 r. zobowiązało Stany Zjednoczone i Meksyk do współpracy w egzekwowaniu przepisów ochrony środowiska w 100-kilometrowym pasie po obu stronach granicy. Porozumienie o niebezpiecznych odpadach zobowiązało firmy amerykańskie do ich wywozu z Meksyku. *Integrated Environmental Plan for Mexican-United States Border Area* przyjęty wspólnie przez Amerykańską Agencję Ochrony Środowiska (*EPA*) i meksykańskie Ministerstwo Rozwoju Społecznego (*Sedesol*) rozpoczął skoordynowaną pracę w niektórych dziedzinach ochrony środowiska i gromadzenie informacji dla rozwiązywania dalszych problemów<sup>39</sup>. Meksykańscy i amerykańscy urzędnicy ochrony środowiska utworzyli bilateralną grupę roboczą, ale działania realizacyjne podejmowane są w obu krajach w ramach odrębnych i dość różnych zasad. Meksyk należy do krajów prawa cywilnego. Stany Zjednoczone stosują do ochrony środowiska tradycyjne *common law*. Egzekucja jest w USA sądowa, a w Meksyku administracyjna. W Meksyku zamknięcie zakładu na drodze decyzji

<sup>37</sup> W. Cunningham, S. Mercado-Zlorens, *op. cit.*

<sup>38</sup> S. Friedman, *Why a Bad NAFTA is Worse Than No NAFTA*. „Labor Law Journal” August 1992.

<sup>39</sup> R. E. Pettis, *Competitive Policies in the Context of National Treatment and the Environment*. *NAFTA: Symposium II*, „San Diego Justice Journal” Vol. 2, No. 1, Winter 1994.

administracyjnej jest często pierwszym krokiem do wynegocjowania planu dostosowawczego z firmą. Osoby odpowiedzialne za naruszenie przepisów mogą zostać zatrzymane w trybie administracyjnym do 36 godzin. Nie jest to uznawane za areszt stosowany w sprawach karnych i „daje czas” na negocjowanie planu dostosowawczego dla firmy<sup>40</sup>.

*Sedesol* rozpoczął realizację planu (pierwszy etap, lata 1992 - 1994) bardzo dynamicznie. W ciągu 100 pierwszych dni zamknięto definitywnie 7, a czasowo 106 *maquiladoras* za naruszenia przepisów o ochronie środowiska. Ostatecznie jednak zabrakło środków i konsekwencji. Rząd meksykański potrzebuje dramatycznie miejsc pracy i dochodów z inwestycji nadgranicznych dla wywiązania się ze swych ogromnych finansowych zobowiązań. Z tego względu nie jest on skłonny ulegać żadnym presjom międzynarodowym w kierunku penalizacji *maquiladora* industry. Jeśli *Sedesol* zbyt energicznie egzekwuje przepisy ekologiczne, rząd może ograniczyć jego i tak już niewystarczający budżet. Jeśli władze lokalne są zbyt nieustępliwe, inwestorzy przenoszą się do innych mniej „wrażliwych” miast.

Stany Zjednoczone w pewnym zakresie udzielają bezpośredniej pomocy finansowej w rozwiązywaniu problemów ekologicznych Meksyku. Rząd amerykański, stan Kalifornia i miasto San Diego sfinansowały w ogromnej większości koszty oczyszczalni na granicy San Diego-Tijuana (198 mln dolarów). Stany Zjednoczone podjęły również program sanacji Rio Grande, jakkolwiek nie przyniósł on spodziewanych rezultatów<sup>41</sup>. Utworzony został amerykańsko-meksykański fundusz rozwoju. Amerykańskie osoby fizyczne i prawne mogą przyczynić się do finansowania projektów ekologicznych przez wolne od opodatkowania wpłaty na fundusz. Powstają także prywatne fundacje ekologiczne na poziomie regionalnym i lokalnym. Powołano na przykład lokalne *Maquiladora Association* w Ciudad Chihuahua<sup>42</sup>. Krytyka podnosi jednak, że nie podatnicy i społecznicy, a sprawcy zanieczyszczeń powinni ponosić konsekwencje finansowe. Jeśli Meksyk nie jest w stanie zapewnić skutecznej egzekucji przepisów o ochronie środowiska, pojawiają się postulaty pociągania do odpowiedzialności w Stanach Zjednoczonych firm, których meksykańskie *maquiladoras* powodują zagrożenia ekologiczne w USA. Są wprawdzie precedensy orzeczeń sądów amerykańskich pociągających na podstawie *CERCLA* (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*) firmy macierzyste do odpowiedzialności za szkody wyrażone przez ich filie na terenie USA. W tym wypadku chodzi jednakże o przedsiębiorstwa filialne działające za granicą<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> P. D. Hardberger, *op. cit.*

<sup>41</sup> S. Rappoport, *op. cit.*

<sup>42</sup> M. Connor, *op. cit.*

<sup>43</sup> S. Rappoport, *op. cit.*

Załamanie gospodarcze, które nastąpiło niedawno w Meksyku osłabiło w jeszcze większym stopniu pozycję przetargową i zwiększyło zależność tego kraju od gospodarki amerykańskiej. Ani program *Maquiladora*, ani stopniowa liberalizacja obrotów gospodarczych nie zdołały temu załamaniu zapobiec. Ale też nie były jego przyczyną.

#### IV. PORÓWNANIE Z SYTUACJĄ NA GRANICY POLSKO-NIEMIECKIEJ

Zjawiska ucieczki zakładów z krajów o wysokich kosztach wytwarzania za granicę i próby zlokalizowania ich w strefach przygranicznych o specjalnym statusie prawnym i ekonomicznym istnieją także w Europie. Porównywać doświadczenia programu *Maquiladora* do sytuacji na granicy polsko-niemieckiej należy jednak bardzo ostrożnie. Inna przede wszystkim jest skala czasowa, przestrzenna, ekonomiczna i społeczna tych zjawisk. W wymiarze przestrzennym bardziej porównywalna byłaby skala pasa granicznego Unii Europejskiej i krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W Ameryce proces ten rozwija się od ponad 30 lat. W Polsce jest to zjawisko nowe. Elementem nieporównywalnym jest zaistnienie między rozwiniętą ekonomicznie RFN a oferującą tanią siłę roboczą Polską pasa terytorium byłej NRD, które samo ma charakter szczególnej strefy ekonomicznej i przynajmniej w chwili obecnej nie może być traktowane jako funkcjonalny odpowiednik gospodarki Stanów Zjednoczonych. Przeciwnie, dla władz niemieckich priorytetem jest doinwestowanie byłej NRD. Zakres subwencjonowania tego procesu (200 mld marek rocznie) jest na tyle znaczny, że tworzy przeciwwagę dla argumentu tańszej siły roboczej za Odrą. W poprzednim systemie gospodarczym istniały rozwinięte więzy kooperacyjne przedsiębiorstw polskich i NRD. W nowych warunkach ekonomicznych przestały one praktycznie istnieć. Wszelkie statystyki ożywionej wymiany gospodarczej między Polską i RFN wykazują, że proces ten dokonuje się niejako „ponad głowami” ludności pogranicza, tzn. z firmami zachodniej części Niemiec. Zainteresowania zarówno ekonomiczne, jak i kulturowe ludności po obu stronach Odry są zorientowane na zachód. Struktura czynników produkcji jest w niewielkim stopniu komplementarna. W Polsce nie brak oddolnych propozycji tworzenia wolnych obszarów celnych i innych stref specjalnych. Polskie prawo o inwestycjach zagranicznych jest i bez nich bardziej liberalne od meksykańskiego. Mimo to, masowego napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich nie ma. Wydajność pracy w Polsce jest nadal stosunkowo niska, natomiast standardy płac, ochrony pracy i ochrony środowiska są jednak wyższe niż w Meksyku. Nie ma też w Polsce porównywalnych możliwości ucieczki od kontyngentów Unii Europejskiej, podatków, składek ubezpieczeniowych i innych podobnych kosztów. Polskie pogranicze zarabia obecnie na handlu, a na przyszłość wiąże duże nadzieje z rozwojem usług turystycznych



i rekreacyjnych, zwłaszcza dla aglomeracji berlińskiej. Takie plany z trudem dają się pogodzić z inwestycjami przemysłowymi w większej skali. Ze względu na niedostatki infrastruktury oraz wielogodzinne przestoje ciężarówek na granicy nie ma obecnie możliwości lokalizowania po obu stronach granicy parków przemysłowych czy innych *twin-plants* powiązanych głębokimi, organicznymi więzami kooperacji produkcyjnej. Projekty takie wprawdzie powstały, ale nie wyszły poza sferę dyskusji. Nie brak jest wschodnioniemieckich polityków gospodarczych upatrujących we współpracy transgranicznej szansy na przyciągnięcie w ten region zewnętrznych inwestorów oraz na częściowe przynajmniej powstrzymanie wypływu miejsc pracy. Nie wydaje się jednak, aby ten sposób myślenia miał szerokie zrozumienie społeczne. Dominują raczej obawy o utratę miejsc pracy. W Niemczech nieporównanie bardziej wpływowe niż w Stanach Zjednoczonych są związki zawodowe i inne siły socjalprotekcjonistyczne. W odróżnieniu od warunków amerykańskich, pogranicze polsko-niemieckie jest obszarem odpływu ludności i relatywnego osłabienia przemysłowej aktywności gospodarczej. Mimo powyższych okoliczności, potencjał rozwoju transgranicznych przedsięwzięć gospodarczych polsko-niemieckich niewątpliwie istnieje i na dalszą metę będzie stymulowany mechanizmami rynku i konkurencji. Ulegnie on przyspieszeniu w miarę zmniejszania się barier infrastrukturalnych i administracyjnych na granicy. Według ocen niektórych polityków niemieckich w ciągu najbliższych 5 lat można oczekiwać odpływu nawet do 50% stworzonych na terytorium byłej NRD miejsc pracy do Polski i Czech<sup>44</sup>. Część z nich pozostanie na granicy. Z doświadczeń amerykańsko-meksykańskich można wyciągnąć wiele praktycznych wniosków, ale i tę prawdę, że możliwe do osiągnięcia korzyści ekonomiczne mają także swoją cenę.

<sup>44</sup> L. Späth, *Wir brauchen richtigen Streit*. „Der Spiegel” nr 18/1996.

# NASZE WYDAWNICTWA

---

**DANUTA KRZYWIŃSKA-MAŁECKA  
LIDIA PASZKIEWICZ**

**BIBLIOGRAFIA ZAWARTOŚCI  
„PRZEGLĄDU ZACHODNIEGO” 1984 - 1995**

**Stron 182**

Bibliografia zawartości „Przeгляdu Zachodniego” obejmuje okres 1984 - 1995, stanowi kontynuację trzech analogicznych wydawnictw bibliograficznych wydanych w latach 1957, 1967 oraz 1986. Łączy je wspólna koncepcja ogólna, sposób ułożenia materiału i zasady opracowania redakcyjnego.

Część pierwsza bibliografii obejmuje materiały w układzie rzeczowym i składa się z następujących działów: 1. Stosunki międzynarodowe, 2. Studia nad problematyką Niemiec, 3. Stosunki polsko-niemieckie, 4. Ziemie Zachodnie i Północne, 5. Sprawy Polonii Zagranicznej, 6. Historia.

Część drugą bibliografii stanowi indeks osobowy, który obejmuje: nazwiska autorów, współautorów, tłumaczy, recenzentów, autorów pozycji recenzowanych, nazwiska występujące w tytułach prac publikowanych lub recenzowanych w „Przeglądzie Zachodnim”

## **DO NABYCIA:**

- w księgarniach naukowych
- w Instytucie Zachodnim, 61 - 772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem pocztowym)
- w księgarni Instytutu Zachodniego, Poznań Ratuszowa 25/27 (domki budnicze)

