

Ekonomia

Kierunki ewolucji procesów integracyjnych we współczesnej gospodarce światowej

Joanna Bogołębska
Anetta Kuna-Marszałek
Małgorzata Misiak



Kierunki ewolucji procesów integracyjnych we współczesnej gospodarce światowej



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Kierunki ewolucji procesów integracyjnych we współczesnej gospodarce światowej

Joanna Bogołębska
Anetta Kuna-Marszałek
Małgorzata Misiak



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

Łódź 2022

Joanna Bogułębska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Gospodarki Międzynarodowej, Katedra Biznesu i Handlu Międzynarodowego
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

Anetta Kuna-Marszałek, Małgorzata Misiak – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii, Katedra Wymiany Międzynarodowej
90-215 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENCI

Magdalena Brunel, Krystyna Żołądkiewicz

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Aleksandra Urzędowska

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/carloscastilla

<https://doi.org/10.18778/8220-759-0>

© Copyright by Authors, Łódź 2022

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2022

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10114.20.0.K

Ark. wyd. 12,5; ark. druk. 12,375

ISBN 978-83-8220-759-0

e-ISBN 978-83-8220-760-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

*Szanownej Pani Profesor
Marii Bijak-Kaszubie,
naszej Mistrzyni akademickiej
– autorki*

Spis treści

Wykaz najważniejszych skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Integracja regionalna z perspektywy teoretycznej	15
1.1. Regionalna integracja gospodarcza w świetle teorii	15
1.1.1. Pojęcie, formy, przesłanki integracji	15
1.1.2. Klasyczna teoria integracji – integracja a alokacja zasobów w gospodarce	18
1.1.3. Nowa teoria integracji – integracja a wzrost gospodarczy i przestrzenna koncentracja produkcji i inwestycji	21
1.2. Teoria integracji walutowej	27
1.2.1. Formy, mechanizmy i instrumenty integracji walutowej	27
1.2.1.1. Formy integracji walutowej	27
1.2.1.2. Symetryczne <i>versus</i> asymetryczne porozumienia monetarne	29
1.2.1.3. Historyczne <i>versus</i> współczesne unie walutowe. Unie narodowe <i>versus</i> ponadnarodowe	32
1.2.2. Teoretyczne aspekty funkcjonowania unii walutowej/monetarnej	36
1.2.2.1. Teoria optymalnych obszarów walutowych – ujęcie tradycyjne, współczesne i pokryzysowe	36
1.2.2.2. Mechanizm integracji walutowej a procesy konwergencji	40
Rozdział 2	
Procesy integracji i dezintegracji w Unii Europejskiej	41
2.1. Pogłębienie handlowego wymiaru jednolitego rynku europejskiego	41
2.2. Wzmocnienie architektury Unii Gospodarczo-Walutowej w odpowiedzi na kryzys gospodarczo-finansowy	46
2.3. Demontaż (?) strefy Schengen w kontekście kryzysu migracyjnego	57
2.4. Brexit – początek rozpadu UE?	63
2.5. Pandemia COVID-19 oraz jej wpływ na gospodarkę i politykę europejską	69
Rozdział 3	
Pozaeuropejskie procesy regionalnej integracji	77
3.1. Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN)	77
3.1.1. Geneza powstania i cele współpracy	77
3.1.2. Ewolucja i etapy procesów integracyjnych	79
3.1.3. Dynamika i efekty integracji	83
3.1.4. Relacje zewnętrzne	87

8 Spis treści

3.2. Wspólny Rynek Południa (MERCOSUR)	93
3.2.1. Geneza powstania i cele współpracy	93
3.2.2. Ewolucja i etapy procesów integracyjnych	95
3.2.3. Dynamika i efekty integracji	96
3.2.4. Relacje zewnętrzne	101
3.3. Integracja gospodarcza w Ameryce Północnej	104
3.3.1. Geneza i cele współpracy w ramach Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu (NAFTA)	104
3.3.2. Postanowienia USMCA	106
3.3.3. Ocena integracji	110
Rozdział 4	
Megaregionalizm we współczesnych procesach integracyjnych	115
4.1. Pojęcie, geneza i znaczenie megaregionalizmu	115
4.2. Megaregionalizm azjatycki	119
4.2.1. Partnerstwo Transpacyficzne (TPP) oraz Kompleksowe i Progresywne Partnerstwo Transpacyficzne (CPTPP)	119
4.2.2. Regionalne Kompleksowe Partnerstwo Gospodarcze (RCEP)	121
4.3. Megaregionalizm transatlantycki	125
4.3.1. Kompleksowa Umowa Gospodarczo-Handlowa (CETA)	125
4.3.2. Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP)	132
4.4. Megaregionalizm afrykański	140
Rozdział 5	
Procesy regionalizmu walutowego	145
5.1. Specyfika i mechanizm integracji monetarnej w Afryce	145
5.2. Mechanizmy i instrumenty funkcjonowania afrykańskich unii monetarnych	149
5.3. ECO – perspektywy nowej waluty w Afryce Zachodniej	153
5.4. Instrumenty integracji walutowej i finansowej w afrykańskich ugrupowaniach integracyjnych	159
5.5. Specyfika i wyzwania procesów integracji walutowej w ramach Wschodniokaraibskiej Unii Walutowej (ECCU)	161
5.6. Regionalne Porozumienia Finansowe w procesach regionalizmu finansowego	168
Zakończenie	171
Bibliografia	175
Spis rysunków	193
Spis tabel	195
Spis wykresów	197

Wykaz najważniejszych skrótów

AfCFTA	– Afrykańska Kontynentalna Strefa Wolnego Handlu
AMF	– Azjatycki Fundusz Walutowy
APEC	– Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku
ASEAN	– Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej
ASEAN+3/APT	– kraje członkowskie ASEAN, Chiny, Japonia, Korea Południowa
ASEAN+6	– ASEAN+3 oraz Australia, Indie i Nowa Zelandia
AU	– Unia Afrykańska
BCEAO	– Bank Centralny Zachodnioafrykańskiej Unii Walutowej
CAEMC	– Wspólnota Ekonomiczna i Walutowa Afryki Środkowej
CETA	– Kompleksowa Umowa Gospodarczo-Handlowa zawarta pomiędzy Kanadą a krajami członkowskimi UE
CMA	– Porozumienie o Unii Monetarnej
CMI/CMIM	– Porozumienie Chiang Mai o utworzeniu sieci bilateralnych linii swapowych/multilateralizacja porozumienia Chiang Mai
COMESA	– Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej
CPTPP	– Szerokie Progresywne Partnerstwo Transpacyficzne
EAC	– Wspólnota Wschodnioafrykańska
ECCAS	– Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej
ECCB	– Wschodniokaraibski Bank Centralny
ECCU	– Wschodniokaraibska Unia Walutowa
ECOWAS	– Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej
EFSD	– Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej
ESM	– Europejski Mechanizm Stabilności
FTAA	– Strefa Wolnego Handlu Obu Ameryk
FTAAP	– Strefa Wolnego Handlu Azji i Pacyfiku
GFSN	– Globalna Sieć Bezpieczeństwa Finansowego
MERCOSUR	– Wspólny Rynek Południa/Stowarzyszenie Krajów Południa
NAFTA	– Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu
OOW	– optymalny obszar walutowy
RCEP	– Regionalne Kompleksowe Partnerstwo Gospodarcze
REC	– Regionalne Wspólnoty Gospodarcze
RFA	– Regionalne Porozumienia Finansowe

10 Wykaz najważniejszych skrótów

RTA	– Regionalne Porozumienia Handlowe
SADC	– Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej
TFTA	– Trójstronna Strefa Wolnego Handlu
TPP	– Partnerstwo Transpacyficzne
TTIP	– Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji
UGiW	– Unia Gospodarcza i Walutowa
USMCA	– Umowa zawarta pomiędzy Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Meksykiem
WAEMU	– Zachodnioafrykańska Unia Ekonomiczna i Walutowa
WAMZ	– Zachodnioafrykańska Strefa Walutowa

Wstęp

Nie jest przesadą, by ostatnie dziesięciolecie w historii gospodarczej świata określić mianem „dekady kryzysów”. Kryzys gospodarczo-financeowy 2008 r., wojny handlowe, klęski naturalne będące wynikiem zmian klimatycznych, masowe migracje kończące się setkami ofiar i budową murów, katastrofalny w skutkach gospodarczo-społeczny lockdown związany z pandemią choroby COVID-19, groźba rozpadu Unii Europejskiej (potencjalny Grexit i zrealizowany Brexit) to tylko kilka przykładów zjawisk, które odcisnęły wyraźne piętno na procesach integracyjnych w gospodarce światowej. Z jednej strony, kryzysy grożą dezintegracją – w państwach członkowskich narasta presja protekcyjnista, która może prowadzić do wycofywania się ze wspólnych inicjatyw. Z drugiej jednak strony, są często najlepszymi katalizatorami zmian i reform, inicjując proces uczenia się i prowadząc do głębszej integracji. Z kolei zachodzące w świecie procesy integracyjne również mają dwójaki wymiar: powodują coraz większą współzależność ekonomiczną uczestniczących w nich krajów, ale i uruchamiają pewnego rodzaju siły odśrodkowe w gospodarce światowej, stanowiąc wyzwanie dla wielostronnego systemu handlu, międzynarodowego systemu walutowego i współpracy gospodarczej.

Celem niniejszej monografii jest ukazanie wyżej opisanych interakcji. Analizujemy procesy integracyjne zachodzące w gospodarce światowej, koncentrując się głównie na wydarzeniach zachodzących od początku XXI w. Stawiamy tezę, iż regionalizm stał się zjawiskiem powszechnym i obecnie dotyczy coraz szerszego spectrum form współpracy między krajami. Coraz częściej obejmuje także kraje nienależące do tego samego regionu geograficznego. Dokonałyśmy krytycznego przeglądu teorii, dokumentów źródłowych i badań empirycznych dotyczących omawianego zagadnienia. Przegląd ten miał charakter interdyscyplinarny, gdyż w odniesieniu do procesów integracyjnych konieczne jest badanie zarówno kwestii politycznych, jak i gospodarczych, społecznych oraz prawnych. Ze względu na fakt, że prace badawcze zakończyły się w lipcu 2021 r., mamy nadzieję, że niniejsza monografia dostarczy aktualnych materiałów do studiowania problematyki integracji regionalnej.

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów. Ich wspólną myślą przewodnią, zarówno rozważań o zabarwieniu stricte teoretycznym (rozdział I), jak i empirycznym (rozdziały II–V), jest ukazanie, przez odnoszenie się do kontekstów tradycyjnie

obowiązujących paradygmatów (w ujęciu teoretycznym) i spojrzeń retrospektywnych (w analizach empirycznych), kierunków ewolucji i przekształceń zachodzących w myśli integracyjnej i realnych procesach integracyjnych.

Rozdział pierwszy poświęcony jest teorii integracji regionalnej. Zajmujemy się jej wymiarem gospodarczym i walutowym w ujęciu tradycyjnym i współczesnym. Czytelnik przekona się, iż teoria i praktyka pozostają ze sobą w ścisłym związku: doświadczenia płynące z obserwowanych zjawisk i dokonujących się procesów integracyjnych inspirowały badaczy do poszukiwania ich teoretycznego uzasadnienia, a wnioski płynące z badań dostarczały często rekomendacji dla rozwiązań przyjmowanych w stosunkach gospodarczych i politycznych między państwami. Wydaje się, że te wzajemne interakcje były szczególnie widoczne w procesie budowy jednolitego rynku w UE, integracji handlowej w Ameryce Północnej czy integracji walutowej w Europie i Afryce.

Rozdział drugi dotyczy procesów integracyjnych zachodzących w Unii Europejskiej (UE). Ze względu na fakt, iż problematyka ta jest względnie dobrze opisana w literaturze – na rynku wydawniczym obecne są kompendia i podręczniki poświęcone instytucjom, politykom i prawu UE, a oficjalny portal UE (<http://www.europa.eu>) dostarcza zaktualizowanych informacji na temat wszystkich inicjatyw podejmowanych przez tę organizację, ukazujemy ewolucję flagowych projektów UE (jednolitego rynku, UGiW i obszaru Schengen) w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe.

Rozdział trzeci poświęcony jest pozaeuropejskim procesom integracji gospodarczej. Jako że obszar ten jest mniej znany – na rynku polskim dostępny jest znany podręcznik pt. *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej* pod redakcją R. Orłowskiej i K. Żołądkiewicz (wydany w 2012 r.) i wcześniejszy: *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej* pod redakcją E. Oziewicz (z 2001 r.) – w rozdziale tym przyjęliśmy nieco inny, bardziej systematyczny sposób prezentacji. Ukazujemy skrótkowo genezę i obecny stan, koncentrując się na efektach oraz perspektywach integracji trzech, kluczowych ugrupowań z odmiennych regionów świata. Rozważania w tej części książki dotyczą Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej, Wspólnego Rynku Południa i Północnoamerykańskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, zatem ugrupowań z okresu pierwszej i drugiej fali regionalizmu, z powstaniem których wiązano oczekiwania na odgrywanie (poprzez pogłębianie i poszerzanie) wiodącej roli w procesach integracyjnych na właściwych im kontynentach. Jednocześnie, zdajemy sobie sprawę, że zawężając analizę do tej „wielkiej trójki”, nie wyczerpujemy całego spectrum obserwowanych inicjatyw integracyjnych, pomijamy chociażby procesy dynamicznie zachodzące obecnie w regionie euroazjatyckim.

Rozdział czwarty dotyczy ciekawego zjawiska w gospodarce światowej – megaregionalizmu. Analizujemy je w ujęciu przedmiotowym i terytorialnym, pisząc zarówno o jego fenomenie, jak i przykładach (w Azji, Afryce i stosunkach transatlantyckich). Kilka z inicjatyw w tym zakresie zakończyło się spektakularnym

niepowodzeniem, dlatego też staramy się zdiagnozować jego przyczyny i, na ich podstawie, a także aktualnych wyzwań gospodarki globalnej, próbujemy antycypować perspektywy dla takiego kierunku obserwowanej obecnie ewolucji procesów integracyjnych.

Rozdział piąty omawia inne interesujące zagadnienie – regionalizm walutowy. Poza ogólnie znanym i bliskim naszej perspektywie przykładem Unii Gospodarczej i Walutowej w UE jest on szczególnie widoczny na kontynencie afrykańskim, czemu poświęcono znaczną część tego rozdziału. Piszemy także o integracji walutowej w regionie Karaibów oraz o wzroście znaczenia Regionalnych Porozumień Finansowych, zastanawiając się, czy stanowią one potencjalny katalizator czy też substytut unii monetarnych.

Dziękujemy recenzentkom niniejszej monografii: profesor Krystynie Żołąd-kiewicz oraz doktor Magdalenie Brunel za nieocenione wsparcie merytoryczne. Publikację tę dedykujemy profesor Marii Bijak-Kaszubie – wykładowczyni na kierunku handel zagraniczny, a następnie międzynarodowe stosunki gospodarcze i polityczne, którego jesteśmy absolwentkami. Zajęcia prowadzone przez Panią Profesor, w tym wykłady z międzynarodowej integracji gospodarczej, stanowią dla nas do dziś niedościgniony wzór pod względem merytoryki i metodyki, a jej otwartość, życzliwość i wsparcie, które otrzymałyśmy, stawiając pierwsze kroki na naszej drodze naukowej, na zawsze pozostaną w naszych sercach.

Rozdział 1

Integracja regionalna z perspektywy teoretycznej

1.1. Regionalna integracja gospodarcza w świetle teorii

1.1.1. Pojęcie, formy, przesłanki integracji

Pojęcie regionalnej integracji gospodarczej nie jest jednoznacznie zdefiniowane w literaturze przedmiotu. W niniejszej pracy przyjmujemy, że jest to proces znoszenia barier w wymianie handlowej i przepływie czynników wytwórczych, w wyniku czego powstaje nowy, spójny organizm wyróżniający się z gospodarki światowej (Jantoń-Drozdowska, 1998). Bariery te to nie tylko cła i ograniczenia ilościowe, ale także cały szereg mniej czytelnych środków powodujących, że wejście firmy zagranicznej na rynek krajowy jest trudne, kosztowne, a czasami wręcz niemożliwe. Do barier tego typu zaliczyć możemy kontrole graniczne, różnicowane dokumenty celne, odmienne normy i standardy techniczne, dyskryminacyjne procedury zamówień publicznych czy dyskryminacyjne reguły prowadzenia działalności gospodarczej w sektorach regulowanych.

Ów nowy, spójny organizm wyróżniający się z gospodarki światowej nie jest prostą sumą gospodarek integrujących się krajów. Integracja uruchamia bowiem wiele procesów dostosowawczych, które pociągają zmiany struktur gospodarczych państw uczestniczących w przedsięwzięciu, a zatem powstałe ugrupowanie integracyjne reprezentuje nową jakość (Kamecki, 1967, s. 92–98). Powszechnie uważa się, że zakres i tempo zmian strukturalnych zależy od faktycznej lub potencjalnej komplementarności integrujących się gospodarek, warunkujących rozwój wymiany i specjalizacji międzynarodowej, istnienia infrastruktury umożliwiającej przepływ towarów, usług, kapitału i osób, podobieństwa wzorców konsumpcji oraz zdolności sprostania wyzwaniom, jakie niesie współczesny postęp technologiczny (Czernielewska, 2003).

Przyjęta definicja ujmuje integrację gospodarczą jako proces (Balassa, 1961a, 1961b). Większość ekonomistów jest jednak zdania, że integracja to także stan – idealny układ docelowy charakteryzujący się brakiem granic ekonomicznych między grupą krajów (Marszałek, 2004). Integracja dokonuje się najczęściej w wymiarze negatywnym i polega na znoszeniu ograniczeń we współpracy gospodarczej (Machlup, 1986), ale często towarzyszy jej działanie pozytywne polegające na tworzeniu instytucji przejmujących funkcje regulacyjne i wykonawcze od organów narodowych oraz realizacji wspólnych polityk (Tinbergen, 1961).

Integracja gospodarcza przybiera zwykle jedną z kilku form opisanych przez Balasę (1961a, s. 2). Są to:

- strefa wolnego handlu oznaczająca zniesienie barier celnych i ograniczeń ilościowych w wymianie między krajami członkowskimi, przy czym każde z tych państw stosuje własną politykę handlową w odniesieniu do krajów spoza ugrupowania;
- unia celna charakteryzująca się tymi samymi cechami co strefa wolnego handlu oraz dodatkowo realizująca wspólną politykę handlową wobec państw trzecich, co przejawia się przyjęciem wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, stosowaniem jednolitego systemu ograniczeń ilościowych i unifikacją pozostałych instrumentów polityki handlowej;
- wspólny rynek oznaczający swobodny przepływ dóbr, usług, kapitału oraz pracy pomiędzy państwami członkowskimi;
- unia gospodarczo-walutowa zakładająca harmonizację polityki monetarnej, koordynację polityki gospodarczej i wprowadzenie wspólnej waluty;
- pełna unia gospodarcza oznaczająca unifikację polityki pieniężnej, fiskalnej i społecznej oraz powołanie organów ponadnarodowych podejmujących decyzje w zakresie polityki gospodarczej.

W późniejszym okresie Balassa (1976) pisał o etapach, a nie formach integracji, co zdaniem Sapira wprowadziło pewien zamęt wśród ekonomistów, niepotrzebnie imputując, że integracja musi przebiegać w sposób sekwencyjny. W rzeczywistości nie ma powodów, by uważać, że tworzenie ugrupowania integracyjnego należy zacząć od strefy wolnego handlu ani że strefa wolnego handlu w sposób nieunikniony musi rozwijać się w kierunku „wyższych” form integracji. Wręcz przeciwnie, jest wielce prawdopodobne, że strefa wolnego handlu pozostanie – w najlepszym razie – na etapie liberalizacji przepływów towarowych, ponieważ pomiędzy kolejnym stopniem integracji – unią celną, dzieli ją przepaść, wynikająca z faktu, że w unii celnej pojawia się pierwszy element integracji ponadnarodowej w postaci jednolitej polityki handlowej (Sapir, 2011, s. 1202). W tym kontekście nie dziwi fakt, że ponad 95% ugrupowań integracyjnych na świecie notyfikowanych przez Światową Organizację Handlu ma postać stref wolnego handlu (Baldwin, Low, 2009; WTO, 2020). Wydaje się, że dopiero wyższe formy integracji mają „immanentną zdolność samorozwoju” (Marszałek, 1997, s. 150), polegającą na stwarzaniu impulsów do pogłębiania integracji. Hallstein – wieloletni przewodniczący

Komisji, wybitny neofunkcjonalista – zapytywał wręcz, w jaki sposób można na dłuższą metę wyobrazić sobie unię celną prowadzącą wspólną politykę handlową bez wspólnej polityki zagranicznej. Wszystko to prowadzi Sapira do uznania, że pojęcie integracji gospodarczej obejmuje zarówno przedsięwzięcia o wymiarze czysto handlowym, do których zaliczyć można strefy wolnego handlu, jak i projekty o wymiarze politycznym: unie gospodarczo-walutowe i pełne unie gospodarcze. Unia celna i wspólny rynek są analizowane w literaturze przedmiotu z dwóch perspektyw. Pierwsza – handlowa (Baldwin, Venables, 1995; Panagariya, 2000) odnosi się do wpływu unii celnej i wspólnego rynku na dobrobyt uczestniczących w nich krajów, o czym jako pierwszy pisał Viner (1950), a także na system wielostronnego handlu, co nurtowało jako pierwszego Bhagwatię (1993). Z kolei badacze drugiego planu, który określilibyśmy mianem gospodarczo-politycznego, skupiają się na innych kwestiach. Obok pytania o efekty integracji w formie unii celnej lub wspólnego rynku interesuje ich także kwestia optymalnego modelu integracji.

Stopnie integracji wyróżnione przez Balassę w modelowej postaci występują w rzeczywistości niezwykle rzadko. Niektórzy autorzy wymieniają dodatkowe formy integracji: porozumienia o preferencyjnym handlu charakteryzujące się częściowym zniesieniem barier w wymianie towarowej między stronami oraz niepełne unie celne, których członkowie utrzymują dotychczasowy poziom protekcji we wzajemnym handlu, lecz prowadzą wspólną politykę handlową wobec krajów trzecich (Panagariya, 1998, s. 2; Panagariya, 2000, s. 288; Jovanović, 2011).

Regionalna integracja gospodarcza jest środkiem realizacji celów politycznych i gospodarczych. Najważniejszym celem politycznym jest bezpieczeństwo wewnętrzne (tj. w łonie ugrupowania) i zewnętrzne (w otoczeniu międzynarodowym ugrupowania). Zniesienie granic, przepływ ludzi, towarów, usług, kapitału, wzmocniona współpraca gospodarcza przekładają się na poczucie wspólnoty z państwami współuczestniczącymi w porozumieniu i wzmacniają bezpieczeństwo wewnątrz bloku (Wieloch, 2018). Wzrost znaczenia ugrupowania integracyjnego na arenie międzynarodowej może zapobiegać konfliktom, stabilizować sytuację lub działać odstraszaюще.

Podstawowym celem ekonomicznym jest wzrost dobrobytu ekonomicznego integrujących się krajów, czemu poświęcona jest dalsza część niniejszego rozdziału.

Coraz częściej państwom uczestniczącym w przedsięwzięciach integracyjnych przyświecają jednak inne cele. Kraje rozwijające się próbują „związać” przeprowadzane programy reform gospodarczo-społecznych w porozumieniu międzynarodowym, co zwiększa prawdopodobieństwo skutecznej ich realizacji. Regionalna integracja gospodarcza pozwala przezwyciężyć syndrom „małego kraju”. Daje szansę wzmocnienia pozycji negocjacyjnej oraz wykorzystania członkostwa w regionalnym ugrupowaniu integracyjnym jako karty przetargowej w wielostronnych negocjacjach handlowych na forum Światowej Organizacji Handlu oraz w rozmowach dotyczących innych przedsięwzięć integracyjnych. Dzięki regionalnej integracji gospodarczej uczestniczący w niej kraj zyskuje – paradoksalnie – większe

prawo decydowania o sobie. Ma to szczególne znaczenie dla państw, które były ściśle zależne od współpracy gospodarczo-handlowej z ugrupowaniem, do którego aspirują. W tym przypadku decyzje dotyczące polityki ekonomicznej podejmowane przez ugrupowanie oddziałują na gospodarki aplikantów, co powoduje, że ich autonomia jest iluzoryczna. Sytuacja przypomina zatem członkostwo bez prawa głosu. W tym kontekście zdecydowanie lepszym wyborem jest pełnoprawne członkostwo. Dla małych krajów zależnych od handlu zagranicznego porozumienie ustanawiające regionalne ugrupowanie integracyjne oznacza gwarancję dostępu do rynku partnera i zwiększenie przewidywalności jego polityki handlowej (Baldwin, 1994; Whalley, 1996).

1.1.2. Klasyczna teoria integracji – integracja a alokacja zasobów w gospodarce

Klasyczna teoria regionalnej integracji gospodarczej bada wpływ liberalizacji handlu na wymianę towarową między krajami należącymi do ugrupowania integracyjnego oraz z państwami trzecimi, a także na dobrobyt uczestniczących w niej gospodarek. Wpływ ten nie jest jednoznaczny, ponieważ utworzenie ugrupowania integracyjnego wiąże się jednocześnie ze zniesieniem ograniczeń w przepływie dóbr, usług i ewentualnie czynników produkcji między krajami członkowskimi i z pozostawieniem barier ekonomicznych między ugrupowaniem a krajami trzecimi, czyli tzw. dyskryminacją geograficzną (Lipsey, 1960, s. 497). W związku z tym regionalna integracja gospodarcza jest zawsze rozwiązaniem suboptymalnym w sensie Pareto w porównaniu z wolnym handlem i swobodnym przepływem czynników produkcji w skali światowej stanowiącej optimum. W świetle teorii *second best* zniesienie części ograniczeń nie musi prowadzić do wzrostu dobrobytu społecznego, a wzrost protekcji wcale nie oznacza pogorszenia sytuacji dochodowej społeczeństwa. Jedno rozwiązanie suboptymalne zastępowane jest drugim (Lipsey, Lancaster, 1956–57, s. 11–12).

Wpływ regionalnej integracji gospodarczej na alokację zasobów w gospodarce analizowany jest zwykle za pomocą dwóch pojęć – pozytywnej kreacji handlu i potencjalnie negatywnego przesunięcia handlu. W zależności od wprowadzanych założeń siła oddziaływania tych efektów na handel i dobrobyt bywa różna. Najważniejsze założenia dotyczą struktury rynkowej, wielkości analizowanych krajów oraz ich wpływu na ceny światowe i ceny wewnątrz ugrupowania.

Dyskusję o skutkach regionalnych ugrupowań integracyjnych warto rozpocząć od analizy pionierskiej pracy Vinera (1950), który wprowadził koncepcje kreacji i przesunięcia handlu i na nich oparł rozważania o dobrobycie. Efekt kreacji handlu oznacza powstanie nowych strumieni handlu między krajami tworzącymi ugrupowanie. Polega on na zastąpieniu nieefektywnej produkcji krajowej tańszym importem z kraju partnerskiego, co przyczynia się do zwiększenia efektywności

gospodarowania. Efekt przesunięcia handlu oznacza zmianę struktury geograficznej importu kraju tworzącego ugrupowanie integracyjne. Polega on na substytucji importu z „reszty świata” importem z kraju partnerskiego. Przesunięcie to ma miejsce w sytuacji, gdy koszty produkcji w kraju partnerskim są niższe od kosztów produkcji w kraju trzecim, powiększonych o obowiązującą w stosunku do niego stawkę celną. Wynikiem zmiany taniego dostawcy spoza ugrupowania na drogiego z kraju partnerskiego jest spadek dochodu z ceł przy jednoczesnej niewielkiej lub zerowej zmianie ceny konsumowanego dobra. Zilustrujmy oba efekty prostym przykładem liczbowym (Sadek-Hosny, 2013, s. 135).

	Kraj A	Kraj B	Kraj C
Cena dobra x	36	25	15

Załóżmy, że kraj A tworzy unię celną z krajem B lub C. W obu przypadkach bardzo droga produkcja krajowa zostanie zastąpiona importem, co przyniesie krajowi A wzrost dobrobytu na skutek poprawy efektywności gospodarowania i spadku cen. Jest to efekt kreacji handlu. W drugim przypadku przyjmijmy, że kraj A stosuje stuprocentowe cła na towary importowane. W tej sytuacji kupuje towary z kraju C, który jest najtańszym dostawcą. Utworzenie unii celnej z krajem B i zniesienie ceł we wzajemnej wymianie spowoduje zastąpienie importu z C importem z kraju B. Jest to efekt przesunięcia. Z powyższego wynika, że wpływ utworzenia regionalnego ugrupowania integracyjnego na dobrobyt jest wypadkową wielkości obu efektów. Viner konkludował: „unie celne są zaledwie połowicznym, niepewnym i niedoskonałym środkiem osiągnięcia tego, co niedyskryminacyjna liberalizacja handlu osiągnęłaby w sposób pełny, pewny i doskonały” (Viner, 1950, s. 135).

Meade (1955) zauważa, że zmierzenie relatywnego znaczenia kreacji i przesunięcia handlu nie wystarcza do określenia efektów regionalizmu. Liberalizacji może towarzyszyć pojawienie się nowych strumieni handlu – efekt ekspansji. Dzieje się tak, ponieważ zniesienie barier w handlu prowadzi do spadku cen towarów importowanych na rynku krajowym, dzięki czemu popyt rośnie (Lipsey, 1957, s. 40–41). Lipsey pisze, że przyjęte przez Vinera założenie o nieelastycznym popycie i doskonale elastycznej podaży oraz wnioskowanie na tej podstawie o wpływie unii celnej na dobrobyt jest niepełne, ponieważ nie uwzględnia efektów po stronie konsumpcji. Zdaniem Coopera i Massella (1965, s. 742), Johnsona (1975, s. 117) i Pomfreta (1997, s. 182) strata wynikająca z efektu przesunięcia może być niższa niż korzyść wynikająca z ekspansji handlu. Wielkość efektu kreacji i przesunięcia zależy także od wysokości barier w handlu przed i po powstaniu ugrupowania integracyjnego. Im wyższy jest poziom protekcji przed konkurencją zewnętrzną w okresie przedintegracyjnym, tym bardziej prawdopodobne, że kreacja handlu przewyższy jego przesunięcie. Im niższy poziom ochrony ustanawianej przez ugrupowanie integracyjne wobec państw trzecich, tym mniejsze wystąpienie efektu przesunięcia.

Lipsey (1960, s. 499) zauważył także, że im bardziej substytucyjne względem siebie są struktury integrujących się gospodarek, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia nowych strumieni handlu, stymulowanych przez konkurencję. Jednocześnie im większe różnice w kosztach produkcji, tym bardziej prawdopodobne, że kreacja handlu przewyższy jego przesunięcie (Makower, Morton, 1953, s. 41).

Wnioski dotyczące efektów regionalnej integracji gospodarczej są inne, jeśli zniesiemy założenie o doskonale elastycznej krzywej podaży „reszty świata”. Gdy udział ugrupowania integracyjnego w handlu światowym jest duży, kraje członkowskie mogą osiągnąć dodatkową korzyść z dyskryminacyjnej liberalizacji handlu w postaci poprawy *terms of trade*. Sytuacja ta ma miejsce w przypadku, gdy kraje trzecie podejmują incydencję celną – obniżają ceny dóbr eksportowanych na rynek unii celnej o wysokość cła ustanowionego przez nią wobec importu z „reszty świata” w celu zapobieżenia spadkowi eksportu na skutek efektu przesunięcia. Ugrupowanie integracyjne może więc importować taniej – przy niezmiennych cenach dóbr eksportowanych jego *terms of trade* ulegają poprawie (Krauss, 1972, s. 421). Wielkość efektu *terms of trade* zależy od elastyczności cenowej podaży zagranicy, wysokości protekcji celnej ustanowionej przez ugrupowanie integracyjne względem krajów trzecich oraz wielkości ugrupowania integracyjnego.

Regionalna integracja gospodarcza ma dyscyplinujący wpływ na monopole i przedsiębiorstwa nadużywające dominującej pozycji na rynku. Gdy rynek krajowy chroniony jest przed konkurencją zagraniczną, krajowi producenci wykorzystują swoją pozycję, ograniczając podaż i windując ceny, zarabiając przy tym tzw. rentę monopolową. Utworzenie ugrupowania integracyjnego stawia krajowego monopolistę w obliczu konkurencji ze strony przedsiębiorstw zagranicznych sprzedających na jego rynku. Dotychczasowy „twórca cen” zaczyna przejmować ceny z rynku, stając się w ten sposób „biorcą cen”. Starając się sprostać presji konkurencyjnej na rynku, monopolista zwiększa produkcję, tracąc przy tym rentę monopolową. Konsumenci zyskują – ich renta rośnie. Rozważany przypadek oparty jest na założeniu, że dobra krajowe i importowane są doskonałymi substytutami. W związku z tym krajowy monopolista w obliczu konkurencji zagranicznej całkowicie traci zdolność kształtowania cen sprzedawanych przez siebie produktów. Znacznie częściej mamy do czynienia z sytuacją, w której dobra krajowe i importowane nie są w pełni homogeniczne. W takiej sytuacji utworzenie ugrupowania integracyjnego powoduje, że część konsumentów zastępuje produkcję krajową tańszym importem. W konsekwencji popyt na produkcję krajową spada. Spada cena i zysk firmy w stopniu mniejszym niż przy założeniu homogeniczności produkcji krajowej i importu, ponieważ krajowy monopolista zachowuje pewną swobodę w ustalaniu strategii cenowej. Mimo to regionalna integracja gospodarcza przyczynia się do poprawy efektywności wykorzystania zasobów w gospodarce, ponieważ po utworzeniu ugrupowania ceny są bliższe kosztom produkcji niż w okresie przedintegracyjnym.

Jedną z najważniejszych konsekwencji regionalnej integracji gospodarczej jest rozszerzenie rynku. Producenci nie działają już na chronionych barierami rynkach

narodowych, a na szerokim rynku ugrupowania integracyjnego. Dzięki ułatwionemu dostępowi do rynków krajów członkowskich możliwe jest zwiększenie rozmiarów produkcji. W wielu sektorach gospodarki wzrostowi wielkości produkcji towarzyszy spadek kosztów wytwarzania – korzyści skali. Dzieje się tak, ponieważ zniesienie barier handlowych powoduje spadek ceny dobra importowanego na rynku krajowym, w wyniku czego popyt na ten towar rośnie. Odpowiedzią na wzrost popytu jest wzrost produkcji. Wraz ze wzrostem produkcji przeciętne koszty spadają. Efektem spadku kosztów produkcji jest spadek ceny. Sytuacja ta jest korzystna dla konsumentów, którzy konsumują taniej i więcej, i producentów, którzy sprzedają więcej. Większy rynek daje zatem możliwość zwiększenia rozmiarów produkcji i otwiera drogę specjalizacji odzwierciedlającej przewagę komparatywną danego kraju (Corden, 1972).

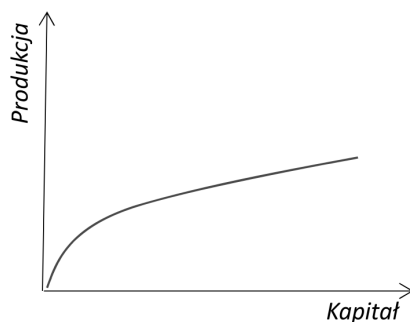
1.1.3. Nowa teoria integracji – integracja a wzrost gospodarczy i przestrzenna koncentracja produkcji i inwestycji

Prowzrostowy wpływ regionalnej integracji gospodarczej w okresie średnim odbywa się przez wzrost stopy oszczędności i inwestycji. Możliwość dynamizacji gospodarki dzięki zwiększonej akumulacji kapitału jest często jednym z najważniejszych powodów członkostwa w ugrupowaniu integracyjnym. Regionalna integracja gospodarcza prowadzi do powstania efektu kreacji i przesunięcia inwestycji (Machlup, 1986, s. 163–167). Jeśli suma inwestycji w gospodarce światowej zwiększa się pod wpływem integracji, mamy do czynienia z kreacją inwestycji. Jeśli pozostaje bez zmian, inwestycje zostają przeniesione z krajów trzecich do ugrupowania integracyjnego, co oznacza ich przesunięcie. „Kreacja inwestycji nie zawsze bywa dobra, a ich przesunięcie być może w ogóle nie jest złe” (Machlup, 1986, s. 164–165). Jeśli krańcowa produktywność kapitału w ugrupowaniu integracyjnym jest wyższa niż poza nim, zarówno kreacja, jak i przesunięcie inwestycji przyczyniają się do poprawy efektywności wykorzystania zasobów i wzrostu dobrobytu. Oba zjawiska są negatywne i grożą recesją oraz ucieczką kapitału w sytuacji, gdy oszczędności w skali ugrupowania są mniejsze niż inwestycje.

Zależność pomiędzy integracją gospodarczą a inwestycjami prześledzimy na przykładzie prostego modelu. W pierwszej kolejności przyjrzymy się, w jaki sposób cło importowe wpływa na stopę akumulacji kapitału. Załóżmy, że istnieją dwa kraje – *H* i *P* (Baldwin, 1989). Przyjmijmy, że kraj *H* jest obficie wyposażony w pracę – współczynnik praca/kapitał jest wyższy niż w kraju *P*. Zgodnie z twierdzeniem Heckschera–Ohlina kraj ten eksportuje dobra pracochłonne, a importuje dobra kapitałochłonne. Nałożenie cła importowego powoduje wzrost cen dóbr kapitałochłonnych na rynku krajowym. Rośnie produkcja dóbr kapitałochłonnych, spada import i produkcja dóbr pracochłonnych (twierdzenie Rybczyńskiego).

W konsekwencji wynagrodzenie kapitału r rośnie, zaś wynagrodzenie pracy w spada. Wzrost stopy zwrotu z kapitału prowadzi do wzrostu stopy akumulacji kapitału. Zasób kapitału zwiększa się. Proces akumulacji kapitału trwa do momentu zaniku importu dóbr kapitałochłonnych. Inwestycje netto osiągają wartość zeroową w momencie wyrównania się relacji praca/kapitał w obu krajach. W sytuacji, w której kraj H charakteryzuje się obfitością kapitału, efekty wprowadzenia cła importowego będą odwrotne: wzrośnie cena importowanych dóbr pracochłonnych, wzrośnie opłacalność ich produkcji, nastąpi wzrost popytu na pracę i jej wynagrodzenia przy jednoczesnym spadku renty r . Spadek stopy zwrotu z kapitału prowadzi do spadku stopy akumulacji kapitału. W konsekwencji inwestycje netto są ujemne, a zasób kapitału kurczy się do momentu wyrównania relacji praca/kapitał w kraju H i P oraz zaniku wymiany handlowej. Z powyższego wynika, że wpływ regionalnej integracji gospodarczej na akumulację kapitału zależy od wpływu liberalizacji barier w wymianie handlowej na stopę zwrotu z kapitału r . Jeśli redukcja cel i innych ograniczeń w handlu międzynarodowym prowadzi do wzrostu renty kapitałowej, stopa inwestycji rośnie. Tak będzie w drugim rozważanym przez nas przypadku: zniesienie cel w wymianie towarowej pomiędzy krajem H i P spowoduje wznowienie handlu i pogłębienie specjalizacji: kraj H zaniecha produkcji dóbr pracochłonnych, w której nie miał przewagi, zastępując ją importem. Wzrost produkcji dóbr kapitałochłonnych pociągnie za sobą zwiększony popyt na kapitał i wzrost jego ceny.

Relacja pomiędzy inwestycjami a wzrostem gospodarczym jest prosta. W świetle modelu Solowa funkcja produkcji ma postać $Y = A F(K, Z)$, gdzie Y to produkcja wytworzona w gospodarce, K – nakłady kapitału, Z – nakłady pracy (zatrudnienie), A – zasób wiedzy naukowo-technicznej. Powiększenie zasobów kapitału wymaga nowych inwestycji (tzw. inwestycji netto). Wzrost produkcji zależy zatem od inwestycji netto. Im wyższe inwestycje netto, tym większego przyrostu produkcji można oczekiwać. Wielkość tego przyrostu zależy od krańcowej produktywności kapitału, która jest malejąca. W rezultacie krzywa produkcji jest coraz mniej stroma (rysunek 1.1).



Rysunek 1.1. Produkcja a kapitał

Źródło: Milewski, Kwiatkowski (2018), s. 406.

Jeśli zatem, tak jak ustaliliśmy powyżej, w określonych warunkach regionalna integracja gospodarcza prowadzi do wzrostu inwestycji, to przyczynia się także do wzrostu produkcji i pozwala wielokrotnie korzystać z korzyści alokacyjne z integracji, co Baldwin określa mianem tzw. średnioterminowej premii rozwojowej (Baldwin, 1989). Problem jedynie w tym, że w neoklasycznych modelach wzrostu gospodarczego akumulacja kapitału prowadzi do wzrostu produkcji, który nie może trwać wiecznie. Działanie prawa malejących przychodów powoduje zanik wzrostu gospodarczego w długim okresie.

Omawiając zależność pomiędzy integracją a wzrostem gospodarczym w średnim okresie, przyjmowaliśmy założenie, że postęp technologiczny jest egzogenicznym czynnikiem wzrostu, tj. zakładaliśmy, że jest on określony przez czynniki zewnętrzne leżące poza systemem gospodarczym. W bardziej nowoczesnych ujęciach postęp techniczny jest traktowany jako endogeniczny, tzn. określony przez czynniki wewnętrzne należące do systemu gospodarczego (Sala-i-Martin, 1990). Założenie to pozwala uchylić prawo o malejącej krańcowej produktywności kapitału leżące u podstaw neoklasycznych teorii wzrostu gospodarczego. Jest to możliwe poprzez położenie nacisku na rolę kapitału ludzkiego i fizycznego, a także postępu technicznego i organizacyjnego. Wzrost gospodarczy nie jest dany z zewnątrz, a zależy od zdolności gospodarki do uczenia się poprzez nabywanie doświadczeń. Występują także efekty zewnętrzne wynikające z inwestycji w wiedzę i technologie. Te ostatnie powodują, że wzrost inwestycji w danej firmie, w jednym sektorze, przyczynia się, poprzez wzrost zasobów wiedzy i kompetencji oraz dzięki efektowi rozprzestrzeniania się, do wzrostu produkcji nie tylko tej firmy czy sektora, ale także innych przedsiębiorstw. Wszystko to implikuje rosnącą krańcową produktywność kapitału. Dzięki niej wzrost inwestycji może – w przeciwieństwie do modeli opisanych powyżej – podnieść tempo wzrostu gospodarczego w sposób trwały.

Zastosowanie modeli wzrostu endogenicznego do teorii regionalnej integracji gospodarczej odbywa się najczęściej przez przyjęcie założenia, że integracja zmienia koszty i zapotrzebowanie na innowacje, a zatem prowadzi do zmiany technologicznej (Walz, 1997, s. 311). Ustaliliśmy, że liberalizacja handlu umożliwia specjalizację w produkcji dóbr, w której dany kraj ma przewagę komparatywną. Koncentracja wysiłków w produkcji wybranych towarów pozwala zdobywać doświadczenia. Wolny handel oznacza także możliwość importu dóbr zaawansowanych technologicznie, który powiększa zasoby nauki i techniki danego kraju. Liberalizacja handlu może być źródłem przyspieszenia postępu technologicznego. W ujęciu makroekonomicznym wolny handel może sprzyjać tworzeniu warunków do stosowania nowych osiągnięć technicznych i technologicznych oraz jednocześnie tworzyć bodźce i mechanizmy, które prowadzą do wykorzystania tych warunków. Z mikroekonomicznego punktu widzenia wolny handel może stwarzać zachętę dla przedsiębiorstw do wprowadzania innowacji (Krugman, 1994), ponieważ otwiera przed nimi nowe rynki zbytu (Rivera-Batiz, Xie, 1993). Może też wywierać przymus ekonomiczny – pod wpływem konkurencji – do wprowadzania innowacji (Grossman, Helpman, 1991).

Przyjmijmy, że kopiowanie innowacji projektowanych i produkowanych w drugim kraju jest tańsze od podejmowania działalności naukowo-badawczej prowadzącej do wynalezienia produktu innowacyjnego, który zresztą istnieje już za granicą. Wymaga to ochrony rynku krajowego przed konkurencją zagraniczną, ponieważ jest prawdopodobne, że bez niej konsumenci chętnie kupowaliby „oryginały” pochodzące z zagranicy. Chronieni przed importem producenci krajowi czerpią rentę monopolową z wytwarzania „kopii”. Część zasobów kapitału ludzkiego znajduje zatrudnienie w zastosowaniu całkowicie bezproduktywnym społecznie i ekonomicznie – kopiowaniu produktów już istniejących. To oczywiste, że w warunkach integracji gospodarczej bardziej opłacalne jest produkowanie towarów innowacyjnych i sprzedaż na rynku ugrupowania niż sprzedaż „kopii” na rynku krajowym, na którym zresztą dostępne zaczęły być „oryginały” z kraju partnerskiego. Kapitał ludzki zatrudniony dotychczas w projektowaniu kopii zostanie przeniesiony do projektowania innowacji. Łączny zasób wiedzy wzrośnie.

Na podobny aspekt kładą nacisk Rivera-Batiz i Romer (1991). Ich zdaniem regionalna integracja gospodarcza przyczynia się do trwałego zwiększenia stopy wzrostu gospodarczego poprzez ograniczenie „efektu zbyteczności” – marnotrawstwa zasobów przeznaczanych na prace naukowo-badawcze. Przyjmijmy, że dwa kraje H i P przeznaczają środki w wysokości Z_A na działalność naukowo-badawczą. Łączna „produkcja” myśli naukowo-technicznej musi zawierać się w przedziale $R(Z_A)$ – $2R(Z_A)$. Myśl naukowo-techniczna jest dobrem publicznym. Może służyć jednocześnie wielu ludziom w obu krajach. Oznacza to, że nakłady ponoszone w celu wprowadzenia na rynek wynalazku istniejącego już w drugim kraju są nieefektywne ekonomicznie i społecznie. Jeśli oba kraje w naszym przykładzie prowadzą prace naukowo-badawcze, których efektem jest ten sam produkt, łączna produkcja sektorów B+R wyniesie $R(Z_A)$. Jeśli efekt dublowania się nie występuje, sektory B+R w obu krajach produkują łącznie $2R(Z_A)$. Regionalna integracja gospodarcza zmniejsza ryzyko efektu zbyteczności, ponieważ przyczynia się do poprawy przepływu informacji na skutek współpracy naukowo-technicznej, mobilności pracowników czy intensyfikacji międzynarodowej działalności przedsiębiorstw.

W teorii regionalnej integracji gospodarczej formułowany jest pogląd, że dzięki liberalizacji handlu niektóre kraje i regiony osiągają szybki wzrost gospodarczy kosztem wzrostu innych krajów i regionów. Dzieje się tak, ponieważ integracja gospodarcza wpływa na przestrzenną lokalizację produkcji i inwestycji, w ten sposób przyczyniając się do pogłębienia dysproporcji w rozwoju gospodarczo-społecznym integrujących się krajów (Baldwin, Venables, 1995, s. 1617). Dysproporcje te objawiają się zróżnicowanym poziomem dochodu *per capita* oraz napięciami na rynku pracy – istnieniem bezrobocia strukturalnego. Pogląd ten akcentuje „efekt fali wstecznej” – kraje bardziej rozwinięte przyciągają kapitał fizyczny i ludzki, podczas gdy kraje mniej rozwinięte pozostają w strefie „stojącej wody” z mniejszymi możliwościami oszczędzania, mniej wydajnymi robotnikami i bez szans na przyciągnięcie inwestycji zagranicznych (Machlup, 1986, s. 121–122).

We współczesnym świecie przestrzenna koncentracja produkcji przyczynia się do wzrostu zysku przedsiębiorstw działających na danym terenie. Jest to możliwe dzięki występowaniu korzyści z aglomeracji. Terytorialna koncentracja produkcji umożliwia obniżenie kosztów wytwarzania oraz zmniejszenie wielkości nakładów inwestycyjnych potrzebnych do uruchomienia i prowadzenia działalności gospodarczej. Obecność innych firm na danym terenie daje gwarancję istnienia rynku zbytu, ponieważ ważnym odbiorcą dla przemysłu jest sam przemysł. Wiele dóbr będących przedmiotem handlu to dobra pośrednie, wykorzystywane w dalszych procesach produkcyjnych. Przestrzenna koncentracja produkcji to także dostęp do rozwiniętej infrastruktury technicznej i społecznej, wyspecjalizowanych czynników produkcji, zwłaszcza zasobów pracy oraz dyfuzji wiedzy (Marshall, 1925, s. 258–262; Krugman, 1993, s. 35–67).

Venables (1995) wyodrębnia dwa rodzaje sprzężeń między przedsiębiorstwami działającymi na rynku w związku z występowaniem korzyści z aglomeracji: sprzężenia popytowe (ang. *demand linkages*) i sprzężenia kosztowe (ang. *cost linkages*). Pierwsze polegają na wzroście popytu na produkty wytwarzane przez firmę wraz ze zmianą lokalizacji. Z kolei sprzężenia kosztowe oznaczają spadek kosztów wytwarzania na skutek zmiany lokalizacji. Powyżej pokazałyśmy, w jaki sposób przestrzenna koncentracja produkcji powoduje powstanie obu kategorii sprzężeń. W warunkach wymiany międzynarodowej dochodzi jeszcze jedno źródło sprzężeń kosztowych – przeniesienie działalności gospodarczej do innego kraju pozwala obniżyć koszty handlowe: koszty transportu i koszty dostępu do danego rynku wynikające z obejścia celi, ograniczeń ilościowych i całego spektrum barier pozataryfowych, przy pomocy których dany kraj chroni swój rynek przed konkurencją zagraniczną¹.

II fala regionalizmu (Śledziewska, 2012, s. 55 i nast.), której cechą charakterystyczną była intensyfikacja procesów integracyjnych z udziałem krajów rozwijających się, skłoniła ekonomistów do badania skutków takich przedsięwzięć. Szczególnie ciekawe rezultaty teoretyczne dał rozwój nowej geografii ekonomicznej. Rozważmy model, w którym zakładamy istnienie dwóch krajów: kraju-centrum, o dużym rynku wewnętrznym, oraz małego kraju peryferyjnego zamierzających utworzyć ugrupowanie integracyjne. W obu krajach mamy dwa sektory: „przemysł” z rosnącymi przychodami ze skali produkcji i „rolnictwo”, gdzie występują stałe przychody ze skali (Krugman, Venables 1990; 1995; 1996). Przyjmijmy, że liczba przedsiębiorstw w obu krajach może ulec zmianie. Oznacza to, że istnieje swoboda wejścia/wyjścia z rynku, dzięki której zyski przedsiębiorstw są równe zeru. Liberalizacja handlu w ramach ugrupowania integracyjnego pociąga za sobą ucieczkę części firm z kraju peryferyjnego do centrum, do sektora „przemysłowego” (chęć obecności na dużym rynku zbytu i możliwość obniżenia kosztów produkcji na skutek zwiększenia skali wytwarzania), co oznacza zmianę popytu na lokalne czynniki produkcji. Jeśli przyjmujemy, że jedynym

1 Przystępne omówienie tych sprzężeń znajduje się także w: Baldwin, Wyplosz (2009), s. 395–398.

czynnikiem wytwórczym jest praca, to w dużym kraju popyt na pracę rośnie, a w małym – maleje. W konsekwencji realne płace w małym kraju spadają, zaś w centrum – rosną. Spadek kosztów handlowych prowadzi zatem do przestrzennej koncentracji produkcji w centrum. Układ centrum–peryferie pogłębia się, co oznacza, że wzrost dobrobytu centrum odbywa się kosztem słabszego partnera. Powstają bieguny wzrostu przyciągające produkcję i inwestycje, specjalizujące się w wytwarzaniu dóbr zaawansowanych technologicznie, w przypadku których koszty stałe (np. B+R) są wysokie, ale są możliwe do poniesienia dzięki korzyściom z aglomeracji i istnieniu dużego rynku zbytu. Z kolei kraj peryferyjny specjalizuje się w produkcji pracochłonnych towarów, mniej zróżnicowanych i niskotechnologicznych. Jednak wraz z dalszym spadkiem kosztów handlowych przewaga dużego kraju w postaci rozmiarów rynku ulega erozji. Ponieważ przyjeśliśmy, że głównym źródłem przewagi konkurencyjnej są koszty wytwarzania, przewagę w postaci niskich płac posiada kraj peryferyjny. To one stają się siłą sprawczą przenoszenia produkcji z centrum na peryferie. Z powyższego wynika, że zależność stopnia przestrzennej koncentracji produkcji od wysokości kosztów handlowych ma kształt litery U. Czynnikiem, który odpowiada za tę relację, jest zróżnicowanie płac.

Jeśli do modeli Krugmana i Venablesa wprowadzimy międzynarodową mobilność czynników produkcji (np. mobilność pracowników), układ centrum–peryferie ulegnie petryfikacji, ponieważ migracja pracowników z kraju peryferyjnego do centrum wpłynie mitygująco na wzrost płac w dużym kraju, a rynek zbytu – źródło przewagi konkurencyjnej centrum – jeszcze bardziej powiększy się (Wolfmayr-Schnitzer, 2000, s. 77).

Ciekawych wniosków dostarczają także prace teoretyczne Baldwina i Forslida (1996; 1999). Badacze ci wprowadzili do modeli Krugmana i Venablesa elementy teorii wzrostu endogenicznego. Ich zdaniem integracja gospodarcza prowadzi jednoznacznie do wzrostu dysproporcji w rozwoju gospodarczym partnerów na skutek przestrzennej koncentracji produkcji i inwestycji. Dzieje się tak, ponieważ centrum charakteryzuje się większą efektywnością przyswajania nowej wiedzy i umiejętności niż kraj peryferyjny ze względu na większą jakość istniejących zasobów ludzkich, a zatem szybciej akumuluje wiedzę. Inaczej jest, jeśli integracji towarzyszy „rozlewanie” się wiedzy. W tym przypadku mamy do czynienia z równomiernym rozmieszczeniem produkcji i inwestycji w obu krajach. Zjawisko przestrzennej koncentracji produkcji nie pojawia się nawet przy wysokich kosztach handlowych, a gdy występuje ona w sytuacji wyjściowej, dyfuzja nauki i technologii prowadzi do dekoncentracji – dyspersji produkcji i inwestycji i zmniejszenia luki rozwojowej dzielącej partnerów. Okazuje się, że dużo zależy od polityki gospodarczej. Rządy integrujących się krajów powinny kłaść szczególny nacisk na rozwój międzynarodowego przepływu informacji, poprzez wspieranie lub tworzenie sieci transmisji osiągnięć naukowo-badawczych, technologii i innowacji oraz działania na rzecz zwiększenia mobilności pracowników sektora B+R.

1.2. Teoria integracji walutowej

1.2.1. Formy, mechanizmy i instrumenty integracji walutowej

1.2.1.1. Formy integracji walutowej

W polskiej literaturze dotyczącej integracji monetarnej funkcjonuje wymienne posługiwanie się terminami unia walutowa, unia monetarna, unia gospodarczo (ekonomiczno)-walutowa (monetarna). W literaturze światowej posługiwanie się tymi terminami jest nieco bardziej uporządkowane (aczkolwiek też nieujednolicone). Unia monetarna (ang. *monetary union*) jest traktowana z reguły szerzej w stosunku do unii walutowej (ang. *currency union*). *Monetary union* powszechnie jest rozumiana jako przedsięwzięcie obejmujące jednolitą politykę pieniężną realizowaną przez wspólny bank centralny, podczas gdy *currency union* może wyrażać jakąś odmianę koordynacji lub unifikacji polityk kursowych przy pozostawieniu większej autonomii polityki pieniężnej na poziomie krajowych banków centralnych.

W teoretycznym ujęciu Balassy (1961) analizowana forma integracji nazywana jest unią gospodarczo-walutową, co ma wskazywać dualność procesów integracyjnych realizowanych na tej płaszczyźnie – pogłębianie integracji w sferze monetarnej dokonuje się równolegle do procesów w obszarze integracji gospodarczej. Jednakże w praktyce procesów integracyjnych istnieje spór (widoczny zwłaszcza w historii integracji walutowej w ramach EWG/UE²), czy procesy te powinny być dokonywane równolegle czy też sekwencyjnie (a jeśli sekwencyjnie, to który element integracyjny powinien być osiągnięty jako pierwszy: gospodarczy czy walutowy).

Dostrzegając różnorodność metod tworzenia i zasad funkcjonowania tego etapu integracji, Vaubel (1988) posługuje się szerokim terminem: porozumienia monetarne (ang. *monetary arrangements*). Dokonuje następującej klasyfikacji alternatywnych rodzajów porozumień monetarnych:

- Unia walutowa (ang. *currency union*) – występuje tu wspólna waluta emitowana przez wspólny bank centralny (lub inną ponadnarodową instytucję monetarną), który odpowiada za politykę pieniężną i kursową w unii. Warunkiem funkcjonowania tej unii jest doskonała mobilność kapitału i zintegrowany sektor finansowy. Narodowe banki centralne mają ograniczoną autonomię polityki pieniężnej, służą głównie podtrzymywaniu wiarygodności unii i jej trwałości.
- Unia kursowa (ang. *exchange rate union*) – oznacza nieodwracalne usztywnienie kursów walutowych krajów wchodzących w skład unii. Towarzyszy temu swobodny przepływ kapitału. Nie dochodzi tu jednak do ustanowienia wspólnego banku centralnego. Krajowe banki centralne odpowiadają za podaż

2 Słynny w latach 60. XX w. tzw. spór między Ekonomistami (Plan Schillera) a Monetarystami (Plan Barre'a). Por. Marszałek (2004), s. 331–317.

pieniądza i utrzymanie relacji kursowych, jednak autonomia polityki pieniężnej jest iluzoryczna. W rzeczywistości funkcję decydenta polityki pieniężnej przejmuje jeden z krajów, powodując, że wytwarza się hierarchiczny system walutowy oparty na dominującej pozycji waluty i polityce pieniężnej jednego z krajów. Przykładem funkcjonowania takiej unii jest funkcjonująca w drugiej połowie lat 70. XX w. tzw. strefa dominacji marki niemieckiej w ramach EWG.

- Unia bez administracyjnie ograniczanych wahań kursów (ang. *free intercirculation union*) – zakłada swobodny transfer walut krajowych wewnątrz unii. Kursy walutowe nie są *de jure* stałe. Jednakże, aby w długim okresie waluta krajowa nie została wyparta z obiegu, kraje członkowskie nie mogą prowadzić całkowicie niezależnej polityki pieniężnej. Konkurencja między walutami generowana przez taki rodzaj porozumienia monetarnego prowadziłaby do wypierania z obiegu słabszych walut. Ponieważ żadna władza centralna nie chciałaby ponosić takiego kosztu politycznego, mechanizm unii zachęca do koordynowania polityki pieniężnej między krajami. Dyscyplina dla polityki pieniężnej, wynikająca z reguł tej unii, prowadzi do zbliżenia kształtowania się podstawowych wielkości rynku pieniężnego, stóp inflacji oraz stabilizowania *de facto* kursów walutowych.
- Unia z walutą paralelną (ang. *parallel currency union*) – kraje członkowskie utrzymują waluty krajowe, ale w obiegu równolegle cyrkuluje wspólna waluta unii. W unii tej także dochodzi do zjawiska konkurowania walut między sobą, w tym przypadku jednak konkuruje waluta krajowa z paralelną. Funkcjonuje tu wspólny bank centralny odpowiedzialny za emisję wspólnej waluty.

Analiza powyższych form porozumień monetarnych pozwala zauważyć, że różni je to:

- czy występuje wspólna waluta i wspólny bank centralny odpowiedzialny za jej emisję czy też system stałych kursów walutowych,
- jaki jest zakres autonomii polityki pieniężnej realizowanej na poziomie krajowym,
- jaki jest zakres koordynacji polityki pieniężnej oraz czy jest to koordynacja typu *ex ante* czy *ex post*,
- czy występuje zjawisko konkurencji między walutami (ang. *currency competition*).

Warto zauważyć, że w procesie tworzenia integracji walutowej w ramach UE oparto się na pierwszej formie wg klasyfikacji Vaubela. Inaczej mówiąc, Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW) funkcjonująca od 1999 r. w ramach UE jest:

- w sensie klasyfikacji Balassy unią gospodarczą i walutową (ang. *economic and monetary union*),
- w sensie klasyfikacji Vaubela unią walutową (ang. *currency union*),
- w szerokim ujęciu, ze względu na posiadanie dwóch kluczowych atrybutów integracji walutowej, czyli wspólnego banku centralnego i wspólnej waluty, unią monetarną (ang. *monetary union*).

Należy także pamiętać, że brytyjskie koncepcje tworzenia unii monetarnej w ramach UE opierały się na koncepcji unii bez administracyjnie ograniczanych wahań kursów oraz unii z walutą paralelną. Stanowisko brytyjskie spotkało się jednak ze sprzeciwem ze strony pozostałych krajów członkowskich UE.

Jak wynika z powyższych rozważań, istotnym czynnikiem wyróżniającym alternatywne porozumienia monetarne jest to, czy mamy do czynienia z wprowadzeniem siatki stałych kursów walutowych między walutami krajów integrujących się, czy też z wycofaniem walut krajowych i wprowadzeniem wspólnej waluty emitowanej przez wspólny bank centralny. Z ekonomicznego punktu widzenia oba rozwiązania są identyczne – oznaczają bowiem eliminację ryzyka kursowego. Zasadnicza różnica jest natury psychologicznej – wprowadzenie wspólnej waluty emitowanej przez wspólny bank centralny jest rozwiązaniem zapewniającym podmioty gospodarcze o nieodwracalności (a przynajmniej utrudnionej, z techniczno-operacyjnego punktu widzenia) takiego przedsięwzięcia, co sprzyja kształtowaniu ich oczekiwań inflacyjnych, gospodarczych i przenosi się na wzrost wiarygodności takiego porozumienia. Badania teoretyczne nad kosztami transakcyjnymi potwierdzają rolę czynnika instytucjonalnego w promowaniu wiarygodności porozumień (Cohen, 2003, s. 277). Im większe koszty wyjścia z porozumienia (ang. *exit costs*), tym mniejsza pokusa dla rządu przeciwstawiania się regułom porozumienia. Doświadczenia historyczne wskazują, że istnieje potencjalna korelacja między stopniem centralizacji unii monetarnej a jej trwałością (Cohen, 2003, s. 278).

1.2.1.2. Symetryczne versus asymetryczne porozumienia monetarne

Inną spotykaną w literaturze klasyfikacją unii monetarnych (porozumień monetarnych) jest ich podział ze względu na symetryczność/asymetryczność. Symetryczna unia to taka, w której wszystkie kraje członkowskie funkcjonują na takich samych zasadach, taki sam jest też odnoszony przez nie bilans kosztów i korzyści. Cohen podkreśla, że unia monetarna działa jak kartel, jej celem jest poprawa pozycji rynkowej wszystkich członków. W jego rozumieniu pełna unia monetarna (ang. *full monetary union*) z zasady cechuje się wzajemnością, jest wyrazem kolektywnego działania (Cohen, 2003, s. 277).

W porozumieniu/unii asymetrycznej kraje funkcjonują na różnych zasadach (widoczny hegemon monetarny), zróżnicowany jest rozkład korzyści i kosztów między nimi. Przykładem unii symetrycznej jest obecna UGiW w ramach UE, czyli w klasyfikacji Vaubela *currency union*. Przykładem unii asymetrycznej jest funkcjonująca w klasyfikacji Vaubela *exchange rate union*.

Ponieważ literatura teoretyczna dotycząca integracji monetarnej wywodzi się z funkcjonującej w finansach międzynarodowych tzw. teorii wyboru reżimu kursowego, można próbować postrzegać symetryczność/asymetryczność tej płaszczyzny integracji przez pryzmat wprowadzania tzw. ekstremalnych reżimów kursowych. Jeśli pójdziemy tym tokiem rozumowania, do asymetrycznych unii monetarnych zaliczymy te oparte na tzw. ekstremalnych reżimach kursowych (ang. *extreme exchange*

rate regimes), które zgodnie z nomenklaturą MFW klasyfikowane są jako tzw. *hard peg*. Należą do nich tzw. dolaryzacja (zgodnie z oficjalną terminologią MFW nazywana *exchange rate arrangement with no separate legal tender*) oraz *currency board*.

Dolaryzacja (oficjalna) oznacza zastąpienie krajową jednostką pieniężną zagranicznego obiegu pieniężnego, gdzie jest wykorzystywana jako środek płatniczy, ale także w pozostałych funkcjach pieniądza. Asymetria monetarna polega na odmiennym funkcjonowaniu sektora finansowego i monetarnego w kraju dokonującym dolaryzacji oficjalnej i kraju emitencie waluty (np. w zakresie dostępu do refinansowania systemu bankowego w banku centralnym), co przekłada się na rozkład korzyści i kosztów.

Currency board (zarząd walutowy/ urząd emisji pieniądza/ izba walutowa) jest reżimem kursowym, w którym kraj (grupa krajów) ustanawia stały kurs walutowy w stosunku do waluty-kotwicy (jest to więc unia oparta na kursie stałym, a nie wspólnej jednostce pieniężnej, jak w systemie dolaryzacji). Ze względu na specyficzne reguły emisji pieniądza (zasada pokrycia w rezerwach walutowych) ograniczona jest mocno autonomia krajowej polityki pieniężnej, zaś reżim nazywany jest potocznie „współczesnym Goldstandardem”. Historycznie izby walutowe były stosowane w koloniach brytyjskich w XIX w. Polegały zasadniczo na wymianie waluty krajowej na funty angielskie według sztywnego parytetu. Współczesne izby walutowe to w rzeczywistości banki centralne z bardzo ograniczonymi możliwościami autonomicznego kształtowania podaży pieniądza, przez to też udzielania kredytów refinansowych systemowi bankowemu. Współcześnie izby walutowe wprowadza się w dwóch przypadkach: w krajach małych (często były to kraje powstałe po rozpadzie większego kraju, nie mające doświadczeń w prowadzeniu polityki pieniężnej, co przenosiło się na problem budowy wiarygodności banku centralnego – np. Estonia, Bośnia i Hercegowina) oraz w krajach, w których na skutek hiperinflacji bank centralny utracił wiarygodność jako instytucja dbająca o stabilność pieniądza (Argentyna, Bułgaria). Asymetria w tym przypadku oznacza, że kraj emitujący walutę-kotwicę jest decydentem polityki pieniężnej, zaś kraj wprowadzający izbę walutową jest zmuszony importować tę politykę. Ze względu na to, że kraj emitujący walutę-kotwicę prowadzi stabilną politykę pieniężną (najczęściej wybieranymi walutami są USD, EUR), kraj wprowadzający izbę odnosi korzyść w postaci dezinflacji, spadku stóp procentowych, stabilizowania oczekiwań inflacyjnych, wzrostu wiarygodności banku centralnego. Kosztami wprowadzenia takiego reżimu kursowego dla kraju są m.in.:

- konieczność utrzymywania wysokich rezerw walutowych (najczęściej w postaci nisko oprocentowanych depozytów i innych lokat krótkoterminowych),
- konieczność prowadzenia zdyscyplinowanej polityki fiskalnej,
- wymóg szczególnie rygorystycznego egzekwowania norm ostrożnościowych w sektorze bankowym,
- pozbawienie możliwości akomodowania szoków zewnętrznych instrumentami polityki gospodarczej.

Zgodnie z danymi MFW odnośnie do stosowania reżimów *hard peg* w postaci *currency board* oraz *exchange rate arrangement with no separate legal tender*, obecnie są one wykorzystywane przez 24 kraje członkowskie. MFW zwraca jednocześnie uwagę, że charakteryzuje je sporadyczne wychodzenie z reżimu (ang. *exit strategy*), ze względu na zmiany strukturalne, które muszą towarzyszyć takiej strategii (IMF, 2019b, s. 7).

Tabela 1.1. Stosowanie reżimów kursowych typu *hard peg*, 2019 r.

Typ reżimu kursowego (liczba krajów)	Kotwica kursowa			
	USD	EUR	Waluta koszykowa	Inna
<i>No separate legal tender</i> (13)	Ekwador Salwador Wyspy Marshalla Mikronezja Palau Panama Timor Wschodni	Kosowo Czarnogóra San Marino	–	Kiribati Nauru Tuvalu
<i>Currency board</i> (11)	Dżibuti Hongkong SAR Kraje ECCU (6)	Bośnia i Hercegowina Bułgaria	–	Brunei

Źródło: IMF (2019b).

Wprowadzanie unii monetarnej opartej na zbiorowym kursie stałym w stosunku do waluty międzynarodowej lub koszyka walut (zgodnie z klasyfikacją MFW: *conventional peg arrangement*) też wykazuje pewne cechy unii asymetrycznej. Unia walutowa krajów rozwijających się, oparta na kotwiczeniu wspólnej waluty do waluty międzynarodowej (np. *casus* obecnych unii afrykańskich³), pozwalająca na import zagranicznej polityki pieniężnej, niewątpliwie zapobiega tworzeniu się nacisków inflacyjnych, jednocześnie jednak uniemożliwia wykorzystanie polityki pieniężnej do zarządzania kryzysami realnymi i finansowymi oraz szokami zewnętrznymi, które prowadzą do zmiany kursów walutowych między globalnymi walutami (Aizenman, 2016, s. 4).

3 Afrykańskie unie walutowe: WAEMU (*West African Economic and Monetary Union*) i CEMAC (*Central African Economic and Monetary Community*) są klasyfikowane wg taksonomii reżimów kursowych stosowanej przez MFW jako konwencjonalny kurs stały. Tak samo była dawniej klasyfikowana europejska UGiW, jednak po zmianie metodologii klasyfikowania wprowadzonej przez MFW, figuruje ona jako unia stosująca *free floating* (kurs całkowicie płynny).

1.2.1.3. Historyczne *versus* współczesne unie walutowe. Unie narodowe *versus* ponadnarodowe

Kolejnym kryterium podziału unii monetarnych jest klasyfikowanie ich na historyczne (które już nie funkcjonują) oraz współczesne. Ponadto zwraca się uwagę, że mogą one przybierać charakter unii narodowych (dla krajów opartych na strukturze federalnej, np. USA) lub ponadnarodowych (np. Łacińska Unia Monetarna)⁴. Taka klasyfikacja (por. tabela 1.2) może budzić kontrowersje, zwłaszcza zaliczanie do narodowych unii historycznych, funkcjonujących w XX w. unii w ramach Rosji, ZSRR, Jugosławii i Czechosłowacji. Bordo i Jonung (1999) przyznają jednocześnie, że klasyfikowanie UGiW jest trudne i może się wydawać niejednoznaczne, ze względu na unikalność przedsięwzięcia; ale bliżej jej do unii narodowej. Bordo i Jonung uzasadniają, że historyczne unie narodowe charakteryzowały dwie cechy: 1) poprzedzone były unifikacją polityczną, 2) oparte były na walucie kruszcowej, w związku z czym były „prostszy” proces niż integracja monetarna w ramach UE. Według Bordo i Jonung (1999) za klasyfikowaniem UGiW jako unii narodowej przemawiają dwa argumenty:

- jest jeden wspólny bank centralny emitujący wspólną walutę, polityka pieniężna jest scentralizowana,
- członkostwo w unii i wprowadzenie wspólnej waluty traktowane jest jako proces trwały, nie ma przewidzianej „klauszuli ucieczki” (ang. *no escape clause*).

Do najbardziej znanych historycznych, jednocześnie ponadnarodowych, unii walutowych należą:

1. Łacińska Unia Monetarna (utworzona w 1865 r., funkcjonująca do 1920 r.), powstała z inicjatywy Francji, obejmująca ponadto Belgię, Szwajcarię, Włochy, Grecję i Bułgarię. Główne jej cechy:
 - obowiązywał bimetalizm oparty na srebrze i złocie,
 - przyjęto złotego franka francuskiego jako standard monetarny,
 - każdy kraj mógł emitować własne monety o ustalonym względem siebie parytecie,
 - poszczególne kraje mogły również emitować monety ze srebra, które miały tylko charakter wewnętrzny (mogły być używane tylko w kraju emitenta),
 - wprowadzono bardzo prosty mechanizm zabezpieczający przed inflacją; państwa nie mogły wybić więcej niż 6 franków na obywatela.
2. Skandynawska Unia Monetarna (powstała w 1873 r., funkcjonująca do 1924 r.), obejmująca Szwecję, Danię i Norwegię. Główne założenia:
 - kraje zobowiązały się do wzajemnego akceptowania swoich złotych monet jako legalnych środków płatniczych, od 1900 r. kraje akceptowały wzajemnie również banknoty,

4 Podział taki stosują m.in. Bordo, Jonung (1999), Garber, Spencer (1994), Goodhart (1995).

- wprowadzono wspólną nową walutę: koronę, która w przyszłości miała zastąpić dotychczasowe waluty,
- nieformalnie uzgadniano rozmiary emisji pieniądza,
- utworzono system rezerw oraz linii kredytowych.

Z badań Bordo i Jonung (1999) wynikają ciekawe obserwacje potwierdzające, że:

- Procesy regionalizmu walutowego występują falami. Wyraźną falę (I) obserwuje się w II połowie XIX w., w warunkach systemu waluty kruszcowej, wraz z powstawaniem nowoczesnych państw narodowych i procesami integracji politycznej, a także w ramach prób tworzenia ponadnarodowego subsystemu walutowego. Kolejna (II) fala przypada na okres po zakończeniu I wojny światowej wraz z odejściem od systemu waluty złotej i podejmowanymi próbami restauracji Goldstandardu. Wreszcie (III) fala regionalizmu walutowego to okres po zakończeniu II wojny światowej, kiedy powstawały nowe państwa (Jugosławia, Czechosłowacja, ZSRR) oraz następowały procesy dekolonizacji (inicjujące procesy regionalizmu walutowego zwłaszcza w Afryce).
- Wśród przyczyn rozpadu unii monetarnych (por. tabela 1.3) przeplatają się zarówno czynniki monetarne (rozbieżność polityk pieniężnych), jak i polityczne (niestabilność polityczna, wyłanianie się nowych państw). Kluczowym czynnikiem determinującym zarówno chęć tworzenia, trwałość unii oraz potencjalnie jej rozpad jest jednak czynnik polityczny. Oznacza to albo konieczność wyłonienia się silnego hegemonu, albo funkcjonowania sieci trwałych powiązań instytucjonalnych. Wagę tego czynnika odzwierciedla stwierdzenie Bordo i Jonung (1999, s. 25), że „jedność polityczna jest klejem, sklejającym integrację monetarną”.

Tabela 1.2. Tworzenie niektórych unii monetarnych w XIX w.

Unia monetarna	Okres utworzenia
<i>Narodowe unie monetarne:</i>	
Stany Zjednoczone	1789–1792
Włochy	1861
Niemcy	1875
<i>Ponadnarodowe unie monetarne:</i>	
Łacińska Unia Monetarna	1865
Skandynawska Unia Monetarna	1873–1875

Źródło: Bordo, Jonung (1999).

Tabela 1.3. Rozpad niektórych unii monetarnych w XX w.

Unia monetarna	Okres rozpadu	Przyczyna rozpadu
<i>Narodowe unie monetarne:</i>		
Austria	1919–1927	przegrana w wojnie, utworzenie kilku nowych państw
Rosja	1918–1920	utworzenie kilku nowych państw
Związek Radziecki	1992–1994	niestabilność polityczna, utworzenie kilku nowych państw
Jugosławia	1991–1994	niestabilność polityczna, wojna domowa, powstanie nowych państw
Czechosłowacja	1993	rozbieżności polityczne, powstanie nowych państw
<i>Ponadnarodowe unie monetarne:</i>		
Łacińska Unia Monetarna	1914–1927	rozbieżności w politykach pieniężnych
Skandynawska Unia Monetarna	1914–1924	rozbieżności w politykach pieniężnych

Źródło: Bordo, Jonung (1999).

Do najbardziej zaawansowanych instrumentów integracji walutowej należy wspólny bank centralny emitujący wspólną walutę. Ze względu jednak zarówno na trudności z tworzeniem „prawdziwej” unii monetarnej, jak i potencjalne napięcia i koszty wynikające z jej utworzenia coraz częściej współczesne zjawiska regionalizmu walutowego opierają się na wykorzystywaniu „łagodniejszych” instrumentów integracji. W wyniku rozpowszechniania się takiej tendencji popularne staje się stosowanie szerszego terminu, jakim jest regionalizm walutowy/monetarny i finansowy (ang. *monetary/currency and financial regionalism*), do określenia szerokiego zakresu zachodzących zjawisk w warunkach globalizacji.

Instrumentami integracji walutowej/finansowej są:

- system *poolingu* rezerw walutowych polegający na stworzeniu i zarządzaniu wspólnym zasobem rezerw w celu minimalizowania kosztów związanych z ich posiadaniem oraz maksymalizowaniem korzyści,
- linie swapowe (bilateralne, wielostronne), które można określić jako wzajemne umowy kredytowe między bankami centralnymi mające na celu krótkoterminowe dostarczenie płynności (Muhlich, Fritz, 2016, s. 6)
- instrumenty wsparcia kredytowego, płynnościowego, dostarczane poza systemem bankowości centralnej (np. poprzez instytucje sektora rządowego, inne publiczne lub quasi-publiczne podmioty), tworzenie infrastruktury wspólnego rynku finansowego, wspólnych systemów płatności i rozliczeń.

Jako swego rodzaju innowacyjny instrument można tu także wymienić *pooling* ryzyka fiskalnego w postaci wspólnego funduszu z transferowanych wpływów budżetowych (rozwiązanie rekomendowane przez MFW dla Wschodniokaraibskiej Unii Walutowej).

Instrumenty te są obecnie rozbudowywane i wykorzystywane w ramach Regionalnych Porozumień Finansowych (ang. *Regional Financing/Financial Arrangements* – RFA), stanowiących „słabszą formę” integracji monetarnej i finansowej. Choć pierwsze RFA powstawały już w latach 50. i 60. XX w., prawdziwy ich rozkwit w gospodarce globalnej, obserwowany od końca XX w., można tłumaczyć:

- niezadowoleniem z funkcjonowania międzynarodowej architektury finansowej pod auspicjami MFW i rosnącymi obawami o nieefektywność scentralizowanego międzynarodowego systemu walutowego. Uznaje się, że RFA, będąc „geograficznie bliżej” krajów członkowskich niż MFW, dysponują lepszą informacją o kształcie implementowanych polityk w krajach dotkniętych kryzysem, stąd wsparcie może być efektywniej ukierunkowane. Nie muszą stosować zasady *one size fits all* przy alokowaniu płynności, różnicując zasady i warunki wsparcia finansowego w zależności od konkretnego przypadku, co wobec często asymetrycznej pozycji krajów w regionie czyni instrument bardziej elastycznym. Ponadto mniejsza liczba krajów członkowskich RFA w porównaniu z multilateralnym charakterem MFW sprzyja szybkiemu podejmowaniu decyzji, co także jest czynnikiem warunkującym efektywność (ECB, 2016, s. 49; Muhlich, Fritz, 2016, s. 14–16);
- świadomością potrzeby budowy Globalnej Sieci Bezpieczeństwa Finansowego (ang. *Global Financial Safety Net*, GFSN), składającej się z kilku komponentów, pozwalającej komplementarnie wykorzystywać płaszczyzny: jednostronną (np. poprzez akumulację rezerw walutowych), regionalną oraz multilateralną (np. poprzez modyfikację zasad wsparcia płynnościowego ze strony MFW) dla zapewniania stabilności międzynarodowego systemu walutowego i finansowego. Komplementarne wykorzystanie różnych komponentów GFSN wynika także z ograniczonych możliwości tworzenia buforów finansowych w ramach RFA, co powoduje, że w warunkach przedłużającego się kryzysu, o regionalnym charakterze, środki te muszą być uzupełniane z innych źródeł (głównie multilateralnych).

Popularność RFA jako komponentu GFSN oraz wiodącej formy współczesnego regionalizmu walutowego i finansowego obrazuje także zmianę w podejściu do roli tego typu porozumień regionalnych w stabilizowaniu międzynarodowego systemu walutowego i tworzeniu globalnej architektury finansowej. Jeszcze w latach 90. XX w. panowało przekonanie, że regionalizm walutowy i finansowy szkodzi multilateralizmowi, czego najlepszym przykładem było zablokowanie przez Stany Zjednoczone oraz MFW propozycji Japonii dotyczącej utworzenia Azjatyckiego Funduszu Walutowego (AMF, ang. *Asian Monetary Fund*), który dostarczając płynność, miał przeciwdziałać wpływom ataków spekulacyjnych na

waluty w regionie, stanowiąc właśnie regionalną sieć bezpieczeństwa finansowego. USA obawiały się, że AMF może osłabić ich pozycję w regionie. Razem z MFW dowodziły, że utworzenie AMF stanowi zduplikowanie funkcji MFW oraz może nasilać pokusę nadużycia krajów pożyczkobiorców (Moon, Rhee, 2012, s. 108–109). Obecnie wiele ugrupowań będących na zaawansowanym etapie procesów integracyjnych (np. MERCOSUR, ASEAN) nie podejmuje dyskusji o tworzeniu „prawdziwej” unii monetarnej, koncentrując się na budowie i ulepszaniu struktur integracyjnych w postaci RFA.

Wzrost znaczenia RFA w procesach regionalizmu walutowego i finansowego ilustruje fakt, że całkowite ich zasoby finansowe zwiększyły się dziesięciokrotnie w okresie 2007–2017, osiągając poziom 1,2 mld USD, porównywalny zatem do obecnych zasobów finansowych MFW (Gallego i in., 2018).

1.2.2. Teoretyczne aspekty funkcjonowania unii walutowej/monetarnej

1.2.2.1. Teoria optymalnych obszarów walutowych – ujęcie tradycyjne, współczesne i pokryzysowe

W przeciwieństwie do strefy wolnego handlu i unii celnej, które dysponują zwartą literaturą teoretyczną, etap integracji gospodarczo-walutowej nie stanowi przedmiotu pogłębionych rozważań w teorii integracji. Teoretycznym punktem odniesienia dla tej płaszczyzny (formy/stadium) integracji jest tzw. teoria optymalnych obszarów walutowych (teoria OOW). Co ciekawe, teoria OOW wytworzyła się na bazie dyskusji dotyczącej wyższości i większej użyteczności alternatywnych, skrajnych reżimów kursowych (reżimy płynne *versus* stałe) w okresie funkcjonowania systemu walutowego z Bretton Woods (lata 60. XX w.), a więc w okresie funkcjonowania globalnego systemu kursów stałych dostosowywanych okresowo (ang. *adjustable pegs*). Dyskusja, rozpoczęta przez Mundella (1961), sprowokowała innych ekonomistów do włączenia się w tę polemikę, tworząc podstawy nurtu teoretycznego, zwanego dziś tradycyjnym (klasycznym) ujęciem teorii OOW. Nurt tradycyjny teorii OOW polega na wyodrębnianiu czynnika (kryterium) określającego zdolność kraju do wejścia do unii monetarnej. Ponieważ punktem wyjścia rozważań w nurcie tradycyjnym jest dylemat wyboru reżimu kursowego, wskazanie odpowiedniego kryterium (czynnika) oznacza uznanie zdolności kraju do rezygnacji z kursu walutowego jako instrumentu realizacji polityki gospodarczej (wykorzystania możliwości jego dewaluacji). Inaczej ujmując, dyskusja w nurcie tradycyjnym polega na wskazaniu kryterium gospodarki (kryterium makroekonomicznego, monetarnego, ale także cechy strukturalnej gospodarki) zdolnego do substytuowania kursu walutowego jako instrumentu poprawy konkurencyjności kraju. Wypełnianie wyodrębnianych w tym nurcie kryteriów (stanowiących

mechanizmy dostosowawcze w miejsce kursu walutowego) może umożliwić krajowi wchodzącemu do unii monetarnej amortyzowanie szoków asymetrycznych występujących między krajami. Kluczowe kryteria OOW w ujęciu tradycyjnym to:

- mobilność siły roboczej,
- elastyczność płac i cen,
- redystrybucja fiskalna,
- otwartość gospodarki,
- dywersyfikacja struktury produkcji.

Kolejni ekonomiści dodawali inne kryteria uczestnictwa w OOW, np. podobieństwo stóp inflacji, korelację cykli koniunkturalnych, integrację rynków finansowych.

Formułowane w nurcie tradycyjnym kryteria OOW mają różny charakter (niektóre oparte są na finansowych, inne na realnych charakterystykach gospodarek). Ponadto niektóre z nich odzwierciedlają podatność gospodarki na szoki, inne zaś odzwierciedlają zdolność gospodarki do absorbowania szoków (czyli elastyczność dostosowawczą kraju, m.in. elastyczność cen)⁵. We współczesnej literaturze istnieje jednak konsensus, że w uzasadnianiu uczestnictwa kraju w unii monetarnej rola teorii OOW jest co najmniej ograniczona. Wynika to np. z faktu, że trudno, aby poszczególne kraje wypełniały jednocześnie wszystkie kryteria, ponadto nie wszystkie kryteria są mierzalne, trudno także porównać ich relatywne znaczenie (Cohen, 2003, s. 278). Goodhart (1995, s. 452) stwierdza wprost, że teoria OOW ma „relatywnie małą wartość predykcyjną”.

Dyskusja nad OOW zanikła w latach 80. XX w., głównie na skutek niepowodzenia w tworzeniu unii walutowej w ramach EWG (plan Wernera) i zmiany w koncepcji integracji w kierunku tworzenia strefy stabilizacji walutowej (czemu służył utworzony w 1979 r. Europejski System Walutowy). Do odrodzenia teorii OOW doszło w latach 90. XX w. wraz z realizacją koncepcji tworzenia UGiW w ramach UE. W nowym ujęciu teoretycznym unia walutowa może być mniej kosztowna i jednocześnie bardziej korzystna, niż to zakładano w teorii tradycyjnej. Nowa teoria OOW uaktualnia kryteria zgodnie z teorią monetarystyczną i teorią racjonalnych oczekiwań. W jej ramach przeprowadza się analizę zdolności państw do uczestniczenia w unii walutowej i określa korzyści, które mogą z niej osiągnąć przy danych kosztach.

W nowej teorii OOW zatem nie formułuje się kolejnych kryteriów, lecz analizuje tradycyjne z punktu widzenia współczesnej teorii makroekonomicznej. W ujęciu tym uwaga skupiona jest na analizie kosztowej włączenia się poszczególnych krajów do unii monetarnej i przeciwstawia się koszty korzyściom, które te kraje będą mogły odnieść ze stosowania wspólnej waluty. Ponadto w nowej teorii w większym stopniu niż w tradycyjnej bierze się pod uwagę czynniki polityczne.

5 Taką dualną naturę kryteriów OOW podkreśla się m.in. w raporcie na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej (2009).

Istotny krok w modyfikacji bilansu korzyści i kosztów integracji walutowej stanowiła teza o endogeniczności kryteriów OOW, która pojawiła się w drugiej połowie lat 90. W świetle tej tezy o wejściu do unii walutowej niekoniecznie musi przesądzać spełnienie (*ex ante*) kryteriów formułowanych przez tradycyjną teorię OOW. Frankel i Rose (1998) wykazali, że w warunkach globalizującego się światowego rynku i zwiększającej się integracji gospodarek, bardziej adekwatna jest teza o endogenicznej naturze kryteriów. Zatem stopnie integracji gospodarczej i cykli koniunkturalnych to procesy endogeniczne w stosunku do procesu integracji walutowej. Dlatego też kraje, które stworzą unię walutową i wyeliminują istotną barierę, jaką w integracji finansowej i walutowej stanowi odrębna waluta, zintensyfikują wymianę handlową. W rezultacie zwiększy się zakres korelacji cykli koniunkturalnych między nimi i wobec tego lepiej (*ex post*) spełnią one kryteria OOW. Ponadto, w myśl założeń tezy o endogeniczności kryteriów OOW, gotowość do rezygnacji z własnej waluty na rzecz przyjęcia wspólnej daje o wiele istotniejsze korzyści niż wynikające tylko z usztywnienia kursu. Prekursorzy tezy stwierdzili, że użycie wspólnej waluty przez usunięcie jednej z ważnych barier pozwala na wzrost wolumenu obrotów w wyniku efektu kreacji handlu. Wykazali, że handel między regionami w ramach tego samego krajowego obszaru walutowego może być nawet dwu- lub trzykrotnie większy niż handel między regionami należącymi do różnych obszarów walutowych (Rose, 2000, s. 9–45)⁶.

Efekt endogeniczności wynika z:

- eliminacji ryzyka kursowego i usunięcia wszelkich granic (łącznie z granicami wyznaczonymi przez użycie pieniądza narodowego). Przyczynia się to do skracania dystansu, zmniejszenia kosztów transakcyjnych oraz kosztów ubezpieczenia od ryzyka kursowego,
- redukcji kosztów pozyskania informacji,
- hipotezy efektu sieci (ang. *network effect*) – pieniądź ma tym większą użyteczność, im szerszy jest zakres jego stosowania. Inaczej mówiąc, użyteczność pieniądza rośnie wraz ze wzrostem liczby jego użytkowników oraz skalą transakcji, w których jest wykorzystywany.

Wzrost handlu w wyniku utworzenia unii monetarnej następuje także jako implikacja synchronizacji cykli koniunkturalnych, wzrostu stabilności kursowej i makroekonomicznej, przejrzystości cen (De Grauwe, 2009).

Optymistyczny wydźwięk tezy o endogeniczności kryteriów OOW oraz nowego ujęcia teorii OOW odnośnie do tworzenia unii walutowej osłabił na skutek wzrostu skali integracji finansowej, a wyraźnie unaocznili to doświadczenia globalnego kryzysu finansowego (2007–2009). Kryzys zadłużeniowy Grecji i krajów peryferyjnych doprowadził wręcz do postulowania rewizji kryteriów OOW

6 Mimo że metodologia zastosowana przez Rose'a była poddana krytyce, pozytywny wpływ integracji monetarnej na handel był potwierdzony przez liczne badania empiryczne stosujące odmienne metodologie.

i implikacji płynących z nowego ujęcia teoretycznego – tezę taką stawia Aizenman (2016). Wskazuje, że wysoki stopień integracji finansowej, objawiający się dużą skalą przepływów finansowych przy niedostatecznej regulacji w pośrednictwie finansowym (brak unii bankowej), podnosi koszt uczestnictwa w unii walutowej (także w asymetrycznych formach tej unii, jak *currency board* czy dolaryzacja). Uzależnienie od finansowania zewnętrznego, oznaczające podatność na nastroje rynkowe, w przypadku krajów peryferyjnych UGiW wskazuje, jak bardzo „kruchą konstrukcją” może być unia monetarna. Po dekadzie wysokiego poziomu pożyczania środków finansowych z zagranicy przez kraje peryferyjne, w dużej mierze finansującego boom w sektorze nieruchomości i konsumpcję, gwałtowne wstrzymanie napływu kapitału zagranicznego (ang. *sudden stop*) oznaczało dla tych krajów kosztowne procesy dostosowawcze: konieczność delewarowania w systemie prywatnym, gwałtowny spadek popytu w połączeniu z pogłębianiem się nierównowagi na rachunku obrotów bieżących, korekty cen nieruchomości. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym ten koszt jest brak efektywnych instrumentów amortyzowania szoków ze strony polityki fiskalnej (brak federalizmu fiskalnego w UGiW). Wzrost spreadów obligacji skarbowych krajów członkowskich UGiW, wzmocniony przez sztywności cen i płac, spowodował, że kryzys okazał się dla krajów peryferyjnych głębszy i bardziej deflacyjny. Powolne tempo wewnętrznej deprecjacji unaoczniało skalę „nawisu długu” (ang. *debt overhang*) i pogłębiło skalę recesji (Aizenman, 2016, s. 9).

Kluczowa lekcja z kryzysu jest taka, że szybko transmitujące się asymetryczne szoki finansowe w połączeniu z realnymi zniekształceniami stanowią zagrożenie dla stabilności unii walutowej. Okazuje się, że unia walutowa, która może przetrwać w warunkach występujących różnic we wzroście gospodarczym i braku integracji finansowej między krajami członkowskimi, jednocześnie może prowadzić do redukcji wzrostu w krajach dłużniczych finansujących strukturalne nierównowagi napływami kapitału, kiedy następuje jego wstrzymanie. Sytuacja ta prowadzi do kryzysu bankowego i zadłużeniowego (zarówno długu publicznego, jak i prywatnego). W warunkach posiadania niezależnego kursu walutowego możliwe byłoby dostosowanie poprzez deprecjację kursu, co mogłoby pozwolić uniknąć recesyjnych skutków kryzysu bankowego. W warunkach unii monetarnej niezbędne staje się jednak funkcjonowanie efektywnych instytucji i polityk zapewniających dostosowanie do asymetrycznych szoków finansowych i realnych dotyczących kraje członkowskie. Dlatego też, w obliczu kryzysu bankowego i zadłużeniowego krajów peryferyjnych (Grecja, Hiszpania, Portugalia), UGiW wprowadziła nowe instrumenty wsparcia finansowego, o czym szerzej piszemy w kolejnym rozdziale. Paradoksalnie unia walutowa charakteryzująca się płytkością rynków finansowych oraz niskim stopniem integracji finansowej między krajami członkowskimi (unie między krajami rozwijającymi się) może okazać się bardziej stabilną (ograniczona skala finansowania może ograniczać bowiem ekspozycję na asymetryczne szoki finansowe), jednakże kosztem zahamowania wzrostu w sektorach uzależnionych

od zewnętrznego finansowania. W przypadku unii walutowych, w których dominuje eksport surowców naturalnych, członkostwo w unii może utrudniać dywersyfikację produkcji w kierunku towarów przetworzonych, wzmacniać występowanie syndromu „zarazy holenderskiej” (ang. *Dutch disease*), a także utrudniać dostosowanie do szoków *terms of trade* (Aizenman, 2016).

1.2.2.2. Mechanizm integracji walutowej a procesy konwergencji

Tradycyjny nurt teorii OOW wskazywał na konieczność wyodrębniania zestawu wskaźników, które powinny być ujednolicone *ex ante* przez kraje członkowskie. W praktyce procesów integracyjnych kraje formułują zestawy wskaźników zbieżności, których wypełnienie staje się warunkiem uczestnictwa w tym etapie integracji. W odniesieniu do UGiW sformułowano zestaw pięciu wskaźników konwergencji obejmujących kształtowanie się wielkości fiskalnych i monetarnych. Analiza kryteriów konwergencji nominalnej przez pryzmat wykorzystania dorobku teoretycznego (w postaci teorii OOW) prowadzi do wniosku, że w procesie budowy unii monetarnej w ramach UE:

- w bardzo niewielkim stopniu oparto się na teorii OOW, w zasadzie odwołano się tylko do kryterium inflacyjnego,
- kryteria konwergencji nominalnej zostały ustalone arbitralnie, brak jest zwartego modelu teoretycznego uzasadniającego taką kombinację przyjętych kryteriów i ich wartości progowych.

Niemniej jednak podejście formułowania zestawu wskaźników zostało przeniesione na inne obszary integracyjne aspirujące do tworzenia unii monetarnej. Odnajdujemy je w przypadku integracji monetarnej w Afryce (m.in. ECOWAS) czy też w ramach procesów integracyjnych krajów Zatoki Perskiej.

W procesach integracji mówimy *de facto* o dwóch rodzajach konwergencji. Oprócz wspomnianej konwergencji nominalnej (mierzonej kształtowaniem się podstawowych wskaźników gospodarczych) występuje też konwergencja realna. Jest ona w literaturze różnie definiowana. W szerszym ujęciu jest ona utożsamiana z konwergencją cech strukturalnych danej gospodarki, co znajduje odzwierciedlenie w podobnie kształtujących się komponentach krajowego produktu (udział konsumpcji, kredytu itd.). W ujęciu węższym konwergencja realna utożsamiana jest z poziomem rozwoju danej gospodarki, mierzonym PKB *per capita*. Zwraca się także uwagę, że konwergencję realną należy raczej rozumieć jako konieczność wzmocnienia podażowej strony gospodarki, zwiększenia elastyczności rynków pracy i produkcji, wprowadzenia przejrzystego i stabilnego systemu podatkowego, restrukturyzacji zapóźnionych gałęzi gospodarki (Wójcik, 2008, s. 37).

Rozdział 2

Procesy integracji i dezintegracji w Unii Europejskiej

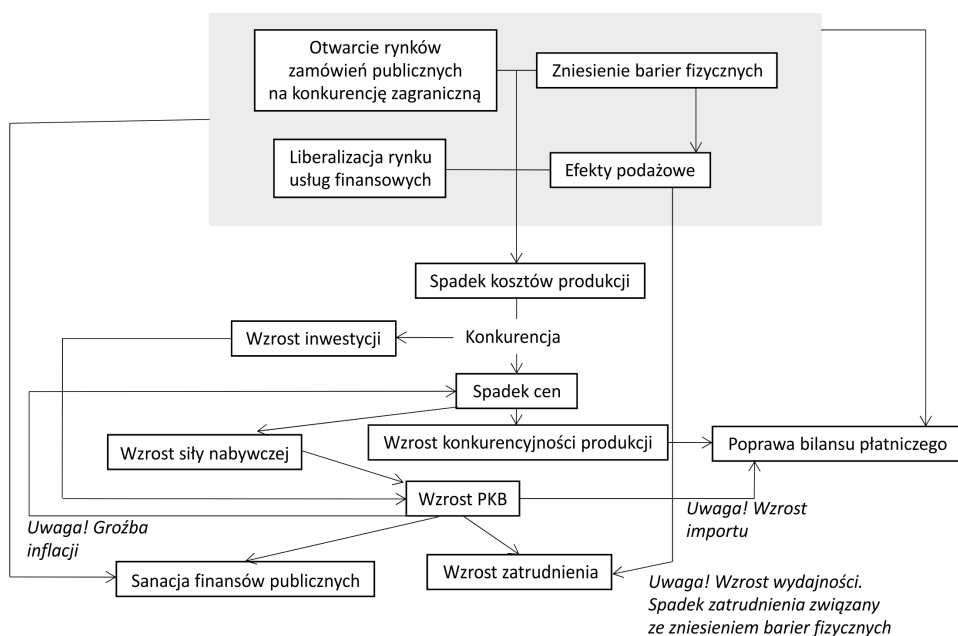
2.1. Pogłębienie handlowego wymiaru jednolitego ryнку europejskiego

Ideą wspólnego rynku, stworzonego na mocy traktatów założycielskich z 1958 r., było zniesienie barier handlowych między państwami członkowskimi w celu zwiększenia dobrobytu gospodarczego i przyczynienia się do „coraz ściślejszego związku między narodami Europy”. Wspólny rynek został stworzony w wyniku unii celnej z 1968 r., zniesienia ograniczeń ilościowych, wprowadzenia swobody przepływu pracowników oraz pewnej harmonizacji podatkowej wraz z powszechnym wprowadzeniem podatku od wartości dodanej (VAT) w 1970 r. Jednak zakres swobody handlu towarami i usługami oraz swobody przedsiębiorczości pozostawał ograniczony z powodu licznych praktyk dyskryminacyjnych stosowanych przez władze krajowe.

W połowie lat 80. XX w. rozpoczęła się wielka debata na temat „eurosklerozy” – słabnącego tempa wzrostu gospodarczego, utraty przez Europę konkurencyjności międzynarodowej i pogłębiającej się luki technologicznej względem Stanów Zjednoczonych i Japonii. Uznano, że przyczyną wymienionych zjawisk była fragmentacja rynku unijnego na skutek istnienia barier w przepływie towarów, usług, osób i kapitału pomiędzy państwami członkowskimi, których nie udało się usunąć w trakcie trzydziestu lat funkcjonowania Wspólnot Europejskich. Podjęto decyzję o kompleksowym programie działań mających prowadzić do utworzenia do końca 1992 r. jednolitego rynku europejskiego – „obszaru bez granic wewnętrznych, na którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”. Przyjęto blisko 300 aktów prawnych znoszących bariery fizyczne (kontrole graniczne, zróżnicowane dokumenty wymagane przy przekraczaniu granicy przez towar), bariery techniczne (zróżnicowane normy i standardy techniczne) oraz – w zdecydowanie mniejszym stopniu – bariery fiskalne, za które uznano zróżnicowanie systemów podatków pośrednich.

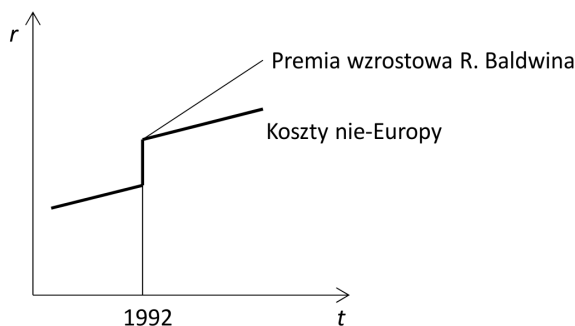
Jednolity rynek europejski w dużym stopniu przyczynił się do osiągnięcia dobrobytu, wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy (por. rysunek 2.1). Badania *ex ante* „kosztów nie-Europy” (raport Cecchiniego) pokazywały, że dzięki eliminacji przeszkód we współpracy gospodarczej dobrobyt krajów należących do Wspólnoty Europejskiej wzrośnie nawet o 6,5% PKB, dodatkowy wzrost gospodarczy wyniesie od 2,5 do 6,5%, a dzięki dynamizacji gospodarki powstanie 5 mln nowych miejsc pracy (*Commission of the European Communities*, 1988). Szacunki te ukazywały jedynie efekty alokacyjne integracji, ponieważ brak było narzędzi pomiaru wpływu integracji na wzrost gospodarczy i lokalizację produkcji, o czym piszemy w rozdziale pierwszym. Świadomy tych ograniczeń Baldwin (1989, s. 249) uznał, że „Raport Cecchiniego znacząco nie doszacował skutków Programu 1992 r.” i wyliczył „średnioterminową premię wzrostową” – dynamizację gospodarki o kolejne 0,2–0,9% rocznie dzięki rosnącym inwestycjom i oszczędnościom (por. rysunek 2.2). Analizy *ex post* wskazywały, że jednolity rynek europejski mógł zwiększyć PKB Wspólnoty nawet o 0,6–0,8 pp. rocznie (Henrekson i in., 1997).

Naszym celem nie jest ukazanie procesu tworzenia jednolitego rynku europejskiego – temat ten jest dobrze opisany w literaturze przedmiotu. Skupiamy się raczej na ocenie postępów i efektów oraz ukazaniu ostatnich inicjatyw w zakresie pogłębiania integracji.



Rysunek 2.1. Makroekonomiczne efekty jednolitego rynku europejskiego

Źródło: Emerson (1988), s. 214.

**Rysunek 2.2.** Premia wzrostowa R. Baldwina**Źródło:** Jovanović (1998), s. 346.

Niewątpliwym sukcesem UE jest swobodny przepływ towarów. Według Single Market Scoreboard średni poziom integracji handlowej, rozumianej jako udział handlu wewnątrzunijnego w PKB, sięga 19,7%, choć jest znacząco wyższy dla małych gospodarek, takich jak Holandia, Belgia, Czechy, Słowacja, Słowenia czy Węgry (https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard, dostęp: 30.06.2021). Unijni producenci mają dostęp do rynku o PKB sięgającym 14 bln euro rocznie i blisko 500 mln konsumentów. Stopień zaawansowania budowy jednolitego rynku europejskiego mierzy poziom transpozycji *acquis* niezbędnego do ustanowienia „rynku bez granic” liczącego obecnie ok. 3 tys. aktów prawnych. Siega on 99,3%. Należy jednak zauważyć, że 0,8% regulacji zostało wdrożonych przez państwa członkowskie niepoprawnie i jest przedmiotem skarg o niedopełnienie zobowiązań wynikających z członkostwa wnoszonych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez Komisję. Szacuje się, że właściwe stosowanie całego dorobku prawnego UE w obszarze swobodnego przepływu towarów pozwoliłoby zwiększyć obroty handlowe o 7,5% w przypadku „Piętnastki” i 8,5% w przypadku wymiany pomiędzy „starymi” i „nowymi” państwami członkowskimi (European Commission, 2019c, s. 9).

UE udało się rozwiązać problem szczególnie dotkliwy dla przedsiębiorstw, a związany ze zróżnicowanymi wymogami dotyczącymi zdrowia, bezpieczeństwa produktów i środowiska przyrodniczego. Przypomnijmy, że w przepisach UE określone są zasadnicze wymagania dotyczące produktu i procesu jego wytwarzania określające pożądane rezultaty lub niepożądane zagrożenia, ale nie podające konkretnych rozwiązań technicznych. Producenci mogą stosować normy zharmonizowane ustalane przez europejskie jednostki normalizacyjne. Większość przepisów (ok. 80%) jest ujednolicona na szczeblu europejskim. W tzw. obrocie nieregulowanym producent musi przestrzegać jedynie przepisów obowiązujących w kraju, w którym zamierza wprowadzić swój produkt na rynek, a jest on dopuszczony na pozostałych rynkach na zasadzie wzajemnego uznawania. Krajowe przepisy techniczne podlegają notyfikacji. Państwa członkowskie i Komisja mogą zgłaszać do nich uwagi lub w skrajnym przypadku nawet je zablokować. Informacje

o wprowadzonych przepisach publikowane są w systemie TRIS (ang. *Technical Regulation Information System*). Z Single Market Scoreboard wynika, że w 2018 r. państwa członkowskie zgłosiły 713 projektów nowych przepisów technicznych, dotyczących przede wszystkim materiałów budowlanych, artykułów rolnych i żywności. Pod wpływem krytyki 33 propozycje wycofano. Kwestie sporne pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji państwowej związane z błędnym stosowaniem przepisów unijnych pomaga rozwiązywać system SOLVIT. Obecnie wyzwaniem pozostaje nadzór nad rynkiem – kontrola spełnienia wymagań technicznych przez towary wprowadzone do obrotu. Realizowany jest on na poziomie krajowym przez ponad 500 organów, działających niezależnie, na podstawie zróżnicowanych procedur i przepisów. Stanowi to problem dla wszystkich uczestników rynku.

Drugim ważnym obszarem, w którym osiągnięto znaczący postęp integracji, jest rynek zamówień publicznych szacowany na 19% PKB UE. W przeszłości tylko 2% zamówień publicznych było udzielanych przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich. Brak otwartej i skutecznej konkurencji był jedną z przeszkód w urzeczywistnieniu jednolitego rynku, która przyczyniła się do podwyższenia kosztów ponoszonych przez organy zamawiające i hamowania wzrostu konkurencyjności w niektórych kluczowych sektorach przemysłu.

Dziś UE dysponuje przepisami¹ mającymi na celu koordynację przepisów krajowych, umożliwiającymi przede wszystkim zapewnienie przejrzystości zakupów dzięki publikowaniu informacji o postępowaniach na szczeblu europejskim, w bazie Tender Electronic Daily. Organy zamawiające muszą udzielać zamówień na podstawie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, czyli zapewniającej najlepszą jakość za daną cenę. W ramach tego kryterium nacisk kładzie się na jakość, względy środowiskowe i społeczne, jak również na innowacyjność. Każda procedura o udzielenie zamówienia musi być zgodna z zasadami prawa UE, a w szczególności ze swobodnym przepływem towarów, swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług, jak również zasadami, które z nich wynikają, takimi jak zasada równego traktowania, niedyskryminacji, wzajemnego uznawania, proporcjonalności i przejrzystości. Konieczne jest również poszanowanie konkurencji, poufności i efektywności. Podstawowymi procedurami są te najbardziej konkurencyjne: procedura otwarta i ograniczona.

Ostatnie lata przyniosły inicjatywy UE na rzecz upowszechnienia e-zamówień, w tym e-fakturowania, ważne dla pobudzenia zamówień transgranicznych. Efekty nie są jednak imponujące. Wartość zamówień publicznych publikowanych na szczeblu unijnym szacowana jest na 545,4 mld euro, co stanowi 3,28% PKB UE.

1 Są to: Dyrektywa 2014/24/UE z dnia 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94, 28.03.2014 r.), Dyrektywa 2014/25/UE z dnia 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94, 28.03.2014 r.), Dyrektywa 2014/23/UE z dnia 26.02.2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94, 28.3.2014 r.).

W 2017 r. w bazie TED opublikowano ok. 200 tys. ogłoszeń o przetargach (European Commission, 2019d). Współczynnik bezpośredniej penetracji importowej (udział firm zagranicznych w zamówieniach publicznych) rośnie bardzo powoli i stanowi obecnie 2% liczby zamówień i 3,5% wartości udzielonych kontraktów (European Commission, 2017).

Ze względu na liczne bariery, które stanowią przeszkodę w handlu usługami i prowadzeniu działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim, nadal niewykorzystany jest potencjał związany ze swobodą świadczenia usług. Sektor usług odpowiada za blisko 70% PKB i 90% zatrudnienia w UE. Jest zatem główną siłą napędową wzrostu oraz tworzenia miejsc pracy. W 2006 r. przyjęto dyrektywę usługową². Jej projekt był ambitny – proponowano wprowadzenie całkowitej swobody świadczenia usług zgodnie z zasadą kraju pochodzenia, według której usługodawcy podlegaliby jedynie przepisom ich własnego państwa członkowskiego. Pomysł okazał się jednak zbyt kontrowersyjny i napotkał silny opór zwłaszcza we Francji i Niemczech. Ostre sprzeciwy wzbudziły też postanowienia dotyczące swobody rejestracji. To właśnie przy tej okazji pojawiło się pojęcie „polskiego hydraulika”, który miał rzekomo zagrażać swoim francuskim kolegom po fachu. W rezultacie przyjęto zmodyfikowaną wersję dyrektywy, w której zasadę kraju pochodzenia zastąpiono zasadą swobody świadczenia usług. Spod zakresu obowiązywania dyrektywy wyłączono także niektóre sektory usług, jak np. usługi zdrowotne, finansowe czy audiowizualne. Nic więc dziwnego, że efekty nie są imponujące. W latach 2010–2018 handel usługami w UE rósł o ok. 6% rocznie i w 2018 r. stanowił tylko ok. 30% obrotów towarowych pomiędzy państwami członkowskimi. Szacuje się, że spadek kosztów handlowych na skutek liberalizacji usług wynosił zaledwie 7%, podczas gdy w handlu towarami był trzy razy wyższy. Mimo że – zdaniem Komisji – państwa członkowskie wprowadziły ponad tysiąc środków znoszących nieuzasadnione przeszkody w świadczeniu usług, całkowite wdrożenie dyrektywy pozwoliłoby wygenerować dodatkowy wzrost gospodarczy rzędu 1,8%.

Ograniczenia w świadczeniu usług i prowadzeniu działalności gospodarczej nadal dotyczą przede wszystkim licznej grupy, obejmującej ponad 50 mln osób, wykonujących tzw. zawody regulowane (obecnie w UE istnieje ponad 5000 takich zawodów). Osoby te stanowią 20% zatrudnionych i tworzą 9% PKB UE (Komisja Europejska, 2015a, s. 8). Państwa członkowskie wprowadzają regulacje dotyczące dostępu do tych zawodów, przyjmowane z jednej strony z myślą o ochronie interesu publicznego i odbiorców świadczonych usług, ale stanowiące często nieproporcjonalne i niepotrzebne przeszkody dla mobilności pracowników.

Obecnie UE buduje jednolity rynek cyfrowy (Komisja Europejska, 2015b). Jego celem jest zasadniczo usunięcie krajowych ograniczeń dotyczących transakcji dokonywanych za pośrednictwem internetu. Jednolity rynek cyfrowy ułatwi dostęp

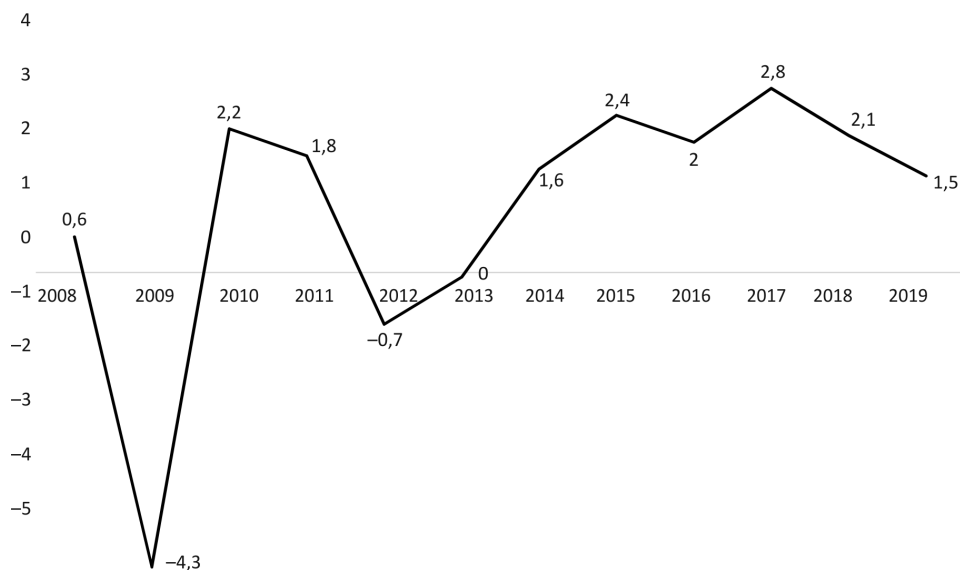
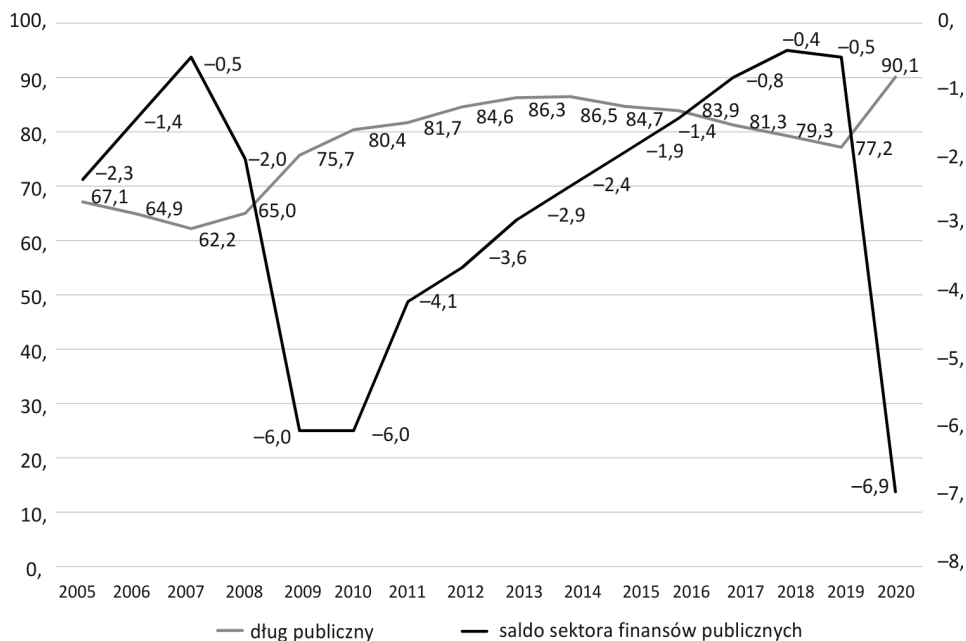
2 Dyrektywa 2006/123/WE z dnia 12.12.2016 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE 376/36, 27.12.2007.

do informacji, przyczyni się do wzrostu wydajności, konsumpcji i ograniczonego wpływu na środowisko przyrodnicze. Dzięki niemu wprowadzone zostaną modele współpracy z biznesem i administracją. Zdaniem Komisji zwiększy PKB UE o 415 mld euro.

2.2. Wzmocnienie architektury Unii Gospodarczo-Walutowej w odpowiedzi na kryzys gospodarczo-finansowy

Genezą kryzysu gospodarczego przełomu lat 2008/2009 było pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku kredytów hipotecznych, których udzielały banki w Stanach Zjednoczonych przy wysokim ryzyku spłaty osobom o niewystarczających możliwościach finansowych (ang. *subprime mortgage*). Kredyty te stawały się zabezpieczeniem obligacji strukturyzowanych sprzedawanych masowo przez prywatne instytucje finansowe, w tym największe banki amerykańskie i europejskie, w celach inwestycyjnych i spekulacyjnych. Gdy stopy procentowe wzrosły, problem niewypłacalności dłużników zagroził stabilności instytucji finansowych, początkowo amerykańskich banków inwestycyjnych, z których czwarty co do wielkości, Lehman Brothers, 15 września 2008 r. ogłosił upadłość. Amerykański kryzys hipoteczny szybko przeniósł się do Europy. Przepływy finansowe uległy znacznemu zmniejszeniu. Międzynarodowe instytucje finansowe zaczęły wycofywać się z różnych rynków, co prowadziło do załamania płynności i wzrostu spreadów. Odnotowano znaczne spadki kursów walutowych, cen instrumentów finansowych i załamanie się rynków papierów wartościowych. Kryzys ze sfery finansów przeniósł się do sfery realnej gospodarki, czego symptomem był spadek inwestycji i produkcji, wzrost bezrobocia i spadek PKB. UE dotknęła recesja (por. wykres 2.1).

Kryzys odcisnął piętno na finansach publicznych. O ile jeszcze w 2007 r. deficyt budżetowy w UE-28 wynosił 0,9% PKB, o tyle w 2009 r. sięgnął 6,6% PKB. Podobnie sytuacja wyglądała z długiem publicznym: średnie zadłużenie w UE-28 w 2007 r. wynosiło 61,3% PKB, a w 2009 r. – już 74% (por. wykres 2.2). Zapaść finansów publicznych była wynikiem załamania gospodarczego, które spowodowało drastyczny spadek dochodów podatkowych i wzrost wydatków budżetowych, głównie w krajach, w których nastąpił krach na rynku nieruchomości (Wielka Brytania, Irlandia, Hiszpania). W obliczu kryzysu wiele krajów przedsięwzięło środki zaradcze w postaci pakietów fiskalnych mających pobudzić koniunkturę gospodarczą. Szacuje się, że dyskrejonalne bodźce fiskalne w latach 2009–2010 wyniosły 2,9% PKB i związane były ze zwiększeniem siły nabywczej gospodarstw domowych, poprawą funkcjonowania rynku pracy i wsparciem sektora finansowego (ECB, 2010, s. 29).

**Wykres 2.1.** Tempo wzrostu PKB w UE-27 w latach 2008–2019**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT, dostęp: 31.01.2021.**Wykres 2.2.** Dług publiczny i saldo sektora finansów publicznych (jako % PKB)**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT, dostęp: 31.01.2021.

Kryzys ukazał mankamenty konstrukcji UGiW, w której na mocy Traktatu o Unii Europejskiej³ prowadzona jest jednolita polityka pieniężna, ale polityki fiskalne pozostają w gestii państw członkowskich i podlegają nadzorowi. Uznano, że konieczne jest stworzenie solidnych podstaw stabilności makroekonomicznej i sanacji finansów publicznych, które są warunkiem nie tylko trwałego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ale także funkcjonowania strefy euro. Utrzymujące się nierównowagi fiskalne tworzą bowiem presję inflacyjną i utrudniają prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej.

W 2011 r. wzmocniono przepisy dotyczące zarządzania gospodarczego w UGiW, której najważniejszym instrumentem jest Pakt na rzecz stabilności i wzrostu⁴. W części zapobiegawczej tych reguł państwa członkowskie zobowiązane są przedstawiać programy stabilności i konwergencji, zawierające m.in. plany osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Cel ten jest określony jako procent PKB w odniesieniu do salda sektora publicznego uwzględniającego zmiany cykliczne oraz skorygowanego o działania jednorazowe i tymczasowe (tzw. saldo strukturalne). Jest on wyznaczany indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego i oscyluje wokół poziomu bliskiego równowadze budżetowej. Państwa członkowskie, które nie osiągną swojego średniookresowego celu budżetowego, powinny zmniejszać deficyt o 0,5% PKB rocznie. Wprowadzono zasadę prowadzenia rozważnej polityki budżetowej. Stanowi ona, że roczny wzrost wydatków nie powinien przekraczać ostrożnie ustalonego tempa wzrostu PKB w średnim okresie lub powinien być od niego wyraźnie niższy, gdy średniookresowy cel budżetowy nie został osiągnięty. W przyjętym 2 marca 2012 r. Pakcie fiskalnym (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej) zawarto postanowienie dotyczące

3 Dz. Urz. UE C326/13, 26.10.2012 r.

4 Podstawa prawna Paktu na rzecz stabilności i wzrostu zawarta jest w art. 121 TFUE (wielostronny nadzór), art. 126 TFUE (procedura nadmiernego deficytu) i w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Szczegółowe sposoby wdrażania przepisów i procedur określonych w Traktacie są określone w prawie wtórnym UE. W chwili obecnej Pakt składa się z: 1) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 07.07.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27.06.2005 r. i rozporządzeniem (UE) nr 1175/2011 z dnia 16.11.2011 r.; 2) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7.07.1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27.06.2005 r. i rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 08.11.2011 r.; 3) Rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 z dnia 16.11.2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro; 4) Rozporządzenie (UE) nr 473/2013 z dnia 21.05.2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro; 5) Rozporządzenie (UE) nr 472/2013 z dnia 21.05.2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej.

uwzględnienia w prawie krajowym (najlepiej na szczeblu konstytucyjnym) zasady zrównoważonego budżetu (tzw. złotej zasady), przewidującej dolny pułap deficytu strukturalnego na poziomie 0,5% PKB. Jeżeli wartość długu publicznego jest niższa niż 60% PKB, pułap ten ustala się w wysokości 1% PKB.

Oprócz konieczności przedstawiania średniookresowych celów budżetowych i ścieżki dojścia, programy obowiązkowo zawierają informacje o zadłużeniu sektora publicznego, wzroście wydatków i dochodów oraz kwantyfikację wpływu środków uznaniowych na budżet. W przypadku nieprzestrzegania przez państwo członkowskie założeń programu Rada ECOFIN⁵ może wydać zalecenie podjęcia działań naprawczych, któremu w przypadku kraju strefy euro może towarzyszyć konieczność złożenia oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB. Programy stabilności i konwergencji są składane do 1 kwietnia, co związane jest z europejskim okresem oceny, o którym piszemy w dalszej części rozdziału.

Część represyjna Paktu na rzecz stabilności i wzrostu ma zapobiegać takim decyzjom w polityce budżetowej, które mogłyby stanowić zagrożenie dla stabilności finansów publicznych i funkcjonowania strefy euro. Państwa członkowskie mają obowiązek unikać tzw. nadmiernego deficytu budżetowego, który ustala się na poziomie 3% PKB w przypadku deficytu i 60% PKB w przypadku długu (jeśli poziom długu jest wyższy, przyjmowane jest zadowalające tempo zmierzania w stronę tej wartości). W przypadku przekroczenia (lub jego ryzyka) wartości referencyjnych uruchamiana jest procedura nadmiernego deficytu. Jest to decyzja Rady, w której ministrowie finansów i gospodarki biorą pod uwagę wszystkie czynniki istotnie wpływające na stan finansów publicznych, takie jak rozwój sytuacji gospodarczej, realizację inwestycji publicznych, zaangażowanie kraju w proces integracji europejskiej zobowiązania związane ze starzeniem się społeczeństwa czy reformę systemu emerytalnego. Jeśli zostanie podjęta decyzja o występowaniu nadmiernego deficytu, Rada kieruje do danego państwa członkowskiego zalecenie, aby położyło kres złej sytuacji budżetowej i nakłada nieoprocentowany depozyt w wysokości 0,2% jego PKB. Jeśli w ciągu sześciu miesięcy od wydania zaleceń przez Radę państwo członkowskie nie podejmie skutecznych działań poprawiających sytuację budżetową, depozyt jest zamieniany na grzywnę. Jeśli nadal brak poprawy, Rada może podjąć decyzję o nałożeniu kolejnej grzywny, która składa się z dwóch części: stałej (w wysokości 0,2% PKB) oraz zmiennej, zależnej od wielkości „przewinienia” i wynoszącej 0,1% PKB za każdy punkt procentowy deficytu powyżej wartości 3% PKB, a jeśli zostało przekroczone kryterium długu – za każdy punkt procentowy różnicy pomiędzy rzeczywistym długiem a tym, który powinien zostać osiągnięty zgodnie z wezwaniem do działania. Całkowita wysokość grzywny nie może przekroczyć 0,5% PKB.

Rygoryzm procedury nadmiernego deficytu jest łagodzony możliwością modyfikacji zaleceń, jeśli zostały wdrożone, ale na skutek „nieprzewidzianych, niekorzystnych

5 Rada ECOFIN, Rada ds. Gospodarczych i Finansowych. W jej skład wchodzi ministrowie finansów i gospodarki z państw członkowskich.

zdarzeń gospodarczych niosących negatywne konsekwencje budżetowe”, w tym poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej na świecie, sytuacja nie uległa poprawie, oraz możliwością przesunięcia terminu skorygowania nadmiernego deficytu o jeden rok.

Kryzys finansowo-gospodarczy obnażył istnienie znacznych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W ciągu dwudziestu lat funkcjonowania UGiW wyróżniły się dwie grupy krajów: kraje posiadające nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego: Niemcy, Finlandia, Austria i Holandia oraz kraje deficytowe: Irlandia, Hiszpania, Grecja, Cypr i Portugalia. Zakłócenia równowagi zewnętrznej miały swoje źródło w nierównowagach wewnętrznych: w krajach deficytowych była to niska wydajność czynników produkcji powodująca niską konkurencyjność gospodarek (mierzoną zmianami realnego, efektywnego kursu walutowego). Napływ kapitału zagranicznego, który często był lokowany w mniej produktywnych dziedzinach, np. w budownictwie, przyczyniał się do niewłaściwej alokacji zasobów, prowadził do nadmiernej konsumpcji, powstawania „baniak” na rynku mieszkaniowym oraz wzrostu zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego. Dla krajów nadwyżkowych podstawową bolączką był niedostateczny popyt wewnętrzny (European Commission, 2009). Kryzys gospodarczo-finansowy skorygował pewne nierównowagi, ale przyczynił się do nowych, np. na rynku pracy (European Commission, 2010).

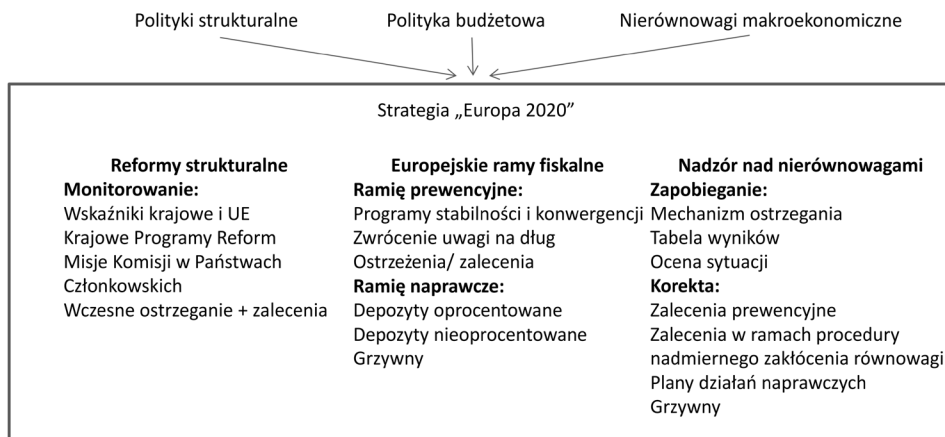
Aby przeciwdziałać takim nierównowagom i je skutecznie eliminować, wprowadzono procedurę nadmiernego zakłócenia równowagi. Stanowi ona całkowicie nowy element procesu nadzoru gospodarczego. Obejmuje regularną ocenę ryzyka wystąpienia zakłóceń równowagi przez Komisję, mechanizm ostrzegania za pomocą zaleceń Rady i reguły umożliwiające podjęcie działań korygujących, włącznie z systemem sankcji, w tym także grzywnien. Nadzorowi podlega szeroka lista wskaźników zewnętrznych (np. saldo na rachunku obrotów bieżących i zadłużenie zewnętrzne czy realny efektywny kurs walutowy) i wewnętrznych (np. dług sektora prywatnego i publicznego)⁶. Procedura nadmiernego zakłócenia równowagi jest repliką procedury nadmiernego deficytu (Hodson, 2018).

Od 2011 r. polityka gospodarcza koordynowana jest *ex ante* w ramach europejskiego okresu oceny, zwanego także europejskim semestrem (por. rysunek 2.3).

Proces rozpoczyna się od naszkicowania przez Komisję rocznej wizji wzrostu gospodarczego (por. rysunek 2.4). Na jej podstawie na wiosennym posiedzeniu poświęconym sprawom gospodarczym Rada Europejska przyjmuje wytyczne, na podstawie których państwa członkowskie powinny przedstawiać do połowy kwietnia swoje programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform. Kierując się oceną Komisji, Rada ma obowiązek wydać w terminie czerwiec–lipiec wytyczne dla poszczególnych państw, które powinny być uwzględnione w pracach nad ustawami budżetowymi oraz w prowadzonej polityce gospodarczej (por. rysunek 2.4).

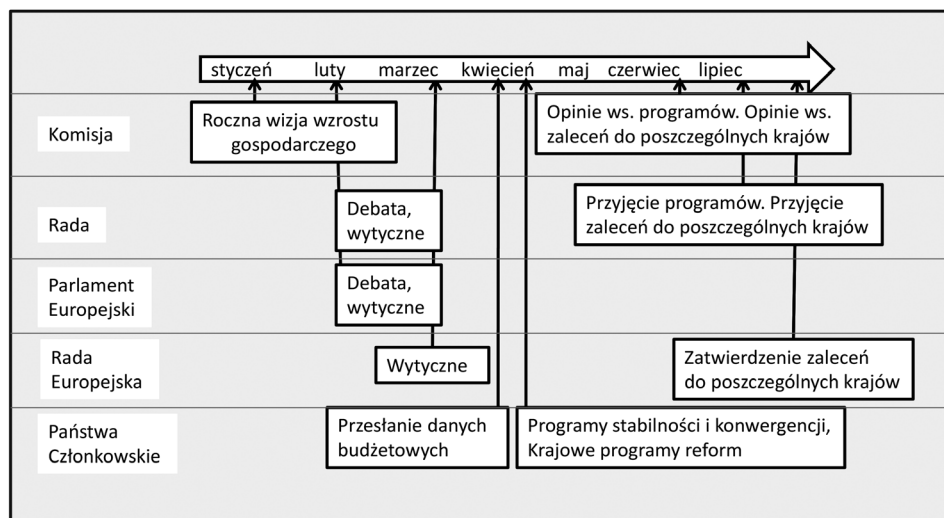
6 Szerzej na ten temat: Gross, Giovannini (2014).

Zintegrowany nadzór nad politykami gospodarczymi i budżetowymi



Rysunek 2.3. Europejski okres oceny – zintegrowane podejście do zarządzania gospodarczego

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 2.4. Europejski okres oceny – etapy zintegrowanego nadzoru nad politykami gospodarczymi i budżetowymi

Źródło: opracowanie własne.

Odnosić trzeba, że zdaniem Komisji jakoś ustaw budżetowych, a także programów konwergencji i stabilizacji uległa poprawie (European Commission, 2014). Większość krajów realizuje średnioterminowe cele budżetowe, choć nie ma dowodów na to, że jest to zasługą przyjętych reguł, a nie np. cyklicznego ożywienia gospodarczego prowadzącego zwykle do poprawy sytuacji finansów publicznych. O ile w 2011 r.

procedurą nadmiernego deficytu objęte były 23 państwa członkowskie, w 2014 r. – już 11, a w czerwcu 2018 r. – zaledwie jedno: Hiszpania (European Commission, 2019b, s. 19). Komisja regularnie publikuje szczegółowe raporty na temat krajów, w których występuje ryzyko zaburzeń równowagi, ale jeszcze nigdy nie zaleciła Radzie przyjęcia niezbędnych zaleceń prewencyjnych, co oznacza, że procedura nie została *de facto* uruchomiona (Wiliński, 2019, s. 57). Generalnie Paktowi wciąż „brakuje zębów”, mimo – teoretycznie – systemu rygorystycznych i nieodwracalnych sankcji. Rada, główne forum koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru nad polityką budżetową, jest niechętna do „karania jednego spośród własnego grona”, co dobitnie pokazała w 2003 r., nie podejmując decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu w Niemczech i Francji, mimo jednoznacznych zaleceń Komisji. W 2016 r. zawiodła także Komisja, nie nakładając grzywny w wysokości 0,2% PKB na Hiszpanię i Portugalię za niepodjęcie skutecznych działań w zakresie poprawy sytuacji budżetowej (Gros, 2016).

W dyskusjach na temat architektury UGiW coraz częściej wyrażany jest pogląd na temat konieczności utworzenia na szczeblu ponadnarodowym funduszu stabilizacyjnego, który wspierałby państwa członkowskie strefy euro, pozbawione krajowej polityki pieniężnej i kursu walutowego, w stabilizowaniu gospodarek, czyli wykorzystywaniu instrumentów alokacji zasobów i redystrybucji dochodów do łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego.

Czy UE dysponuje takim mechanizmem? Czy roli tej nie może odgrywać budżet ogólny UE? TFUE przewiduje w art. 311, że „UE pozyskuje środki niezbędne do realizacji swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”. Od 1970 r. WE, a obecnie UE, wyposażona jest w system zasobów własnych „przekazanych Unii w sposób nieodwracalny, trafiających do budżetu w sposób automatyczny, bez konieczności podejmowania każdorazowo decyzji ze strony państw członkowskich” (European Commission, 2014, s. 128 i nast.). W perspektywie lat 2014–2020 pochodziły one z trzech źródeł: tzw. tradycyjnych zasobów własnych (głównie celi), zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej oraz zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB). Podczas gdy tradycyjne zasoby własne są „autentycznym” zasobem własnym UE, pobieranym w ramach unii celnej, to dwie ostatnie kategorie stanowią w istocie wkłady państw członkowskich do budżetu UE. Zasoby własne oparte na DNB zostały ustanowione w 1988 r. jako uzupełniające źródło gwarantujące sfinansowanie uzgodnionych wydatków. Z biegiem czasu stały się jednak głównym elementem systemu. Stanowią ponad 70% dochodów UE (European Commission, 2019a). Zapewniają stabilność budżetu i wystarczalność środków, ale ich dominujący charakter utrwała pogląd, że UE finansowana jest *de facto* ze składek państw członkowskich. W debacie nad kształtem unijnych finansów po 2020 r. proponowano utrzymanie dotychczasowych źródeł dochodów i wprowadzenie nowych. Miało to być powiązane z kompetencjami, celami i politykami UE, w szczególności dotyczącymi zmiany klimatu, ochrony środowiska i jednolitego rynku. Po raz kolejny wrócił pomysł wprowadzenia zasobów własnych opartych na opodatkowaniu osób prawnych. Pomysł ten lansowany jest przez Komisję od dłuższego

czasu, ale przeszkodę stanowi brak ujednoliconej podstawy podatku od osób prawnych. Trudno założyć, że mimo kolejnej inicjatywy ustawodawczej podjętej przez Komisję w 2016 r. najbliższa przyszłość przyniesie w tej kwestii rozstrzygnięcia, ponieważ harmonizacja podatkowa w UE jest procesem niezwykle trudnym. Drugim źródłem miały być dochody pochodzące ze sprzedaży uprawnień do emisji. Trzecią propozycją były opłaty od ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, zgłaszanej każdego roku Eurostatowi w wysokości 0,80 EUR/kg (Komisja Europejska, 2018a). Ostatecznie utrzymano dotychczasowe źródła, a także wprowadzono opłaty opakowaniowe⁷.

Od 1988 r. wielkość budżetu UE determinowana jest przez pulap zasobów własnych. Zgodnie z decyzją Rady⁸ w latach 2014–2020 wynosił on 1,23% DNB UE, co stanowiło 2% wydatków publicznych w UE (OECD, 2018, s. 30). Na lata 2021–2027 przyjęto, że wynosić on będzie 1,4% DNB (European Commission, 2018b).

W kontekście powyższego wybór priorytetów wydatkowych jest zawsze najtrudniejszym etapem negocjacji budżetowych, do tego stopnia, że od 1988 r. są one uzgadniane w formie wieloletnich ram finansowych tak, aby wzmocnić dyscyplinę budżetową i usprawnić proces podejmowania decyzji. Ich przyjęcie zajmuje lata, ponieważ wymaga jednomyslności instytucji europejskich i państw członkowskich, o którą trudno w tak drażliwym temacie, jak kierunek rozwoju finansów publicznych UE. W rezultacie, mimo wielu głosów krytyki i prób reform, struktura wydatków z budżetu UE pozostaje bez większych zmian. Od lat Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne oraz wspólna polityka rolna są najważniejszymi priorytetami wydatkowymi w budżecie UE i wiele wskazuje, że tak pozostanie w nadchodzącej przyszłości (por. wykres 2.3 i 2.4).

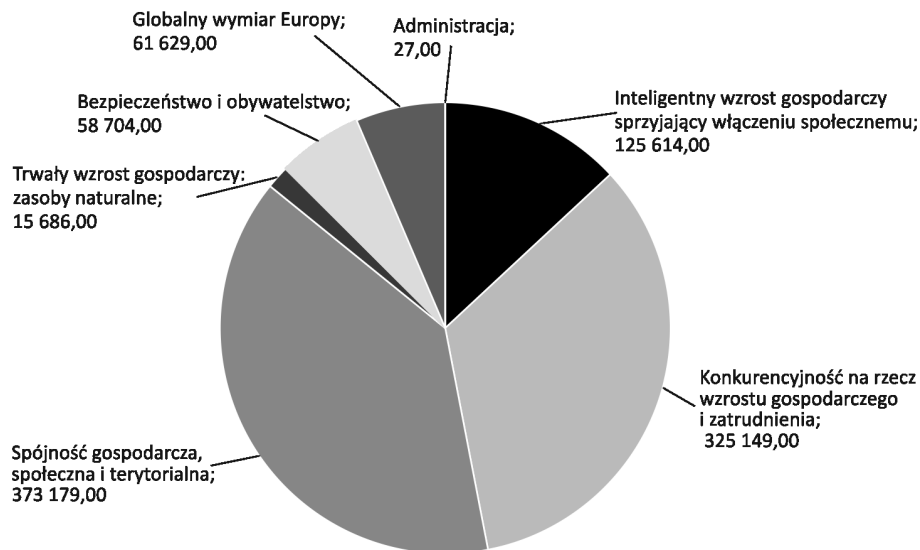
W świetle teorii i doświadczeń UE w ostatniej dekadzie istotne wydaje się zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej. Pogłębienie integracji może prowadzić do polaryzacji UE i zagrozić trwałości konstrukcji europejskiej: bez wsparcia z budżetu UE słabiej rozwinięte regiony czy kraje nie stawia czoła presji zaostrej konkurencji w pełni zintegrowanego rynku. Spójność jest też warunkiem społecznego poparcia dla projektu europejskiego. Rola EFSI w zakresie redystrybucji dochodu między krajami (regionami) zamożnymi i biednymi jest niepodważalna (wydatki redystrybucyjne stanowią 43,6% w budżecie UE, w przypadku niektórych państw członkowskich transfery unijne netto sięgają 3–4% PKB). Problemem pozostaje jednak efektywność funduszy. Niskie stopy współfinansowania projektów ze środków krajowych sprzyjają marnotrawieniu funduszy, zwłaszcza przed końcem okresu finansowania, gdy państwa członkowskie pośpiesznie wydają pieniądze na mało produktywnie przedsięwzięcia, by nie oddawać ich do Brukseli. W latach 2014–2020 wprowadzono szereg mechanizmów mających racjonalizować wydatki: warunki *ex-ante*, system monitorowania wskaźników w programach operacyjnych

7 Decyzja Rady 2020/2053 z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE (Dz. Urz. UE L 424, 15.12.2020 r.).

8 Decyzja Rady 2014/335/UE z 26.05.2013 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE (Dz. Urz. UE L 168/105, 07.06.2014 r.).

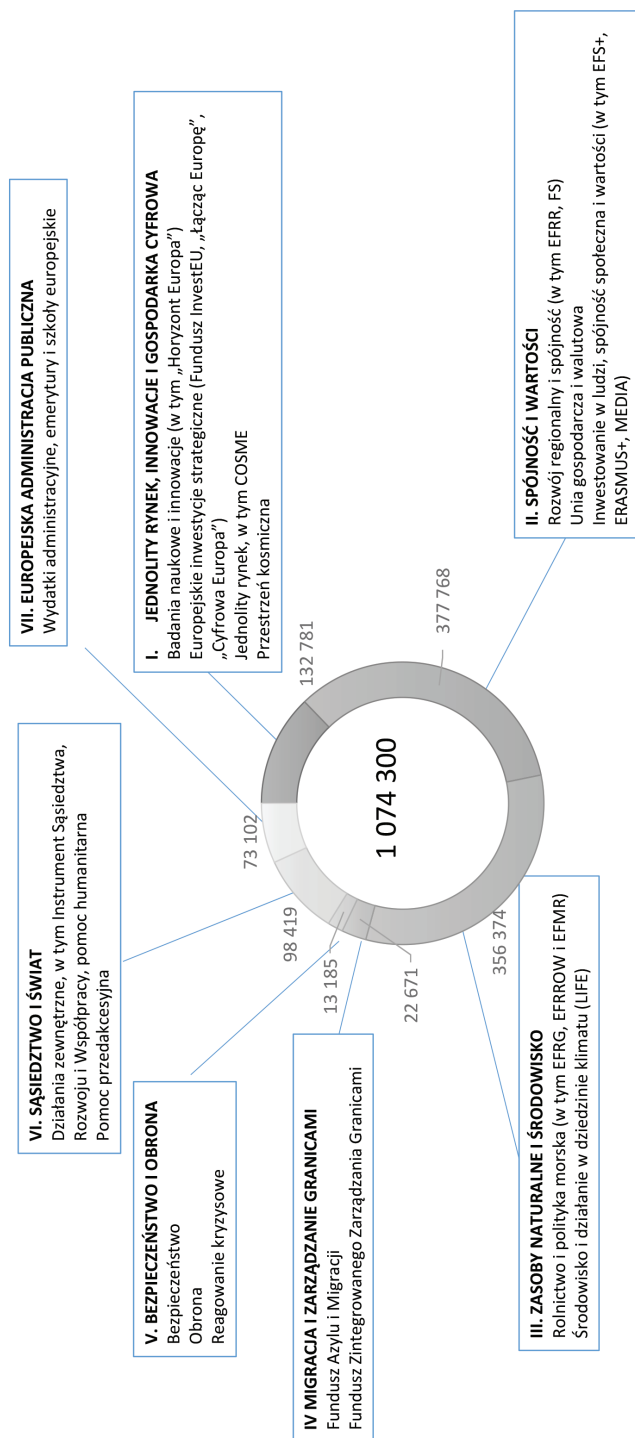
i rezerwę wykonania dla regionów realizujących cele przed czasem. Wsparcie jest często bardzo opóźnione – dość rzec, że do końca 2017 r. państwa członkowskie wydatkowały zaledwie 16% środków przyznanych na lata 2014–2020. Wszyscy interesariusze systemu narzekają na ogrom i skomplikowanie regulacji oraz trudności interpretacyjne w ich wdrażaniu. Problemem jest kontrola prawidłowości operacji finansowanych z EFSI – 0,5% funduszy strukturalnych jest dotkniętych nadużyciami, choć mówi się, że to wierzchołek góry lodowej. Mimo tematycznej koncentracji funduszy na kilku celach priorytetowych, wsparcie unijne jest rozproszone. Fundusze finansują: inwestycje w infrastrukturę transportową i energetyczną, badania i rozwój, zatrudnienie, szkolnictwo zawodowe, gospodarkę niskoemisyjną, małe i średnie przedsiębiorstwa, włączenie społeczne, technologie teleinformatyczne. Nic więc dziwnego, że w świetle badań empirycznych nie ma jednoznacznych dowodów, że fundusze strukturalne prowadzą do wzrostu potencjału gospodarczego regionów będących beneficjentami wsparcia, choć nikt nie kwestionuje ich wpływu na proces nominalnej konwergencji w UE (European Parliament, 2019).

Nie ulega wątpliwości, że reformy wymaga także wspólna polityka rolna. Mimo że jej udział w budżecie UE sukcesywnie spada z ponad 80% na początku lat 70. do 37% obecnie, ok. 30% wsparcia to nieefektywne subsydia produkcyjne odpowiedzialne za niską wydajność, wysokie ceny i niewielką konkurencyjność unijnego rolnictwa na arenie międzynarodowej, zaś 70% budżetu tej polityki przeznaczone jest na historycznie uwarunkowane dopłaty bezpośrednie, których głównym beneficjentem są dzisiaj wielcy właściciele ziemscy.



Wykres 2.3. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (mln euro)

Źródło: Rozporządzenie Rady nr 1311/2013 z dnia 02.12.2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz. Urz. UE L347, 20.12.2013 r.).



Wykres 2.4. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (mln euro)

Źródło: Rozporządzenie Rady z dnia 17.12.2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz. Urz. UE L433, 22.12.2020 r.).

Co z innymi obszarami wydatków? Ograniczoność zasobów każe koncentrować środki na starannie wybranej liście priorytetów. Kluczem do tej selekcji może być koncepcja europejskiej wartości dodanej. Interwencje z budżetu UE powinny być podejmowane, gdy:

- działanie UE jest jedynym sposobem osiągnięcia zakładanych wyników, utworzenia brakujących ogniw, uniknięcia rozdrobnienia oraz realizacji potencjału integracji europejskiej (skuteczność),
- UE oferuje optymalizację wydatków ze względu na istnienie efektów zewnętrznych, korzyści płynące z połączenia środków i wiedzy oraz lepszej koordynacji działań (wydajność),
- podjęcie działań przez UE jest niezbędne, aby uzupełnić, pobudzić i spotęgować efekty innych działań (synergia).

W świetle powyższego idealnym kandydatem są wydatki na badania naukowe i innowacje, na które UE przeznacza dziś zaledwie 13% budżetu ogólnego. Szacuje się, że bez unijnego wsparcia 83% badań przeprowadzonych w ramach programu Horyzont 2020 nie zostałyby zrealizowanych.

Kryzys gospodarczo-finansowy ukazał, że instrumenty nadzoru budżetowego i koordynacji polityki gospodarczej powinny być wsparte efektywnym i wiarygodnym systemem pomocy dla krajów doświadczających problemów finansowych. Konstruuując architekturę UGiW, przyjęto hurraoptymistyczne założenie, że w przypadku państw należących do strefy euro ostrożna polityka budżetowa pozwoli uchronić kraj przed ryzykiem niewypłacalności. Aby nie pozostawić cienia wątpliwości, w art. 125 TFUE znalazła się klauzula zakazująca wykupu (ang. *no bail-out clause*): „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państwa członkowskiego, ani ich nie przejmuje”. Kryzys pokazał jednak, że rozwiązanie takie nie jest właściwe ani dla zainteresowanego pomocą kraju, ani dla UGiW i jej instytucji. Paradoksalnie w lepszej sytuacji były państwa nienależące do strefy euro, które miały do swej dyspozycji nie tylko politykę pieniężną i kurs walutowy, ale przewidziany Traktatem specjalny mechanizm uwarunkowanej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych. Dopiero w 2010 r. Rada ECOFIN podjęła decyzję o ustanowieniu europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSF – *European Financial Stability Facility*) dysponującego środkami w wysokości do 500 mld euro. Mechanizm ten miał udzielać pomocy w formie pożyczek lub linii kredytowej, uwarunkowanej realizacją programu dostosowawczego. Z pomocy skorzystały: Grecja, Portugalia i Irlandia. Mechanizm ustanowiono na trzy lata. W 2012 r. powstał Europejski Mechanizm Stabilności – ESM – *European Stability Mechanism* (Traktat z dnia 11 lipca 2011 r. ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności). Jest on instytucją finansową utworzoną przez państwa strefy euro. Spółka uzyskuje fundusze na międzynarodowym rynku finansowym dzięki sprzedaży różnych instrumentów rynku pieniężnego i zaciąganiu długoterminowych

pożyczek. Jest ona w stanie udzielać pożyczek do kwoty 500 mld euro. Mechanizm ma do dyspozycji różne rodzaje pomocy. Może:

- udzielać swoim członkom pożyczek,
- udzielać zapobiegawczej pomocy finansowej,
- skupować obligacje państw-emitentów na rynku pierwotnym i wtórnym,
- finansować dokapitalizowanie instytucji finansowych poprzez pożyczki dla rządu,
- pod pewnymi warunkami bezpośrednio dokapitalizować banki.

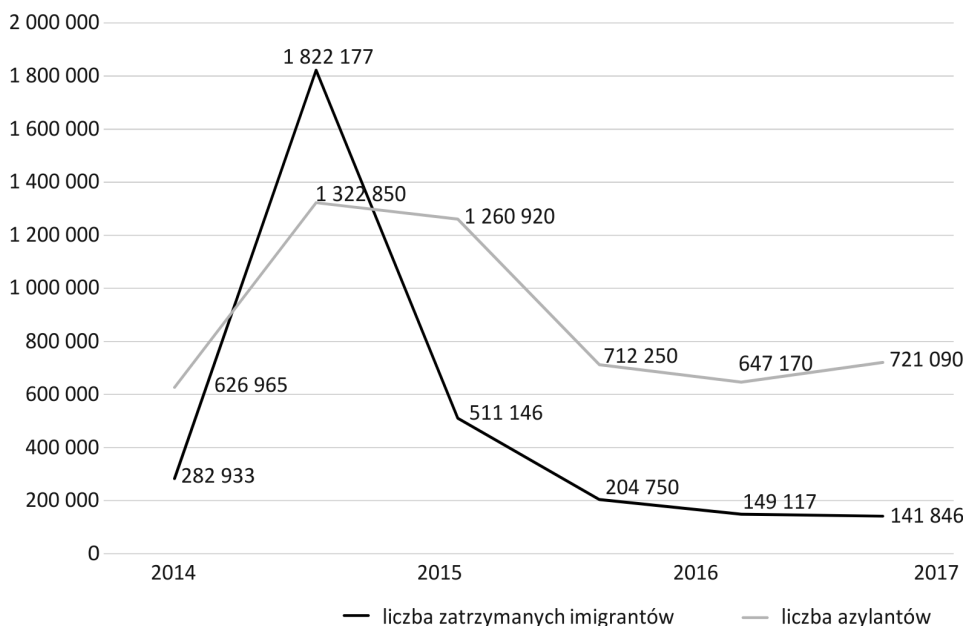
Kapitał subskrybowany wynosi niemal 702 mld euro. Udziałowcami Europejskiego Mechanizmu Stabilności są państwa strefy euro. Pieczę nad nim sprawuje Rada Zarządzająca. Działalnością kieruje Zarząd, na którego czele stoi Dyrektor Zarządzający. Udzielenie pomocy finansowej zależy od tego, czy zainteresowane państwo zgodzi się przeprowadzić reformy uzgodnione na szczeblu międzynarodowym, które mają pomóc ustabilizować finanse publiczne, zwiększyć odporność na przyszłe wstrząsy oraz odzyskać dostęp do rynków finansowych. Państwo nie może wystąpić o pomoc finansową do Europejskiego Mechanizmu Stabilności, jeżeli nie wdrożyło zasad Paktu fiskalnego. Pomoc finansowa jest zwykle wypłacana w ratach uwarunkowanych postępem we wdrażaniu reform.

UE planuje wzmocnić mechanizmy budżetowe wspierające funkcjonowanie UGiW poprzez utworzenie dwóch nowych programów, które funkcjonowałyby obok ESM i instrumentu średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych. Program wspierania reform oferować będzie wsparcie techniczne i finansowe dla krajów wdrażających reformy przewidziane europejskim semestrem. Komisja proponuje także ustanowienie systemu pożyczek do kwoty 30 mld euro pod nazwą Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji, którego zadaniem ma być amortyzacja dużych asymetrycznych wstrząsów makroekonomicznych w strefie euro (European Commission, 2018).

2.3. Demontaż (?) strefy Schengen w kontekście kryzysu migracyjnego

Od 2015 r. UE stoi w obliczu największego kryzysu migracyjnego od końca II wojny światowej. Zwiększony napływ uchodźców i imigrantów do państw na południu Europy w wyniku wydarzeń tzw. arabskiej wiosny, wojny w Syrii i ekspansji tzw. Państwa Islamskiego i ich niekontrolowany przepływ w głąb kontynentu obnażyły słabości europejskiego systemu migracyjnego i ograniczyły swobodę przepływu osób w strefie Schengen. Według danych Frontex tylko w 2015 r. kraje członkowskie otrzymały przeszło 1,2 mln wniosków o azyl. Większość azylantów pochodziła z Syrii, Afganistanu i Iraku. W tym samym czasie unijna agencja

ochrony granic Frontex wykryła blisko 2 mln nielegalnych przekroczeń zewnętrznych granic UE (por. wykres 2.5). W 2018 r. na terenie UE przebywało 22,3 mln imigrantów z państw trzecich. Ich udział w ogólnej liczbie ludności UE wynosi 4,4%, choć są kraje, w których jest on zdecydowanie wyższy (por. wykres 2.6).

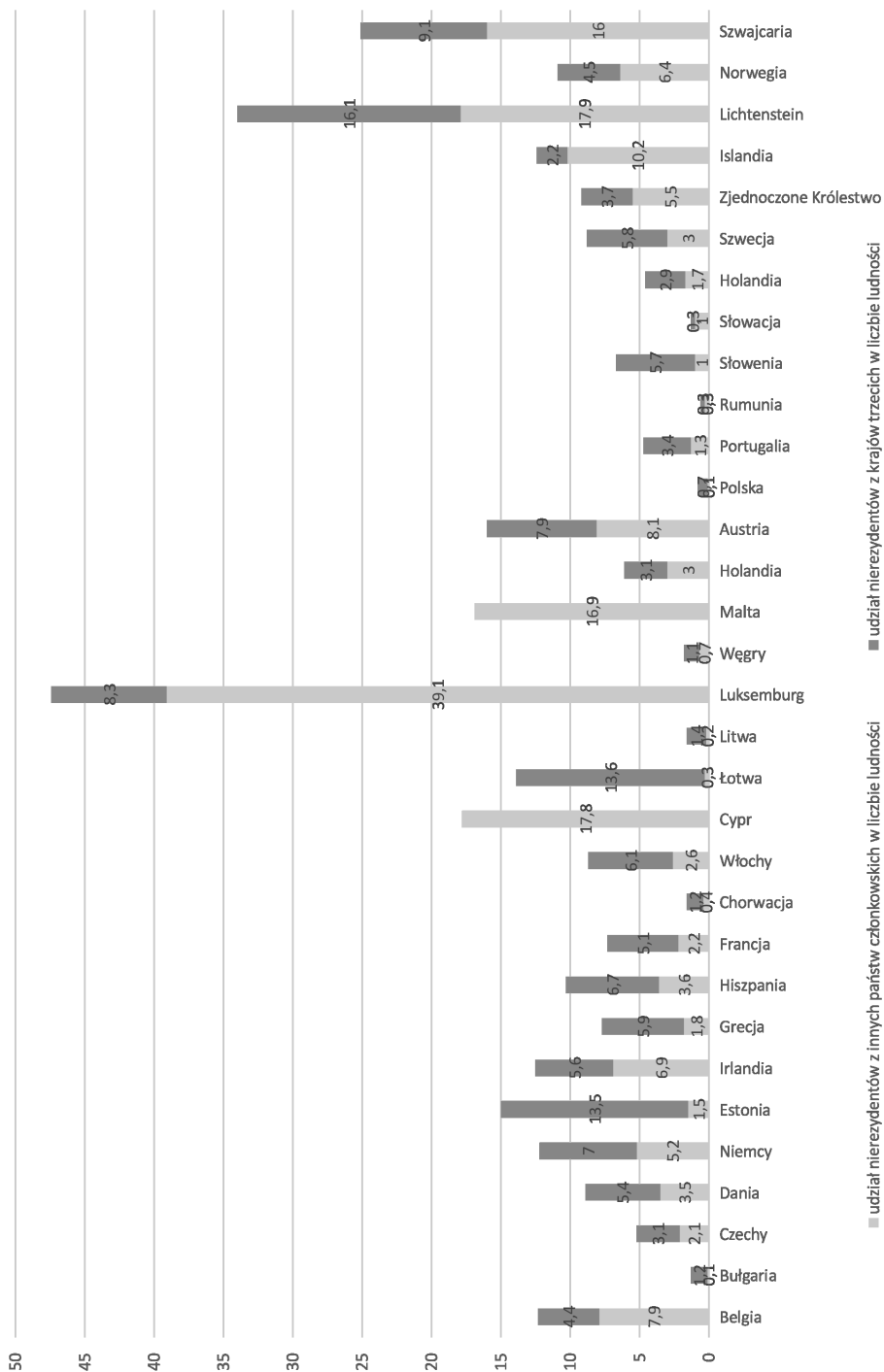


Wykres 2.5. Liczba nielegalnych imigrantów i azylantów w UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Frontex i EUROSTAT, dostęp: 01.12.2020.

Pierwsza faza kryzysu migracyjnego rozpoczęła się w 2011 r. Wówczas w wyniku tzw. arabskiej wiosny wyraźnie wzrosła liczba uciekinierów z Afryki Północnej, którzy docierali głównie na włoskie wyspy i Maltę. Choć skala nielegalnej migracji była nieporównywalna z tym, co miało nastąpić kilka lat później, już wówczas niektóre państwa członkowskie zaczęły kwestionować zasady współpracy w obszarze migracji i wystawiać na próbę system Schengen⁹. Reakcja państw członkowskich na wzmożoną falę migracji doprowadziła do reformy wspólnego systemu azylowego, ochrony zewnętrznych granic UE oraz systemu zarządzania strefą Schengen. Działania te nie zmieniły istoty systemu, pozostawiając największą odpowiedzialność w tym zakresie na barkach państw członkowskich, o co zresztą zabiegały same państwa członkowskie, broniąc swoich prerogatyw i dając instytucjom europejskim jasny sygnał, że w kwestii migracji chcą mniej, a nie więcej Europy.

⁹ Np. w maju 2011 r. Dania zapowiadała wzmocnienie kontroli granicznych z Niemcami i Szwecją, uzasadniając swoją decyzję koniecznością walki z przestępczością i nielegalną migracją, choć po zmianie ekipy rządowej we wrześniu Duńczycy wycofali się z tego pomysłu.



Wykres 2.6. Nierzeczydenci jako odsetek ludności (dane na dzień 01.01.2019, w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT, dostęp: 01.12.2021.

Procedura ubiegania się o azyl w UE jest określona przez rozporządzenie du-blińskie¹⁰ – najważniejszy element Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Rozporządzenie określa, które unijne państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie podania o azyl, przy czym ogólna zasada głosi, że powinno to być pierwsze państwo wjazdu. System, utworzony w 2003 r., nie został zaprojektowany w celu dystrybucji osób aplikujących o azyl między państwa członkowskie, więc kiedy liczba ubiegających się o azyl przybywających do UE wzrosła gwałtownie w 2015 r., państwa takie jak Grecja czy Włochy zostały najbardziej obciążone. W związku z tym Komisja zaproponowała mechanizm relokacji części uchodźców napływających do państw członkowskich na południu Europy (Komisja Europejska, 2015c). Przyjęcie migrantów w ramach programu miało być obowiązkowe, a ich liczba uzależniona od populacji kraju (40% wagi), PKB (40% wagi), stopy bezrobocia (10% wagi) i liczby wcześniej rozpoznanych wniosków azylowych (10% wagi). Projekt spotkał się z ostrą krytyką wielu państw, w tym zwłaszcza Grupy Wyszehradzkiej. We wrześniu 2015 r. przyjęto jego kompromisową wersję¹¹, zakładającą etapową relokację 130 tys. migrantów z Włoch i Grecji według zmienionego klucza. Szacuje się, że do innych państw członkowskich przeniesiono ponad 30 tys. osób (European Commission, 2018, s. 9).

Rozwój kryzysu w 2015 r. uwidoczniał potrzebę usprawnienia systemu ochrony granic zewnętrznych UE i mechanizmów walki z przemytem i handlem ludźmi, którzy szukają schronienia w Europie. W odróżnieniu od reform systemu azylowego początkowo te postulaty cieszyły się szerokim uznaniem państw członkowskich i unijnych instytucji. W późniejszym etapie i tu pojawiły się jednak kontrowersje, które ostudziły ambicje reformatorskie. Skończyło się – w dużej mierze – na przekształceniu Frontexu w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej i wzmocnieniu jej zasobów: budżet Agencji miał do 2020 r. wzrosnąć niemal dwukrotnie – do 322 mln euro i ponad dwa razy miała zwiększyć się też liczba personelu z 417 do ok. 1000 osób. Aby można było spójnie zarządzać granicami zewnętrznymi i reagować na sytuacje kryzysowe, Agencja do 2027 r. ma osiągnąć liczbę 10 tys. pracowników. W jej skład wejdą pracownicy operacyjni Frontexu, oddelegowani pracownicy operacyjni z państw członkowskich oraz rezerwa na działania błyskawiczne. Rozmieszczanie służby rozpoczęło się 1 stycznia 2021 r. Państwa członkowskie zachowują główną odpowiedzialność za zarządzanie swoimi granicami, Frontex i jego personel będą zaś służyć pomocą techniczną i operacyjną, o ile dane państwo wyrazi na to zgodę. Stała służba rozmieszczona

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180, 29.06.2013 r.).

11 Decyzja Rady (UE) 20125/1601 z 22.09.2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 248, 24.09.2015 r.

w państwie członkowskim będzie mogła korzystać z uprawnień wykonawczych do prowadzenia kontroli granicznych lub realizacji zadań związanych z powrotami – zawsze pod warunkiem zgody goszczącego państwa członkowskiego – w tym do użycia siły i broni.

Wzmocniono unijną obecność na morzu – morska granica zewnętrzna UE wynosi 68 tys. km – trzy razy więcej niż Stanów Zjednoczonych i dwa razy więcej niż Rosji. Obecnie UE realizuje trzy misje na Morzu Śródziemnym. Mają one chronić granice UE, namierzać przemytników i ratować migrantów¹². Są to: operacja Temida (dawniej Tryton), obejmująca rejon środkowy, operacja Posejdon, obejmująca rejon wschodni, i operacja Indalo, obejmująca rejon zachodni. Od maja 2015 r. do marca 2020 r. prowadzona była wojskowa operacja Sophia skierowana przeciwko przemytnikom migrantów na Morzu Śródziemnym. Elementem zaangażowania UE na granicach jest także tworzenie punktów szybkiej identyfikacji i rejestracji imigrantów we Włoszech i Grecji, czyli w państwach brzegowych, do których w czasie kryzysu przybywało najczęściej uciekinierów z Afryki i Bliskiego Wschodu. W ramach tzw. podejścia *hotspot* wyznaczono sześć centrów rejestracyjnych we Włoszech i pięć w Grecji. Centra te działają we współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i przy zaangażowaniu unijnych agencji: Frontexu, utworzonego w 2011 r. Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO), Europolu i Eurojustu¹³.

W obliczu kryzysu zreformowano kodeks graniczny Schengen¹⁴. Reforma wprowadziła obowiązkowe, systematyczne kontrole wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne UE (podczas wjazdu i wyjazdu), w tym kontrole obywateli UE. Utworzono nowe bazy danych: europejski system informacji o podróżach oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz unijny system wjazdu/wyjazdu (EES). Oba systemy miały osiągnąć pełną operacyjność do 2020 r. Pierwszy z systemów ma pomóc w określeniu, czy cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku wizowego stwarzają zagrożenie migracyjne lub dla bezpieczeństwa UE. Obywatele tych państw przed przyjazdem do UE będą musieli uzyskać pozwolenie na podróż. Drugi system będzie zbierał informacje o wszystkich cudzoziemcach przyjeżdżających i wyjeżdżających z UE.

Zgodnie z Europejskim programem w zakresie migracji (Komisja Europejska, 2015d) ważnym elementem polityki migracyjnej UE jest współpraca z państwami trzecimi. Jej celem jest zapewnienie większej skuteczności powrotów nielegalnych imigrantów oraz ograniczenie napływu kolejnych osób poprzez wzmocnienie

12 Dzięki tym operacjom od 2015 r. udało się uratować ponad 500 tys. osób.

13 Komisja Europejska, Podejście hotspot do zarządzania wyjątkowymi przepływami migracyjnymi https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_pl.pdf (dostęp: 15.05.2020).

14 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9.03.2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. UE. L 77, 23.03.2016 r.

zdolności unijnych sąsiadów (państw Bałkanów Zachodnich) w zakresie ochrony granic, a także eliminację przyczyn migracji – wsparcie państw Północnej Afryki w zakresie tworzenia miejsc pracy, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i żywieniowego, zapobiegania konfliktom i wzmacniania rządów prawa. Niezwykle istotnym punktem strategii stało się podpisanie 18 marca 2016 r. porozumienia z Turcją – ważnym krajem na szlaku migracyjnym¹⁵. Jego celem było „zakończenie napływu nielegalnych migrantów z Turcji do Unii” oraz walka z przemytnikami ludzi¹⁶. W porozumieniu uzgodniono, że nielegalni imigranci, którzy przybędą z Turcji na wyspy greckie po 20 marca 2016 r., zostaną zawróceni do Turcji, a za każdego zawróconego Syryjczyka inny jego rodak przebywający w obozie w Turcji zostanie przesiedlony do UE (tzw. system 1:1). Turcja otrzymała wsparcie finansowe i deklaracje dynamizacji procesu integracji z UE. Umowa okazała się skuteczna w zakresie ograniczenia liczby imigrantów napływających do UE z tego kierunku, dlatego stała się modelem do powielenia w przypadku współpracy UE z innymi krajami – głównie Afryki Północnej i Subsaharyjskiej. Reakcja państw członkowskich na kryzys migracyjny potwierdziła silne przywiązanie do międzyrządowego modelu integracji w dziedzinie polityki migracyjnej i niechęć do przenoszenia uprawnień w tym zakresie na szczebel ponadnarodowy. W efekcie we wszystkich obszarach tej polityki widać niedociągnięcia, a perspektywy przezwyciężenia trudności wydają się mgliste (Szymańska, 2017, s. 176–177). „Deficyt realizacji” strategii migracyjnej skutkuje utrzymaniem nadzwyczajnej sytuacji w strefie Schengen.

Strefa Schengen to jeden z filarów integracji europejskiej. Od 1995 r., gdy weszła w życie konwencja wykonawcza do układu z Schengen¹⁷ i wewnątrz strefy zniesiono kontrole paszportowe, swoboda przemieszczania się między państwami członkowskimi stała się faktem dla obywateli UE. Członkami strefy Schengen są wszystkie kraje UE poza Irlandią utrzymującą w mocy klauzulę *opt-out* i zarządzającą własną wspólną strefą podróżowania, Bułgarią, Chorwacją, Cyprzem i Rumunią mającymi przystąpić do strefy Schengen, gdy spełnią warunki uczestnictwa. Cztery kraje spoza UE należące do strefy Schengen to Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein. Prawie 3,5 mln osób dziennie przekracza wewnętrzne granice w UE. Według szacunków, permanentne przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych UE mogłoby wygenerować koszty od 100 do 230 mld euro na przestrzeni 10 lat, a 1,7 mln osób miałoby utrudniony transgraniczny dojazd do pracy (van Ballegoij, 2016).

15 Ciekawą analizę znajdzie Czytelnik w: Komisja Europejska *Porozumienie Turcja-UE. Skuteczne czy niezbędne?*, 12.06.2018 r., https://ec.europa.eu/poland/news/180612_EU_Turkey_migration_pl (dostęp: 15.05.2020).

16 Rada Europejska, *Oświadczenie UE-Turcja*, 18.05.2016 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (dostęp: 15.05.2020).

17 Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14.06.1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. UE L 239, 22.09.2000 r.

Schengen pozostaje jedynym z najbardziej popularnych projektów europejskich. Ponad 60% mieszkańców UE uważa, że swobodny przepływ osób stwarza zdecydowanie więcej korzyści niż zagrożeń (European Commission, 2018c). Tymczasem jedną z pierwszych reakcji niektórych państw członkowskich na kryzys migracyjny było przywrócenie kontroli osób na granicach wewnętrznych. We wrześniu 2015 r. wprowadziły je Niemcy, a następnie – Austria, Dania, Francja, Norwegia i Szwecja. Kodeks graniczny Schengen umożliwił tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych w sytuacji, gdy istnieje poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w przypadku możliwych do przewidzenia wydarzeń (takich jak ważne wydarzenia sportowe czy konferencje), a w przypadkach wydarzeń wymagających natychmiastowego działania – na okres nie dłuższy niż 2 miesiące. W sytuacji zagrożenia funkcjonowania strefy Schengen w związku z sytuacją na granicach zewnętrznych Rada może zalecić przywrócenie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach na okres nie dłuższy niż 2 lata. Wymienione wyżej państwa członkowskie skorzystały z przewidzianych prawem rozwiązań, a Rada chętnie godziła się na przedłużanie tymczasowych rozwiązań. W latach 2020–2021 wszystkie kraje należące do strefy Schengen wprowadziły kontrole z powodu epidemii choroby COVID-19¹⁸.

2.4. Brexit – początek rozpadu UE?

Od samego początku stosunek Wielkiej Brytanii do integracji europejskiej był ambiwalentny. Dla Brytyjczyków projekt zapoczątkowany Deklaracją Schumana, w której znalazł się m.in. wymowny zapis: „Przez umieszczenie podstawowej produkcji pod wspólnym zarządem i instytucję nowej Wysokiej Władzy, której decyzję zwiążą Francję, Niemcy i kraje, które do niej przystąpią, ta propozycja stanie się pierwszą konkretną podstawą Federacji Europejskiej, niezbędnej dla zachowania pokoju”¹⁹, był politycznym pomysłem kilku krajów kontynentalnej Europy, mającym w sobie niebezpieczną zdolność samorozwoju. Kolejne brytyjskie rządy były gorącymi zwolennikami płytszej, głównie handlowej integracji – paneuropejskiego rynku wolnego od barier i otwartego na świat. Liberalna brytyjska gospodarka, a także elastyczny rynek pracy pozostały w jawnej sprzeczności z lansowanym na kontynencie modelem „socjalnej Europy”. Brytyjczycy

18 Zob. wykaz tymczasowych środków publikowany przez Komisję pod adresem: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (dostęp: 15.05.2020).

19 https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pl (dostęp: 09.08.2021).

byli inspiratorem wspólnych działań w dziedzinie polityki naukowo-technicznej, wspierania innowacyjności, przedsiębiorczości. Zgłaszali postulaty gruntownej reformy budżetu UE, głównie po stronie wydatków, nazywając go „historycznym reliktem”. Z drugiej strony reprezentowali zachowawcze podejście do reform instytucjonalnych: niechęć do rozszerzania prerogatyw Unii, zachowanie jednomyślności w Radzie w głosowaniach w najwrażliwszych sprawach, jak np. podatki, mechanizm wzmocnionej współpracy dla zainteresowanych.

W obradach nad wieloletnimi ramami finansowymi UE delegacja brytyjska należała tradycyjnie do najtrudniejszych negocjatorów o bardzo skryzalizowanym stanowisku: „ani pensa więcej, ani pensa mniej”. Budżet UE zawsze stanowił zapalne ognisko we wzajemnych relacjach. To bodaj Brytyjczycy wnieśli do debaty na tematy europejskie kwestię płatników i beneficjentów budżetu UE, niemal od pierwszych dni członkostwa domagając się zredukowania „składki” odprowadzanej do budżetu UE. Postulat *I want my money back*, przypisywany premier Margaret Thatcher, został uwzględniony, gdy w 1984 r. Rada Europejska przyznała Wielkiej Brytanii „mechanizm korekcyjny w celu przeciwdziałania zbyt gwałtownemu wzrostowi udziału danego kraju w finansowaniu wspólnego budżetu” (Misiak, 2013, s. 115) potocznie zwany rabatem.

Integracja walutowa (rezygnacja z waluty narodowej, powstanie federalnego Europejskiego Systemu Banków Centralnych, a ostatnio wzmocnienie architektury fiskalnej w UGIW) oraz swobodny przepływ osób (dorobek Schengen) okazały się projektami, w których Wielka Brytania zdecydowała się nie uczestniczyć, negocjując traktatowe klauzule *opt-out*. Ostatnie lata przyniosły nowy konflikt we wzajemnych relacjach – kwestię swobodnego przepływu pracowników i związany z nią problem koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych. W 2017 r. liczba imigrantów w Wielkiej Brytanii wynosiła 4,5 mln, z czego 2,6 mln osób pochodziło z UE (European Commission, 2018a, s. 25). Tylko w 2017 r. napłynęło 644 tys. osób, z czego 243 tys. – z państw członkowskich UE, a 321 tys. – z krajów trzecich²⁰. Na przestrzeni ostatnich 20 lat liczba ta potroiła się, głównie na skutek masowych migracji zarobkowych z Europy Środkowo-Wschodniej. Szacuje się jednak, że ok. 30% migrantów zarobkowych to osoby młode – do 24 roku życia, a 25% to osoby z wyższym wykształceniem. Dane wskazują, że aktywność zawodowa i stopa zatrudnienia wśród migrantów jest wyższa niż rezydentów. 2/3 przybyszy z innych państw członkowskich pracuje w przetwórstwie przemysłowym, handlu hurtowym i detalicznym. Prawie połowa zatrudniona jest w zawodach wymagających średnich kwalifikacji: wykształcenia ponadgimnazjalnego i policealnego. 1/3 wysoko wykwalifikowanych migrantów pracuje w handlu, gastronomii, hotelarstwie, transporcie i logistyce, a więc poniżej swoich kwalifikacji – zjawisko

20 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU_from_non-member_countries_was_2.4_million_in_2017 (dostęp: 30.06.2021).

marnowania talentów (SEDEC, 2018). W Wielkiej Brytanii imigranci znajdują zatrudnienie w zawodach deficytowych – kierowcy i operatorzy maszyn, robotnicy w górnictwie, budownictwie, przemyśle, transporcie, przy przygotowywaniu posiłków. Mimo że skutki gospodarcze fali migracji po 2004 r. są jednoznacznie pozytywne (2 mln nowych miejsc pracy, szybszy o połowę wzrost gospodarczy), część brytyjskiej opinii publicznej uważa, że prowadzi ona do bezrobocia wśród rdzennych Brytyjczyków, spadku płac, pogorszenia jakości życia (dostęp do służby zdrowia, edukacji, świadczeń socjalnych), napięć społecznych, a nawet terroryzmu (Chang, 2018, s. 7).

Od momentu przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG 1 stycznia 1973 r. brytyjska opinia publiczna była równomiernie podzielona pomiędzy zwolenników członkostwa, przeciwników i osoby niezdecydowane. Badania pokazują, że w ostatnich latach to trzecia grupa, dość labilna, o której poparcie zabiegały partie polityczne (głównie Partia Konserwatywna i Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa), przesunęła się w kierunku „łagodnego” eurosceptycyzmu i zaważyła na wynikach referendum w sprawie członkostwa. W badaniach ankietowych 67% Brytyjczyków opowiadało się za renegocjacją warunków członkostwa w UE: integracją *a la carte*, tj. uczestnictwem w wybranych projektach lub ustanowieniem strefy wolnego handlu (Wallace, 2012).

W styczniu 2013 r. przywódca brytyjskiej Partii Konserwatywnej i zarazem urzędujący premier David Cameron zapowiedział referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Nastrojów nie poprawiło porozumienie osiągnięte na szczycie Rady Europejskiej w lutym 2016 r. wzmacniające „specjalny status” tego kraju w UE, a dotyczące wszystkich problemowych dziedzin. Szefowie rządów i głowy państw podjęli decyzję o wzmocnieniu rynku wewnętrznego i lepszym stanowieniu prawa, co zawsze było w centrum zainteresowania brytyjskich polityków. Przyjęto, że niepokojący Brytyjczyków proces pogłębiania integracji w obszarze gospodarczo-walutowym (w tym nadzór nad instytucjami finansowymi) będzie dobrowolny i będzie przebiegał z poszanowaniem praw oraz kompetencji nieuczestniczących w nim państw. Uznano, że Wielka Brytania nie jest zobowiązana do dalszej integracji politycznej i wzmocniono zasadę subsydiarności i proporcjonalności przez możliwość blokowania nowych pomysłów integracyjnych przez parlamenty narodowe reprezentujące co najmniej 55% mieszkańców UE. Wreszcie, w dziedzinie świadczeń społecznych i swobody przemieszczania się, Rada Europejska pozytywnie odniosła się do możliwości wprowadzenia środków ograniczających przepływ pracowników na dużą skalę, mającą negatywne skutki dla krajów wysyłających i przyjmujących oraz pomysłu ograniczenia dostępu do świadczeń społecznych przysługujących nierezydentom poszukującym pracy lub eksportu świadczeń do krajów, z których pochodzi pracownik (Rada Europejska, 2016). Mimo to, w przeprowadzonym 23 czerwca 2016 r. referendum, 51,89% Brytyjczyków opowiedziało się za opuszczeniem Unii Europejskiej. Frekwencja wyniosła 72,2%.

29 marca 2017 r. Wielka Brytania powiadomiła Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z UE, wszczynając w ten sposób oficjalnie procedurę przewidzianą w art. 50 Traktatu o UE. 24 stycznia 2020 r. UE i Wielka Brytania podpisały umowę o wystąpieniu. Weszła ona w życie z dniem 1 lutego 2020 r. Aby zapewnić czas na wynegocjowanie przyszłych relacji i dostosowanie się do nowych warunków współpracy, umowa przewidywała okres przejściowy do 31 grudnia 2020 r. Zakładał on utrzymanie relacji między UE a Zjednoczonym Królestwem na dotychczasowych warunkach. Oznaczało to, że w tym czasie Wielka Brytania może uczestniczyć w jednolitym rynku i unii celnej, wpłacać składkę do budżetu UE na dotychczasowych zasadach i korzystać ze wszystkich programów unijnych, które będą funkcjonować do końca 2020 r. Brytyjczycy nie będą jednak reprezentowani w instytucjach UE oraz nie będą uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji (Dz. Urz. UE L 029, 31 stycznia 2020 r.). Od lutego 2020 r. prowadzone były negocjacje na temat przyszłych stosunków Wielkiej Brytanii z Unią Europejską. Na osiągnięcie porozumienia pozostawało niezwykle mało czasu – umowa przewidywała, iż okres przejściowy może być przedłużony jedynie raz, maksymalnie o 2 lata. Wielka Brytania zapowiadała, że nie przedłuży okresu przejściowego. Jednocześnie stanowisko rządu brytyjskiego wskazywało, że preferowaną formą współpracy będzie umowa o wolnym handlu.

Ekonomiści rozważali szereg scenariuszy i analizowali ich konsekwencje. Szeroko dyskutowano model norweski – członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym (tzw. *soft Brexit*), co wiązałoby się z uczestnictwem w jednolitym rynku (łącznie z kontrowersyjną dla Brytyjczyków swobodą przepływu pracowników), lecz brakiem uczestnictwa w unii celnej, koniecznością stosowania *acquis* bez prawa decydowania o nim, partycypacją w wybranych programach i politykach finansowanych z budżetu UE. Innym scenariuszem była strefa wolnego handlu z UE na wzór zawartego w 2010 r. porozumienia UE z Koreą Południową. Brano także pod uwagę scenariusz twardego Brexitu – oparcia wzajemnych relacji na regułach WTO. Wówczas brytyjski eksport do UE zostałby objęty kontrolami na przejściach granicznych, Wspólną Zewnętrzną Taryfą Celną wynoszącą średnio 3% (choć np. 10% dla samochodów) i systemem barier pozataryfowych. Oznaczałby on, że Wielka Brytania będzie musiała ustalić cła na ok. 10 tys. pozycji towarowych. Wiele scenariuszy zakładało negocjowanie od nowa umów handlowych, co z jednej strony stanowi szansę kształtowania polityki zagranicznej zgodnie z brytyjskimi preferencjami (np. zawarcia umowy o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi, Nową Zelandią czy Brazylią), ale z drugiej strony jest procesem długotrwałym i trudnym. To oczywiste, że pozycja przetargowa UE na arenie międzynarodowej jest silniejsza niż Wielkiej Brytanii działającej w pojedynkę – udział tego kraju w światowym PKB wynosi 3,3%, a w handlu – 2,5% (GUS, 2019, tabele 12.2 i 14.1.1). Wynegocjowanie porozumień o preferencyjnym handlu (a UE ma ich 36 z 53 krajami nieczłonkowskimi) zajmuje lata: ponad 3 lata trwał średnio proces negocjacji przez UE ostatnio zawartych umów handlowych, choć były

wyjątki, np. osiągnięcie porozumienia ze Szwajcarią zabrało UE 10 lat (OECD, 2018, s. 17). Mówi się także o utracie zdolności administracyjnych do prowadzenia samodzielnej polityki po 47 latach uczestnictwa we Wspólnej Polityce Handlowej. Ekonomiści zakładali także scenariusz jednostronnej liberalizacji handlu. Wbrew pozorom nie był on nierealny. Chcąc zachować konkurencyjność na arenie międzynarodowej, brytyjski rząd mógł bowiem zdecydować o dalszej deregulacji brytyjskiej gospodarki, zniesieniu ograniczeń w handlu i przepływie inwestycji. Francja i Niemcy intensywnie przestrzegali Brytyjczyków przed skutkami dumpingu socjalnego i podatkowego. Na Wyspach byli jednak ekonomiści (*Economists for Brexit*, 2020) upatrujący korzyści scenariusza *Britain alone* w postaci czteroprocentowego wzrostu dobrobytu dzięki intensyfikacji wymiany handlowej.

Losy przyszłych warunków współpracy pomiędzy Wielką Brytanią a UE ważyły się do ostatniej chwili. Było wielce prawdopodobne, że do końca 2020 r. nie zostaną one uregulowane i wówczas będziemy mieli do czynienia z *hard Brexit*. Umowę o handlu i współpracy przyjęto 24 grudnia 2020 r. Przewiduje ona zerowe stawki celne i kontyngenty pod warunkiem spełnienia reguł pochodzenia. Wymiana handlowa podlegać będzie jednak formalnościom celnym oraz kontrolom regulacyjnym w zakresie spełniania norm i standardów technicznych. Szacuje się, że celne ekwiwalenty barier pozataryfowych wynoszą 10,9% w przypadku importu UE i 8,5% w przypadku importu Wielkiej Brytanii (European Commission, 2021, s. 15). Umowa obejmuje nie tylko handel towarami i usługami, lecz także inne dziedziny, takie jak: inwestycje, konkurencja, pomoc publiczna, przejrzystość podatkowa, transport lotniczy i drogowy, energia i zrównoważony rozwój, rybołówstwo, ochrona danych i koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Poza częścią gospodarczą umowa również zawiera kwestie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości oraz zarządzania partnerstwem – m.in. rozstrzygania sporów.

Konsekwencje ekonomiczno-społeczne Brexitu dla Wielkiej Brytanii i UE są trudne do przewidzenia. W krótkim okresie wzrost niepewności przełoży się na mniejsze inwestycje przedsiębiorstw i niższe wydatki gospodarstw domowych, wyższe premie za ryzyko na rynku finansowym i deprecjację funta szterlinga. Do 2020 r. może to kosztować Wielką Brytanię ok. 3 pp. skumulowanego wzrostu gospodarczego, co oznacza koszt ok. 2200 funtów na gospodarstwo domowe. Według OECD w latach 2018–2019 gospodarka brytyjska rozwijała się w wolnym tempie (1,4%) w skali roku, podczas gdy UE odnotowała wzrost gospodarczy na poziomie 2% (OECD, 2018).

W dłuższej perspektywie najpoważniejszymi konsekwencjami Brexitu jest spadek handlu (przede wszystkim z krajami UE) i inwestycji. Gospodarka brytyjska jest silnie zależna od wymiany handlowej – relacja eksportu i importu do PKB wynosi 57%. UE jest najważniejszym partnerem handlowym dla Wielkiej Brytanii: 44% eksportu przeznaczone jest na jednolity rynek, a 53% importu pochodzi z UE. 40% tego eksportu to usługi, w tym finansowe i biznesowe. Wymiana

wewnątrzunijna jest 3,2 razy wyższa niż obroty handlowe z drugim najważniejszym partnerem handlowym Wielkiej Brytanii – Stanami Zjednoczonymi. Brytyjski eksport do UE stanowi 12% PKB (Sampson, 2017, s. 167). Deficyt na rachunku obrotów bieżących sięga 7% PKB, a perspektywy nie napawają optymizmem. W kontekście niskiej cenowej elastyczności brytyjskiego eksportu deprecjacja funta nie poprawi bilansu handlowego, a spodziewany odpływ kapitału (w tym inwestycji bezpośrednich) może oznaczać trudności z finansowaniem deficytu. W wyniku Brexitu ucierpią inwestycje, w tym także bezpośrednie inwestycje zagraniczne (van Reenen, 2016). W ostatnich kilkudziesięciu latach były one kołem napędowym gospodarki brytyjskiej, przyczyniając się – poprzez transfer wiedzy, technologii, umiejętności menedżerskich – do wzrostu wydajności, a przez to – produkcji i płac. Jeszcze w 2015 r. stanowiły one 45% PKB, choć w ostatnich trzech latach zaczęły, zgodnie z przewidywaniami, spadać (łącznie o 1/3), podczas gdy na kontynencie wzrosły w tym czasie o 43% (Zimmerman, 2019, s. 33). Najbliższa przyszłość przyniesie pogłębienie tego zjawiska – ostrożne szacunki mówią o dalszym spadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) o 1/5, szczególnie w sektorze motoryzacyjnym i usługach finansowych (Dhingra i in., 2016b). Sektor usług finansowych jest tym, który najdotkliwiej odczuje skutki Brexitu – londyńskie City jest jednym z najważniejszych graczy na międzynarodowym rynku finansowym, realizując 37% transakcji wymiany walut, 1/3 ubezpieczeń i 16% transakcji na transgranicznym rynku międzybankowym (Chang, 2018). Usługi finansowe tworzą 8% PKB Wielkiej Brytanii. Uczestnictwo w jednolitym rynku umożliwiło brytyjskim instytucjom finansowym korzystanie z jednolitej licencji bankowej, polegającej na przyznaniu każdej instytucji kredytowej, która otrzymała zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej w jednym z państw członkowskich, prawa prowadzenia takiej działalności w innych krajach, poprzez otwieranie oddziałów lub działalność transgraniczną. Utrata tej licencji spowoduje, że instytucje finansowe będą przenosić się bliżej swoich klientów (głównie na kontynent i do Stanów Zjednoczonych). Sapir i in. (2017) szacują, że w ten sposób „wypłynie” z Wielkiej Brytanii ok. 17% aktywów sektora bankowego.

Nie ma wątpliwości, że wszystko to negatywnie oddziałuje na perspektywy gospodarcze Zjednoczonego Królestwa. Liczne szacunki skutków Brexitu pokazują, że do 2030 r. PKB Wielkiej Brytanii spadnie od 3% (Oxford Economics, 2016) do 7% (Dhingra i in., 2016a), niezależnie od scenariusza, choć koszty „twardego Brexitu” są najwyższe. Jego wpływ na gospodarkę europejską jest dużo słabszy. Szacuje się, że w najgorszym scenariuszu straci ona ok. 1% PKB, przy czym Brexit najsilniej dotknie partnerów handlowych Wielkiej Brytanii – Irlandię i Holandię.

Jednym z ważniejszych tematów w dyskusji nad Brexitem były kwestie budżetowe. Dla Brytyjczyków wystąpienie z UE wiązało się z oszczędnościami w postaci nieodprowadzania składki do budżetu UE, która w 2018 r. wyniosła 16,4 mld euro. To jednak tylko jedna strona medalu – podobnie jak wszystkie państwa członkowskie Wielka Brytania była także beneficjentem funduszy

unijnych – w 2018 r. otrzymała 6,6 mld euro, z czego 3,6 mld euro na rolnictwo, a 1,7 mld euro – na politykę naukowo-badawczą. Tak więc bilans netto (po odjęciu wydatków UE na administrację i tradycyjnych zasobów własnych) wynosił niecałe 7 mld euro, co stanowiło odpowiednik 0,3% DNB (European Commission, 2019a, s. 70 i 75). Kwota ta pozostanie w kieszeni brytyjskich podatników. Z drugiej jednak strony Wielka Brytania deklaruje chęć uczestnictwa w wybranych programach finansowanych z budżetu UE, takich jak Horyzont 2020. Składka z tego tytułu może wynosić ok. 3,5 mld euro, a zatem oszczędności dla brytyjskiego budżetu będą mniejsze (Nunez-Ferrer, Rinaldi, 2016, s. 4). Jeśli uwzględnić wpływ spadku aktywności gospodarczej związanej z wystąpieniem z UE, a przejawiającej się zmniejszonymi wpływami podatkowymi do budżetu, oszczędności budżetowe mogą być znikome.

Przykład Wielkiej Brytanii ukazuje dobrze konsekwencje syndromu „kozła ofiarnego”. Politolodzy nie mają wątpliwości, że brytyjskie „nie” dla UE to w dużej mierze „nie” dla procesu globalizacji i jego nieuchronnych konsekwencji. To także wynik obwiniania Brukseli za porażki wewnętrznej polityki gospodarczej i społecznej, z którymi Unia ma często niewiele wspólnego (Sampson, 2017). Tymczasem zaufanie do UE w państwach członkowskich oscyluje na poziomie 40% (OECD, 2018, s. 90). Antyunijne hasła są na sztandarach wszystkich populistycznych partii, które w wielu krajach i regionach w ostatnich latach podwoiły poparcie. Mówi się o „geografii niezadowolenia” – na obszarach z wysokim bezrobociem, słabo wyposażonych w kapitał ludzki, peryferyjnych, wiejskich, zależnych od schyłkowego przemysłu, średnich i małych miastach tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze, wyborcy często głosują na partie antyeuropejskie. Na mapie „niezadowolenia” – oprócz Wielkiej Brytanii – wyróżniają się północne Włochy, południowa Skandynawia, południowa Portugalia, wschodnie landy Niemiec i Francja. Obawa, że Brexit rozpocznie proces rozpadu UE i/lub pogłębi naciski protekcjonistyczne, staje się realnym zagrożeniem (Dijkstra et al., 2018).

2.5. Pandemia COVID-19 oraz jej wpływ na gospodarkę i politykę europejską

W styczniu 2020 r. na terenie UE odnotowano pierwsze przypadki zakażenia wirusem SARS-CoV-2 odpowiedzialnym za epidemię choroby COVID-19 uznaną 11 marca 2020 r. przez Światową Organizację Zdrowia za pandemię. Według Europejskiego Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób na dzień 1 lipca 2021 r. potwierdzono ponad 33 mln przypadków i 738 tys. zgonów z powodu COVID-19 na terenie UE. Według danych EUROSTAT na przestrzeni 10–26 tygodnia 2020 r. (marzec–czerwiec) odnotowano blisko 170 tys. więcej zgonów niż średnio w latach

2016–2019. 96% dotyczyło osób powyżej 70. roku życia (EUROSTAT, 2020a). Niezależnie od tego, czy przyczyną śmierci był COVID-19, dane te pokazują bezpośredni i pośredni wpływ pandemii na sytuację demograficzną Europy. W największym stopniu zjawisko to dotyczyło Hiszpanii (48 tys.) i Włoch (46 tys.). W północnych Włoszech w okolicach Bergamo w najtragiczniejszym okresie od 16 do 22 marca 2020 r. śmiertelność była o 895% wyższa niż w latach 2016–2019, zaś w Segowii (środkowa Hiszpania) w okresie od 23 do 29 marca 2020 r. zmarło o 634% osób więcej niż średnio w ciągu czterech lat poprzedzających pandemię (EUROSTAT, 2020a).

UE stanęła zatem przed wyzwaniem, które najpierw dotyczyło zdrowia publicznego, a następnie szybko przekształciło się w najbardziej dotkliwy kryzys gospodarczy w jej historii. W celu opanowania rozprzestrzeniania się wirusa państwa członkowskie wprowadziły daleko idące restrykcje. Objęły one m.in.: zamknięcie szkół i zakładów pracy, odwołanie i zakaz imprez masowych, zakaz zgromadzeń, ograniczenia w transporcie publicznym, zamknięcie przejść granicznych, ograniczenie możliwości swobodnego przemieszczania się, kampanię „zostań w domu” (Hale i in., 2020). Analitycy skupieni wokół Uniwersytetu w Oxfordzie mierzą indeks restrykcyjności działań antycovidowych zwany jako *Oxford COVID-19 Government Response Tracker* (OxCGRT) lub *Oxford Stringency Index*. Na syntetyczny OxCGRT składają się oceny restrykcyjności wymienionych wyżej działań rządów. Im wartość indeksu bliższa 100, tym restrykcje są bardziej surowe²¹. Wprowadzone ograniczenia znacznie spowolniły tempo życia gospodarczo-społecznego. W niektórych krajach i branżach aktywność ekonomiczna i społeczna niemal całkowicie zamarła. Dlatego okres ten nosi nazwę wielkiego *lockdownu*.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzone restrykcje pozwoliły spłaszczyć krzywą pandemii i znacznie zmniejszyły liczbę ofiar śmiertelnych. Ekonomiści Międzynarodowego Funduszu Walutowego zbadali wpływ *lockdownu* na powstrzymanie pandemii (Deb i in., 2020a, b). Doszli do wniosków, że szybko i skutecznie wprowadzone restrykcje pozwoliły znacznie zmniejszyć liczbę zachorowań i zgonów z powodu SARS-Cov-2, nawet o 90%. Największe efekty dotyczyły krajów o chłodnym klimacie, niskiej gęstości zaludnienia, wysokim odsetku ludności powyżej 65. roku życia i rozwiniętym systemie opieki zdrowotnej (mierzonym przez *Global Health Security Index* i *Health Index*). Najskuteczniejsze były ograniczenia w zakresie przemieszczania się, które znacząco zmniejszyły mobilność ludności. Znoszenie restrykcji przyczyniło się do wzrostu zachorowań, lecz w tempie wolniejszym niż spadek zachorowań po wprowadzeniu *lockdownu*.

Lockdown spowodował zakłócenia w łańcuchach dostaw i na liniach produkcyjnych, przerwany został handel towarami i usługami. Wydatki gospodarstw

21 Dla Polski maksymalna wartość OxCGRT wyniosła wiosną 2020 r. 83 i nie odbiegała od średniej dla Europy.

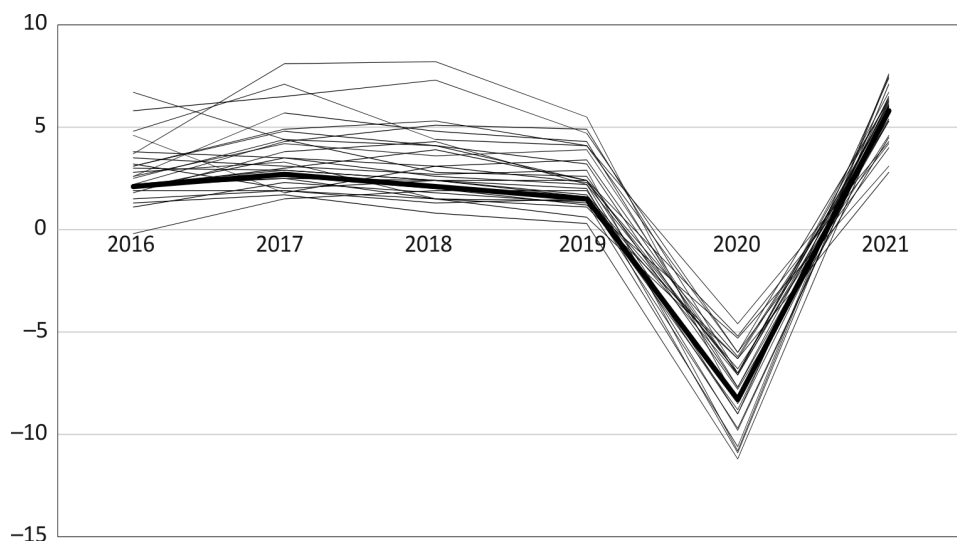
domowych i inwestycje prywatne spadły do rekordowo niskich poziomów. Szacuje się, że w 2020 r. dochód do dyspozycji ludności spadł na skutek pandemii o blisko 6% w porównaniu z 2019 r. Nastąpił wzrost ubóstwa – wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym wzrósł z 16,8% w 2018 r. do 21,4% w 2020 r. (European Commission, 2020). Prognozowano, że bezrobocie w UE wzrośnie do 9% i nieproporcjonalnie mocno uderzy w osoby młode oraz osoby o niskich kwalifikacjach, osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas określony oraz żyjące w uboższych gospodarstwach domowych. Po stronie podaży wiele sektorów gospodarki europejskiej zaczęło działać, wykorzystując jedynie ograniczoną część swoich możliwości produkcyjnych. Według EBC w marcu 2020 r. produkcja przemysłowa spadła rekordowo o 11,3% w stosunku do miesiąca poprzedniego. Poziom wykorzystania mocy produkcyjnych w przemyśle spadł o 11,3% pp. do 69,7% a w usługach – o 5 pp. do 85,6% (ECB, 2020). Rentowne dotychczas firmy zaczęły odczuwać problemy związane z płynnością i wypłacalnością – do końca 2020 r. od 35 do 50% przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 20 osób doświadczyło braku środków finansowych (European Commission, 2020b, s. 8).

Skutki gospodarcze kryzysu różnią się w zależności od sektora gospodarki. Przedsiębiorstwa świadczące usługi ukierunkowane na klienta najbardziej odczuły skutki pandemii. Z pierwszych szacunków Komisji wynikało, że w drugim kwartale 2020 r. turystyka, gospodarka społeczna, przemysł rozrywkowy i sektor kultury mogły być narażone na spadek obrotów wynoszący ponad 70%. Znacznie ucierpiały również branże włókiennicza i motoryzacyjna; mniej handel detaliczny oraz usługi zdrowotne, gdzie zaufanie konsumentów, i w ślad za nim popyt, spadły w najmniejszym stopniu.

Pandemia nierówno oddziałuje na gospodarki państw członkowskich. W świetle prognoz najgłębsza recesja wystąpiła w 2020 r. w krajach, w których udział turystyki w tworzeniu PKB był największy, których gospodarkę w przeważającej mierze tworzyły małe i średnie przedsiębiorstwa, gdzie rynek kapitałowy był słabo rozwinięty, a finanse publiczne – w słabej kondycji. W Grecji, Hiszpanii, Włoszech i Chorwacji załamanie koniunktury sięgnęło nawet 10% PKB (European Commission, 2020b, s. 3).

„Gospodarka pandemiczna” wyraźnie podzieliła branże i przedsiębiorstwa na wygranych i przegranych. Kryzys dotknął nieproporcjonalnie małe firmy i pracowników usług. Analiza danych pozwala stwierdzić, że np. branża AGD powoli odrobiła straty, podczas gdy transport lotniczy nadal boryka się z olbrzymimi problemami. Część zmian jest przejściowa (np. spadek obrotów w usługach transportowych), zaś inne (jak np. digitalizacja) mają charakter trwały.

Powyższe czynniki prowadzą do bezprecedensowego regresu gospodarki UE. Z szacunków wynika, że w drugim kwartale 2020 r. PKB UE spadł o ok. 15% w porównaniu z tym samym okresem ubiegłego roku. Na przestrzeni całego 2020 r. gospodarka UE odnotowała spadek o ponad 7% (por. wykres 2.7).



Wykres 2.7. Dynamika PKB w latach 2016–2021 (rok poprzedni = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission (2020d), s. 1.

Obecnie powstają pierwsze badania wpływu pandemii na gospodarkę europejską. Ekonomiści wykorzystują dotychczasowe narzędzia, do których wprowadzają – różnymi sposobami – kanały transmisji COVID-19 i *lockdownu* na modelowane zmienne takie jak PKB, produkcja przemysłowa, inflacja, zatrudnienie, bezrobocie, saldo czy zadłużenie sektora finansów publicznych. Próbuje także wykorzystać modele epidemiologiczne do analizowania makroekonomicznych skutków pandemii. Dzięki modelom ekonometrycznym możliwe jest przeanalizowanie skutków różnych scenariuszy. Wykorzystując neokeynesowski model równowagi ogólnej QUEST III, Pfeiffer i in. (2020) dowiedli, że efektem *lockdownu* był spadek PKB w kształcie litery V, którego dno przypadło na I i II kwartał 2020 r. Stało się tak na skutek drastycznego spadku wynagrodzeń i – w jego następstwie – spadku spożycia. Spadek nadwyżki operacyjnej brutto w sektorze przedsiębiorstw prowadził w dalszej kolejności do spadku inwestycji. Powoduje to, że recesja przypominała kształtem literę U i miała utrzymać się jeszcze w 2021 r. Wszystko to uzasadniało konieczność podjęcia kompleksowych działań podnoszących płynność sektora przedsiębiorstw (gwarancje i poręczenia, zwolnienie/odroczenie z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne) i podtrzymujących zatrudnienie oraz dochody gospodarstw domowych – subsydiowanie przez rządy pensji pracowników urlopowanych z powodu koronawirusa. Szczególnie ten ostatni instrument jest dobrze oceniany przez ekonomistów. Podkreśla się, że dzięki niemu możliwe było i jest nadal podtrzymanie zatrudnienia oraz siły nabywczej gospodarstw domowych, ale także wsparcie przedsiębiorstw, którym oszczędza się kosztów zwalniania

i ponownego zatrudniania personelu. Mimo że ogromnie kosztowne dla budżetu (koszty szacowane są na 2,8% PKB), oczekiwano, że subsydia te zmniejszą spadek PKB UE o 2,2 p. w 2020 r.

Kryzys COVID-19 odcisnął swoje piętno na sytuacji finansów publicznych. O ile jeszcze w 2019 r. deficyt budżetowy UE wynosił 0,6% PKB, o tyle w 2020 r. sięgnął 8,5% PKB. Dług publiczny wzrósł o 16,7 pp. do 102,7% PKB (Haroutunian i in., 2020). 23 marca 2020 r. Rada ECOFIN zawiesiła obowiązywanie reguł Paktu na rzecz stabilności i wzrostu, korzystając z ogólnej klauzuli zwalniającej (ang. *general escape clause*), pozwalającej na odstępstwo od unijnych reguł fiskalnych w sytuacji „poważnego pogorszenia koniunktury” (Council of the European Union, 2020).

Problemy budżetowe są efektem załamania gospodarczego, ale także kosztownych środków zaradczych w postaci pakietów fiskalnych wdrożonych przez wszystkie państwa członkowskie UE. W sytuacji kryzysu COVID-19 konieczne było natychmiastowe podjęcie kompleksowych działań przynoszących poprawę sytuacji sektora przedsiębiorstw oraz sektora finansowego, podtrzymujących zatrudnienie i dochody gospodarstw domowych, ale także znaczące dofinansowanie opieki zdrowotnej mierzącej się na pierwszej linii z walką z SARS-CoV-2. Zdaniem niektórych polityka fiskalna była *de facto* jedynym narzędziem walki z kryzysem, ponieważ pole manewru polityki pieniężnej było ograniczone ze względu na bliskie zeru stopy procentowe (tzw. problem *zero bound*) (Baldwin, Weder di Mauro, 2020). Z badań modelowych wynika także, że na dłuższą metę wsparcie popytu wewnętrznego za pomocą dyskrejonalnych bodźców fiskalnych nie jest jednak skuteczne. W warunkach utrzymujących się restrykcji i olbrzymiej niepewności co do przyszłości istnieje ryzyko, że gospodarstwa domowe będą oszczędzać znaczną część otrzymanych transferów – zjawisko takie zaobserwowali Coibion i in. (2020) na rynku amerykańskim. Dotyczyło ono głównie wydatków na odzież i podróże. W podobnym tonie wypowiadają się Eichenbaum i in. (2020), którzy zwracają uwagę na koszty zewnętrzne pandemii, które należy uwzględniać w badaniu efektów COVID-19: duża śmiertelność skłania gospodarstwa domowe do ostrożnościowego ograniczania konsumpcji i wycofywania się z rynku pracy. Część oszczędności ma jednak charakter przymusowy i wiąże się z niemożnością nabywania pewnych dóbr i usług w związku z *lock-downem* (np. zakup biletu na koncert lub przedstawienie teatralne w sytuacji zakazu imprez masowych oraz zamknięcia kin i teatrów był niemożliwy).

Już 13 marca 2020 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem dotyczącym uruchomienia Inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa, której celem było zmobilizowanie ponad 37 mld euro w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu natychmiastowego zwalczania kryzysu (European Commission, 2020a). Nie były to dodatkowe środki, lecz rezygnacja przez Komisję z żądania zwrotu niewykorzystanych przez państwa członkowskie środków z funduszy. Uwolniono jednak z rezerw około 8 mld euro, co odpowiadało średniej stopie

współfinansowania projektów europejskich ze środków krajowych, na zapewnienie płynności wydatków na cele inwestycyjne. Zaproponowano, by Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego mógł wspierać finansowanie kapitału obrotowego w MŚP. Przyjęto, że wszystkie wydatki na walkę z COVID-19 są kwalifikowalne od dnia 1 lutego 2020 r.

Komisja wyraziła także zgodę za wprowadzanie bez negocjacji i jej akceptacji wielu zmian w dokumentach programowych, np. programach operacyjnych. Zachęcono do stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków tak, aby przyspieszyć wydatkowanie funduszy. 2 kwietnia 2020 r. Komisja uzupełniła Inicjatywę o nowe rozwiązania, wprowadzając niespotykaną elastyczność w EFSI: możliwość przesuwania środków pomiędzy funduszami, kategoriami regionów, celami tematycznymi, a także możliwość całkowitego finansowania projektów z funduszy europejskich. Uproszczono także zasady wdrażania oraz procedury kontroli i audytu.

27 maja 2020 r. Komisja zaproponowała Europejski Instrument na rzecz Odbudowy (*Next Generation EU*), którego celem jest wsparcie państw członkowskich w wysiłkach na rzecz odbudowy, naprawy i wyjścia z obecnego kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 przy użyciu obecnych i przyszłych wieloletnich ram finansowych (Komisja Europejska, 2020). Program został przyjęty przez przywódców UE 21 lipca 2020 r.

Z szacunków KE wynika, iż realizacja planu odbudowy będzie wymagała ogromnych inwestycji publicznych i prywatnych celem zamknięcia ogólnej luki inwestycyjnej w wysokości co najmniej 1,5 bln euro. Można spodziewać się, że pakiet ten wygeneruje inwestycje w kwocie nawet 3,1 bln euro. Propozycja Komisji opiera się na podwyższeniu pułapu zasobów własnych UE do 2% DNB UE. Środki dotychczas pozyskiwane do budżetu UE szacowane na ok. 1,1 bln euro zostaną uzupełnione przez 750 mld euro pożyczonych przez Komisję na międzynarodowym rynku finansowym. Spłata tych zobowiązań nastąpi po 2028 r. i będzie musiała zostać sfinansowana przez państwa członkowskie w ramach systemu zasobów własnych UE w ciągu kolejnych trzydziestu lat. Zgromadzone w ten sposób środki będą przekazywane za pośrednictwem programów UE na wsparcie natychmiastowych działań niezbędnych do ochrony źródeł utrzymania i poprawy kondycji gospodarki, wzmocnienie jednolitego rynku, zacieśnienie współpracy w obszarach takich, jak zdrowie i zarządzanie kryzysowe, stymulowanie transformacji ekologicznej i cyfrowej.

W efekcie wraz z trzema ważnymi zabezpieczeniami: dla pracowników (pomoc dla państw członkowskich w wysokości do 100 mld euro na utrzymanie zatrudnienia w ramach inicjatywy SURE), gwarancji i pożyczek dla przedsiębiorstw (wzmocnienie Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego) i państw w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności – zatwierdzonymi przez Radę Europejską w dniu 23 kwietnia 2020 r. i tworzącymi pakiet o wartości 540 mld euro, te nadzwyczajne środki podjęte na szczęblu UE sięgałyby ponad 1290 mld euro (tabela 2.1).

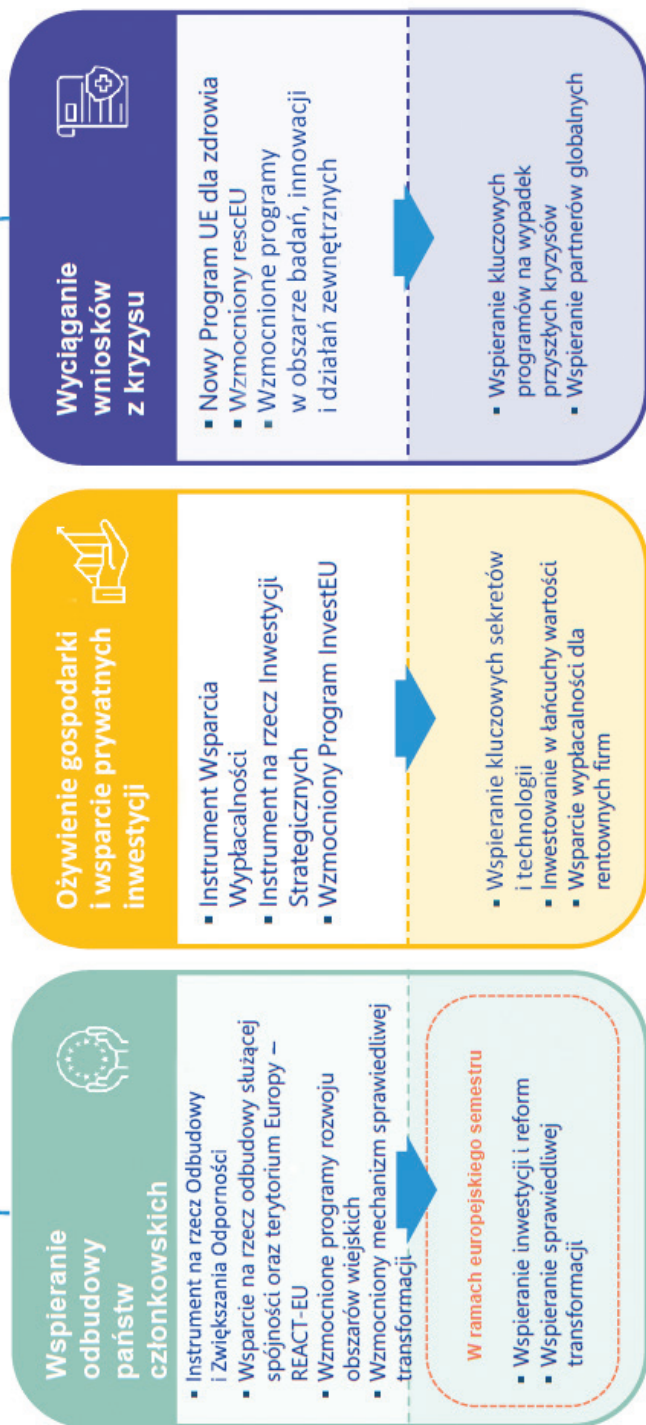
Tabela 2.1. Budżet na rzecz odbudowy i zwiększania odporności Europy (ceny z 2018 r.)

SURE/ wsparcie z tytułu kryzysu pandemicznego w ramach EMS / Fundusz Gwarancyjny EBI dla Pracowników i Przedsiębiorstw	540 mld euro
Next Generation EU	Tymczasowe wzmocnienie 750 mld euro
Razem ww. środki nadzwyczajne	1290 mld euro
WRF 2021–2027 (zobowiązania)	1100 mld euro

Źródło: opracowano na podstawie Komisja Europejska (2020b), s. 2.

Spośród zaproponowanych programów (por. rysunek 2.5) na uwagę zasługuje Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Będzie on osadzony w europejskim okresie oceny – procesie zintegrowanego nadzoru nad politykami gospodarczymi, co oznacza, że w dialogu pomiędzy państwem członkowskim a instytucjami europejskimi będą określone priorytetowe inwestycje i niezbędne reformy gospodarczo-społeczne, a także plan ich finansowania ze środków unijnych. Wsparcie wypłacane w transzach będzie uwarunkowane postępem w realizacji działań naprawczych. Instrument REACT-EU będzie funkcjonował w ramach prawnych dotychczasowej polityki spójności (z zachowaniem wyjątkowej elastyczności EFSI wprowadzonej w odpowiedzi na COVID-19, o której pisaliśmy powyżej) i przewidywał kryzysowe wsparcie dla najbardziej potrzebujących: dotacje do zatrudnienia, wsparcie dla systemów opieki zdrowotnej lub dostarczenie kapitału obrotowego dla MŚP. Warto wspomnieć także o Sprawiedliwej Transformacji – programie, którego celem ma być łagodzenie skutków społeczno-gospodarczych przechodzenia na neutralną dla klimatu, zasobooszczędną gospodarkę o obiegu zamkniętym. Wynika to z faktu, iż kryzys COVID-19 uznano za katalizator zmian w kierunku czystej i cyfrowej Europy, stąd nacisk na inwestowanie w zielone i energooszczędne technologie i łańcuchy dostaw, tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarce zamkniętej czy rozwój elektrycznego transportu. Pandemia ukazała także znaczenie cyfryzacji – telepraca, e-uczenie, e-handel i e-administracja stają się coraz bardziej powszechne. Te trwałe zmiany strukturalne w życiu gospodarczo-społecznym stanowią wielorakie wyzwanie: konieczność rozwoju infrastruktury łączności, gospodarki danymi czy przeciwdziałania cyfrowemu wykluczeniu.

Inwestycje na rzecz ekologicznej, cyfrowej i odpornej Europy



Rysunek 2.5. Reakcja UE na skutki gospodarczo-społeczne pandemii COVID-19

Źródło: Komisja Europejska (2020b), s. 4.

Rozdział 3

Pozaeuropejskie procesy regionalnej integracji

3.1. Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN)

3.1.1. Geneza powstania i cele współpracy

Próby nawiązania współpracy gospodarczej w Azji Południowo-Wschodniej pojawiły się po zakończeniu II wojny światowej. W efekcie 3 lipca 1961 r. powołano do życia Stowarzyszenie Azji Południowo-Wschodniej (ang. *Association of South East Asia*, ASA), które przewidywało współpracę na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej, kulturalnej i naukowej trzech krajów: Tajlandii, Federacji Malajskiej i Filipin. Ich gospodarki były jednak wysoce zróżnicowane, a handel w obrębie ASA miał charakter marginalny. Większe osiągnięcia pojawiły się na polu kulturowym, edukacyjnym czy z zakresu komunikacji międzyministerialnej państw zrzeszonych (Goh, 2003, s. 113). Ze względu na to, że funkcjonowanie ASA dodatkowo utrudniły spory terytorialne krajów azjatyckich w 1963 r. zaprzestano działalności stowarzyszenia. Nadal jednak utrzymywano nieoficjalne kontakty między państwami. Trzy lata później powołano Radę Azji-Pacyfiku (ang. *Asian and Pacific Council*), której celem było zwiększenie i zacieśnienie integracji w regionie. W jej skład wchodziły: Filipiny, Malezja, Tajlandia, Południowy Wietnam, Japonia, Korea Południowa, Tajwan, Australia i Nowa Zelandia. Spory na tle politycznym doprowadziły do rozwiązania Rady w 1975 r.

Poszczególne inicjatywy napotykały wiele trudności w realizacji, wynikających z braku tradycji współpracy w regionie, znacznego zróżnicowania państw je podejmujących czy też z powodu animozji i sporów terytorialnych powstałych na skutek dekolonizacji (Zarychta, Usewicz, 2014, s. 8), które ciążyły w relacjach pomiędzy państwami Azji Południowo-Wschodniej w kolejnych latach i doprowadziły do poważnych kryzysów międzypaństwowych. Biorąc powyższe pod uwagę, tym bardziej

należy docenić podpisanie w dniu 8 sierpnia 1967 r. w Bangkoku Deklaracji o utworzeniu Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej ASEAN (ang. *Association of South-East Asian Nations*). Sygnatariuszami było pięć państw: Indonezja, Filipiny, Singapur, Tajlandia i Malesja. W kolejnych latach przystępowały do organizacji inne kraje położone w regionie Azji Południowo-Wschodniej, tj. Sułtanat Brunei (1984), Wietnam (1995), Laos (1997), Birma (1997) oraz Kambodża (1999). Decyzja o przyjęciu tego ostatniego kraju oznaczała osiągnięcie ambitnego, początkowo założonego celu, jakim było zjednoczenie wszystkich dziesięciu krajów w ramach jednej organizacji. Obecnie skład członkowski ugrupowania nie uległ zmianie i nadal liczy dziesięć państw.

Założyciele ASEAN postawili sobie za wzór Wspólnotę Europejską, tym samym otwierając nowy rozdział w integracji regionu (Cordenillo, 2010, s. 9). Dynamiczny rozwój sytuacji politycznej przyczynił się jednak do obrania przez organizację innego kierunku działań, bardziej skoncentrowanego na zachowaniu pokoju oraz stabilności w regionie. To z kolei miało umożliwić szybki rozwój krajów członkowskich i powiększanie dobrobytu społeczeństw. Do podstawowych celów ASEAN, wyszczególnionych w dokumencie powołującym organizację do życia, należy zaliczyć (ang. *The Asean Declaration*, 1967, s. 1–2):

- przyspieszenie wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego oraz kulturowego w regionie w duchu równości i partnerstwa, aby wzmocnić podstawy funkcjonowania dostatniej i pokojowej Wspólnoty Narodów Azji Południowo-Wschodniej,
- promocję pokoju i stabilizacji w regionie, dzięki poszanowaniu przez wszystkie państwa zasad Karty Narodów Zjednoczonych,
- promowanie aktywnej współpracy oraz wzajemnej pomocy w obszarze gospodarki, spraw społecznych, kultury, techniki, nauki i administracji,
- udzielanie wzajemnej pomocy w formie zaplecza szkoleniowego i badawczego w sferze edukacyjnej, zawodowej, technicznej i administracyjnej,
- bardziej efektywną współpracę w obszarze rolnictwa, przemysłu, transportu, infrastruktury oraz intensyfikowanie wzajemnego handlu,
- promowanie studiów nad Azją Południowo-Wschodnią,
- podtrzymywanie ścisłej i korzystnej współpracy w ramach międzynarodowych oraz regionalnych organizacji realizujących podobne cele.

Szczególnie ważny stał się również postulat konieczności ograniczenia wpływów komunistycznych na Półwyspie Malajskim i w jego okolicy (Orłowska, Żołądkiewicz, 2012, s. 263), a także wypracowanie forum do pokojowego rozwiązywania wewnątrzregionalnych problemów. Jednocześnie członkowie ASEAN wprowadzili zasadę wzajemnego respektowania swojej niezależności, równości, suwerenności, integralności terytorialnej i tożsamości narodowej oraz wzajemnego nieingerowania w swoje wewnętrzne sprawy.

Deklaracja z Bangkoku tworzyła pewne ramy do współpracy regionalnej, nie dając jednak żadnych wskazówek, jak osiągnąć założone cele. Fakt, że była to jedynie

deklaracja, a nie traktat, również stanowi dowód na to, że miała być próbą podjęcia wzajemnej współpracy, której idee głoszone głównie na szczeblu dyplomatycznym. Ówczesna działalność organizacji skupiała się bowiem w rękach ministrów spraw zagranicznych, dlatego do współpracy gospodarczej podchodzono jak do stosunków zagranicznych (Oziewicz, 2001, s. 204). Widać to było przede wszystkim w pierwszych latach funkcjonowania ASEAN, kiedy stowarzyszenie stanowiło luźne forum konsultacji międzyrządowych.

Dopiero w 1976 r. na szczycie na wyspie Bali w Indonezji zapoczątkowano proces instytucjonalizacji organizacji. Koordynacją całokształtu działalności zajmuje się Stały Komitet. Najwyższym organem decyzyjnym są konferencje na szczycie szefów państw i rządów ASEAN, w dalszej kolejności konferencje ministrów (spraw zagranicznych i gospodarki). Poza tym w strukturze organizacji działają stałe komitety eksperckie zajmujące się konkretnymi dziedzinami (np. finansami, handlem, turystyką), a w każdym państwie członkowskim funkcjonują sekretariały narodowe.

Na szczycie na Bali podpisano dwa najważniejsze dokumenty określające działanie organizacji: Deklarację o Jedności ASEAN (ang. *Declaration of ASEAN Concord*) oraz Traktat o Przyjaznych Stosunkach i Współpracy (ang. *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* – TAC). Potwierdzono w nich wzajemne gwarancje poszanowania suwerenności, niepodległości oraz tożsamości narodowej oraz sformułowano kilka kluczowych zasad, m.in. uznanie prawa poszczególnych państw do wyboru własnej drogi istnienia bez ulegania wpływom zewnętrznym, naciskom czy przymusowi oraz wyrzeczenie się użycia jakichkolwiek środków siłowych. Fundamentem współpracy było przyjęcie zasady, w myśl której państwa ASEAN wykluczały możliwość dominowania któregośkolwiek z nich nad pozostałymi. Żaden członek nie mógł domagać się od innych tego, czego sam nie był w stanie im zapewnić.

Od lat 70. XX w. uważa się ASEAN za główny motor integracji gospodarczej w tej części świata. Integracja ta nie ogranicza się jednak tylko do samego ASEAN, przybiera inne konfiguracje w zależności od materii działań integracyjnych, obejmując także inne gospodarki regionu oraz członków.

3.1.2. Ewolucja i etapy procesów integracyjnych

W pierwszym okresie funkcjonowania ASEAN efekty ekonomiczne współpracy krajów członkowskich były niewielkie. Mimo tego warto wskazać na konkretne dokonania, np. powstanie różnych komitetów, w ramach których debatowano nad ściślejszą współpracą (m.in. Stały Komitet ds. Handlu i Przemysłu). Innym osiągnięciem było założenie w 1969 r. Funduszu ASEAN, który służył finansowaniu wspólnych projektów członków Stowarzyszenia. W ciągu następnych 3 lat opracowano raport na temat współpracy gospodarczej, zawierający szereg postulatów

i koncepcji dotyczących przyszłej kooperacji (Oziewicz, 2001, s. 207). Znalazły się w nim propozycje dotyczące sposobów liberalizacji cel (np. produkt za produkt czy selektywnej). Jednak dopiero w 1977 r. podpisano w ramach ASEAN Porozumienie w sprawie ustaleń o preferencyjnym handlu (ang. *ASEAN Preferential Trading Agreements*), zgodnie z którym kraje członkowskie udzieliły sobie nawzajem minimum 25% preferencji na wybrane towary. W kolejnych latach koncesjami handlowymi obejmowano coraz więcej produktów, a tempo stopniowej liberalizacji dostosowano do możliwości i oczekiwań poszczególnych członków ugrupowania. Warto podkreślić, że od drugiej połowy lat 70. do końca lat 80. podejmowano także liczne działania polityczne, które współpracę ekonomiczną pozostawiły nieznacznie w tyle. Koncentrowała się ona wówczas na realizacji trzech projektów: przemysłowego, komplementarności przemysłowej oraz przemysłowych *joint ventures*.

Kolejny, ważny etap integracji został zapoczątkowany z upadkiem komunizmu w Wietnamie po 1990 r. Od tego czasu za priorytet uznano współpracę gospodarczą oraz współpracę z wiodącymi gospodarczo światowymi mocarstwami i organizacjami regionalnymi, takimi jak m.in. Unia Europejska. Sprzyjała temu fala regionalizmu na świecie oraz przedłużające się rozmowy w ramach rundy urugwajskiej GATT. Na szczycie ASEAN w 1992 r. sześć państw założycielskich podjęło decyzję o powołaniu Strefy Wolnego Handlu ASEAN (ASEAN FTA, AFTA), która miała na celu redukcję cel i znoszenie barier pozacelnych we wzajemnym handlu. Założono, że zostanie ona utworzona w ciągu 15 lat i będzie dotyczyć wszystkich dóbr przemysłowych oraz towarów rolno-spożywczych o określonym stopniu przetworzenia. Głównym mechanizmem tworzenia strefy był System Wspólnej Efektywnej Taryfy Preferencyjnej (ang. *Common Effective Preferential Tariff scheme* – CEPT). Przyjęto dwa programy liberalizacji: szybką oraz normalną ścieżkę postępowania. W pierwszym przypadku obniżki dotyczyły 15 grup towarowych, przy czym przyjęto dodatkowe założenie, że w przypadku cel wyższych niż 20% *ad valorem* ich redukcja do poziomu 0–5% miała nastąpić do 1 stycznia 2000 r. W innym przypadku pełna liberalizacja w handlu tymi towarami miała obowiązywać od 1 stycznia 1998 r. Zgodnie z trybem normalnej ścieżki postępowania cła wyższe niż 20% miały być obniżane dwuetapowo: do 1 stycznia 1998 r. do poziomu 20% i do 1 stycznia 2003 r. do poziomu 0–5%. Natomiast cła na poziomie 20% oraz niższe miały zostać obniżone do 1 stycznia 2000 r. (Soesastro, 2002, s. 35). Najdłuższy okres liberalizacji przewidziano dla produktów rolnych, które znalazły się na tzw. liście wrażliwych produktów. W przypadku państw założycielskich (ASEAN 6) lista liberalizująca objęła ponad 98% produktów (*Agreement On The Common...*, 1992).

Przyjęcie nowych członków do ugrupowania w latach 90. XX w. spowodowało modyfikację przyjętych terminów liberalizacji handlu. Państwa członkowskie zobowiązały się ponadto do znoszenia ograniczeń ilościowych oraz innych barier w handlu wzajemnym. Ostatecznie na początku 2002 r. dla pięciu państw (Malezja, Indonezja, Filipiny, Singapur i Tajlandia) strefa wolnego handlu stała się

faktem i jednocześnie znaczącym krokiem w kierunku intensyfikacji i pogłębiania współpracy regionalnej. W praktyce jej utworzenie oznaczało znaczące ułatwienia w podejmowaniu wielu inicjatyw handlowych podmiotom prywatnym. AFTA jest w pełni funkcjonującym porozumieniem, które liberalizuje ponad 98% stawek celnych na rynku wewnętrznym i stanowi jedną z największych i najważniejszych stref wolnego handlu na świecie.

Kluczowym punktem zwrotnym w historii integracji krajów ASEAN okazał się kryzys z lat 1997–1998, po którym widać wyraźną zmianę w podejściu do współpracy w regionie. Od tego czasu zaczęła się ona opierać na systemie bilateralnych oraz multilateralnych powiązań handlowych przede wszystkim między sąsiadującymi krajami. Azjatycki regionalizm stał się zatem nie tylko głębszy, ale także zdecydowanie bardziej otwarty, o czym świadczy zawiązywanie takich inicjatyw jak m.in. ASEAN+1, ASEAN+3 i East Asia Summit (Dent, 2017). Poza tym kryzys unaoczniał państwom członkowskim, że rozwijanie i zacieśnianie inicjatyw integracyjnych może być lekarstwem na skutki wstrząsów ekonomicznych, szczególnie wówczas, gdy współpraca uwzględnia także wymiar finansowy (Jung, 2008, s. 120). Konsekwencją kryzysu było także utworzenie Strefy Inwestycyjnej ASEAN (ang. *ASEAN Investment Area – AIA*) i pojawienie się zachęt dla inwestorów zagranicznych oraz inwestycje w poprawę infrastruktury. Co więcej, podjęto nawet dyskusję nad wprowadzeniem wspólnej waluty (Madhur, 2002; Bunyaratavej, Hahn, 2003). Kryzys gospodarczy przyczynił się zatem do przyspieszenia procesu integracji w Azji.

Ważnym momentem w historii ASEAN stało się także stworzenie w 1997 r. Wizji ASEAN 2020 (ang. *ASEAN Vision 2020*) pt. „Partnerstwo w Dynamicznym Rozwoju”. W 2003 r. postanowiono rozszerzyć założenia przyjęte w dokumencie i przyjęto deklarację o jedności ASEAN II (ang. *Declaration of ASEAN Concord II* lub *Bali Concord II*), którą oparto na trzech filarach: ekonomicznym (obejmującym swobodny przepływ towarów, usług i inwestycji – *ASEAN Economic Community, AEC*), społeczno-kulturowym (ang. *ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC*) oraz polityczno-obronnym (ang. *ASEAN Political-Security Community, APSC*). Założono, że Wspólnota ASEAN powstanie do 2020 r., ostatecznie jednak czas jej realizacji skrócono o 5 lat. Na zakończenie szczytu w listopadzie 2015 r., odbywającego się w Kuala Lumpur, państwa członkowskie podpisały deklarację ustanawiającą Wspólnotę ASEAN (ang. *Declaration on the Establishment*, 2015).

Podstawę powołania Wspólnoty stanowiła Karta ASEAN, która weszła w życie 15 grudnia 2008 r., nadając stowarzyszeniu osobowość prawną. Znalazły się w niej przejrzyste cele, normy, zasady oraz wartości, na mocy których wykreowano także jego instytucjonalne ramy. Takie podejście do współpracy w regionie świadczy o tym, że uczestnicy procesu wyraźnie uświadamiają sobie korzyści z bliższej integracji. Kraje ASEAN dostrzegają zachodzące w światowej gospodarce procesy globalizacji, rozumieją konieczność sprostania rosnącej konkurencji i wymogom współczesnego świata w wielu różnych obszarach, np. ekologii czy rozwoju społecznym (Oziewicz, 2010, s. 115).

ASEAN postrzega siebie jako siłę napędową w regionie (*The ASEAN Charter*, 2008), jako podmiot odgrywający istotną rolę w tej części świata. Przekonanie to znajduje swe odzwierciedlenie w terminie *ASEAN Centrality*. Jednak, aby podejmowane działania przyczyniły się do utrzymania owej centralnej pozycji, stowarzyszenie musi być przede wszystkim silne wewnętrznie i stale wzmacniać swoją wspólnotowość. W tę formułę wpisuje się pośrednio charakterystyczna dla Azji Południowo-Wschodniej metoda dyplomacji i prowadzenia polityki zagranicznej tzw. *ASEAN Way*. To określenie oznacza nieformalne ramy wzajemnej współpracy, oparte na konsensusie i nieinterwencji w sprawy członków o znaczeniu narodowym. ASEAN postrzega ją jako normę, która ma wzmocnić współpracę regionalną nie tylko w obszarze politycznym, ale również gospodarczym. To użyteczne narzędzie służy wspieraniu wschodnioazjatyckiego regionalizmu i doprowadziło ASEAN do roli „centrum dyplomatycznego” w tej części świata. Ponadto norma nieingerencji wzmacnia zaufanie pomiędzy państwami członkowskimi ASEAN wzajemnie oraz pomiędzy kluczowymi partnerami w regionie, zwłaszcza Chinami, Koreą Południową i Japonią.

ASEAN Way opiera się w dużym stopniu „na podejściu osobistym”, w przeciwieństwie do zachodniego sposobu uzależnienia decyzji od wypracowanych formalnych ścieżek, sztywnych reguł i procedur. Odzwierciedla to postawę odrzucającą bycie ciałem ponadnarodowym, takim jak są np. Wspólnoty Europejskie. Kraje ASEAN doceniają możliwość odbywania regularnych, nieformalnych spotkań w celu przedyskutowania ważnych kwestii, mają tendencję do unikania niż rozwiązywania konfliktów, unikają sztywności instytucji (Caballero-Anthony, 2005, s. 7). Dzięki temu uważa się, że w ramach ASEAN żaden kraj wyraźnie nie dominuje nad innymi, nie odgrywa roli przywódcy stowarzyszenia. Singapur jest z pewnością najbardziej rozwiniętym i najbogatszym krajem w ASEAN, ale jest uważany za zbyt mały i przez to nie jest postrzegany jako lider. Z kolei Indonezja jako największy kraj pod względem geograficznym i ludnościowym boryka się z problemami wewnętrznymi, takimi jak korupcja oraz brak potencjału i stabilności gospodarczej. Mocne i słabe strony tych dwóch państw zapewniają równowagę sił w regionie (Tekunan, 2014, s. 146).

W 2018 r. przyjęto koncepcję Wizja ASEAN 2040, która określa wyzwania rozwojowe dla państw regionu na kolejne dwie dekady. Podkreśla się w niej konieczność reagowania na zmiany geoeconomiczne i geopolityczne w regionie oraz na świecie oraz udział w rewolucji technologiczno-cyfrowej i czwartej rewolucji przemysłowej, której wpływ na gospodarkę i społeczeństwo jest bezdyskusyjny. Szanse i zagrożenia wynikające z „transformacji technologicznej i większej otwartości gospodarczej ASEAN, Chin i Indii wymagają reform w ramach ASEAN, zbudowania silniejszych instytucji i głębszej integracji wewnętrznej, a także integracji z szerszym regionem” (ASEAN Vision 2040, 2019, s. 3). Wizja ASEAN 2040 zakłada, że Wspólnota ASEAN wspierana przez skuteczny system instytucjonalny nadal będzie realizowała postawę *ASEAN Centrality*; z powodzeniem stanie się gospodarką cyfrową (*Digital ASEAN*),

wykorzystującą nowe technologie i politykę zrównoważonego rozwoju do osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego (*Sustainable ASEAN*); stanie się ugrupowaniem skoncentrowanym na działaniach mających na celu inwestycje w kapitał ludzki i inkluzję społeczną (*Inclusive ASEAN*), aby zbudować „głębokie poczucie przynależności i tożsamości ASEAN” (*ASEAN Vision 2040*, 2019, s. 17–18). Obecna forma instytucjonalno-organizacyjna stowarzyszenia to strefa wolnego handlu.

3.1.3. Dynamika i efekty integracji

Udział krajów ASEAN w światowym PKB rośnie dynamicznie pomimo trzech, krótkotrwałych załamań koniunktury w ciągu ostatnich czterech dekad lat. W 1980 r. udział państw ASEAN w światowym eksporcie i imporcie towarów wyniósł odpowiednio 3,5% oraz 3,2%, podczas gdy w 2014 r. już 6,8% i 6,5% (Zyblikiewicz, 2015, s. 107). Znaczący wzrost zanotowano także w przypadku napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych zarówno spoza, jak i z wewnątrz regionu, co uznaje się za konsekwencję integracji gospodarczej w regionie (*ASEAN Integration Monitoring Report*, 2013, s. v). W 1980 r. napływ BIZ wyniósł 2,5%, a w 2014 r. aż 6,9% (Zyblikiewicz, 2015, s. 109). Zainteresowanie inwestorów tym regionem świata, szczególnie widoczne na przełomie lat 80. i 90. XX w., wynikało z wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz optymistycznych prognoz rozwoju krajów członkowskich ASEAN. Na przykład w 1993 r. napływ kapitału prywatnego netto do Malezji wyniósł 17% jej PKB, a w 1995 r. inwestycje zagraniczne netto Tajlandii równały się 13% PKB tego kraju (Oziewicz, 2001, s. 212). Odpływ inwestorów zagranicznych pogłębił kryzys finansowy i gospodarczy, jakiego doświadczyły kraje Azji Południowo-Wschodniej kilka lat później. Kolejny kryzys z lat 2007–2008 obnażył strukturalne słabości państw członkowskich i przyczynił się do załamania mitu o azjatyckim cudzie gospodarczym. Ta dotkliwa lekcja pokazała, jak ważne dla stabilności finansowej gospodarki państw regionu jest istnienie odpowiednio rozwiniętego i właściwie nadzorowanego rynku finansowego oraz ograniczenie nadmiernego uzależnienia wzrostu gospodarczego od finansowania kredytami zagranicznymi, zwłaszcza krótkoterminowymi. Przeprowadzone w kolejnych latach reformy pozwoliły ograniczyć niektóre słabości strukturalne państw ASEAN, a także przyczyniły się do wzrostu ich odporności na kryzysy finansowe (Bilewicz, 2011, s. 28). Reformy dotyczyły m.in. usprawnienia podstaw działania systemu bankowego, kontrolowania inflacji i poziomu zadłużenia, co umożliwiło skuteczne wprowadzenie polityki antycyklicznej, w szczególności odpowiednich instrumentów polityki fiskalnej i monetarnej (Nawrot, 2014, s. 295).

W latach 2000–2019 gospodarka ASEAN rozwijała się stabilnie, osiągając, pomimo kryzysu finansowego i gospodarczego, średnioroczne przeciętne tempo wzrostu na poziomie 5,7% (tabela 3.1). Wśród państw ASEAN największy przeciętny wzrost PKB odnotowały Myanmar, Laos i Kambodża: odpowiednio 13,2%, 7,7% i 7,6%.

Tabela 3.1. Wzrost realnego PKB w latach 2000–2019 (w %)

Kraj	2000	2005	2010	2015	2018	2019	Przeciętne tempo wzrostu PKB w latach 2000–2019
Brunei	2,9	0,4	2,6	–0,4	0,1	3,9	3,3
Filipiny	4,4	4,9	7,3	6,3	6,3	6,0	5,5
Indonezja	5,4	5,7	6,2	4,9	5,2	5,0	5,3
Kambodża	8,4	13,6	6,0	7,0	7,5	7,1	7,6
Laos	5,8	7,3	8,1	7,3	6,3	6,4	7,7
Malezja	8,9	5,3	7,4	5,0	4,8	4,3	6,5
Myanmar	13,7	13,6	9,6	7,0	6,8	6,2	13,2
Singapur	8,9	7,5	15,2	2,2	3,4	0,7	5,1
Tajlandia	4,5	4,2	7,5	3,1	4,2	2,4	3,9
Wietnam	6,8	7,5	6,4	6,7	7,1	7,0	6,6
ASEAN	6,0	5,8	7,5	4,8	5,2	4,6	5,7

Źródło: ASEAN Key Figures 2020 (2020), s. 42.

W 2019 r. PKB ASEAN było dwa razy większe w porównaniu z okresem sprzed dekady (1,6 bln USD w 2008 r., 3,2 bln USD w 2019) i prawie pięciokrotnie przekroczyło wartość z 2000 r. (0,6 bln USD). Podobną tendencję zaobserwowano w przypadku PKB *per capita* ASEAN, który w 2019 r. osiągnął wartość 4827,4 USD, podczas gdy w 2000 r. był czterokrotnie niższy (1200,3 USD). Z kolei udział ASEAN w światowym PKB wzrósł z 2,5% w 2008 r. (12. miejsce) do 3,7% w 2019 r. (5. miejsce) (ASEAN Key Figures 2020, 2020, s. 39).

Wzrost gospodarczy był i jest napędzany w regionie, choć w niejednakowym stopniu we wszystkich krajach członkowskich, przez sektory eksportowe, a rosnąca integracja handlowa oraz rozwój powiązań z gospodarką światową uważa się za kluczowe determinanty sukcesów ekonomicznych państw ASEAN (Skulska, 2013, s. 225). W 1989 r., po ponad 20 latach istnienia ugrupowania, wielkość handlu wewnątrzregionalnego stowarzyszenia wynosiła 20% w eksporcie i 15,6% w imporcie. Stanowiło to wielkość trzykrotnie większą niż przed 1970 r., niemniej do tego wzrostu przyczynił się głównie Singapur (Aggarwal, 1993, s. 24). Obecnie udział tego kraju w handlu wewnątrz ASEAN nadal jest bardzo wysoki. W 2019 r. stanowił on około 35%, podczas gdy drugiej w kolejności Malezji – 20%. Na trzecim miejscu uplasowała się Tajlandia z wynikiem 17%. Oznacza to, że 71% handlu wewnątrz ASEAN przypada na wymienione trzy państwa członkowskie (ASEAN Secretariat, 2021).

W latach 1990–2019 handel wewnątrz ASEAN pogłębił się nieznacznie. Współcześnie obejmuje on ponad 22,5% całkowitego handlu krajów ASEAN, podczas gdy w połowie lat 90. XX w. wynosił około 1/5, a w dekadę wcześniej – 18,5%. Niemniej należy podkreślić, że jest on wyższy niż handel wewnątrzregionalny w ramach MERCOSUR czy innych ugrupowań integracyjnych krajów rozwijających się, np. SAARC (ang. *South Asian Association for Regional Cooperation*) (Chen, Intal, 2017, s. 19). Wynika to przede wszystkim z zacieśniania współpracy w ramach stowarzyszenia, wzrostu uprzemysłowienia krajów regionu oraz reorientacji ich polityki gospodarczej. Przejście od substytucji importu do intensywnej promocji eksportu stanowiło bodziec do zmiany struktury wymiany handlowej członków ugrupowania oraz do pogłębienia ich uczestnictwa w handlu międzynarodowym. Przejawia się to m.in. w większej integracji państw ASEAN z globalnymi łańcuchami dostaw (Athukorala, 2016, s. 95; Kawai, Naknoi, 2015, s. 6), co można zaobserwować w najbardziej rozwiniętych krajach członkowskich jak Malesja, Filipiny, Singapur i Tajlandia. Na przykład Tajlandia importuje przetworzone towary przemysłowe oraz ich części i komponenty, a następnie wytwarza produkty końcowe przeznaczone na eksport. Potencjał krajów ASEAN jako uczestników rozbudowanych łańcuchów dostaw jest znaczący, co jest skutkiem zmian zachodzących w strukturach ich gospodarek. Zwiększa tym samym szanse całego regionu i każdego z członków ASEAN z osobna na pogłębianie procesów integracji ekonomicznej i tworzy bazę do kreowania wielopłaszczyznowych powiązań z gospodarką globalną.

Z raportu Banku Światowego (ASEAN Integration Monitoring Report, 2013, s. iv) wynika, że integracja gospodarcza w ramach ASEAN przyczyniła się przede wszystkim do wzrostu wymiany handlowej stosunkowo najmniej rozwiniętych krajów członkowskich zarówno wewnątrz ugrupowania, jak i z krajami spoza regionu. W rezultacie integracja nie odbyła się kosztem współpracy z innymi państwami, ale w rzeczywistości była raczej wskazówką, jak tę współpracę budować i kształtować. Wskazuje na to chociażby fakt poczynienia znacznych postępów w zakresie niemal całkowitego wyeliminowania taryf celnych ASEAN w handlu regionalnym, przy jednoczesnym obniżeniu taryf w handlu z innymi krajami. Wraz z rozwojem handlu wewnątrz ASEAN handel z tzw. resztą świata również wzrastał proporcjonalnie. Jednak stopień integracji gospodarczej wśród członków ASEAN, który wzrósł w ostatnich latach, nie dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich krajów. Singapur, Brunei, Malesja i Laos charakteryzują się znacząco wysokim stopniem integracji, podczas gdy Filipiny są konsekwentnie poniżej średniej w integracji gospodarczej dla tego regionu, podobnie jak Tajlandia, Indonezja, Kambodża, Myanmar i Wietnam (Preepremmote i in., 2018, s. 932). Czynnikiem stojącym na drodze do głębszej integracji ekonomicznej w regionie są m.in. stosunkowo niewielki rozmiar rynku ASEAN oraz znaczne, mimo wszystko, zorientowanie państw członkowskich na handel z krajami spoza ugrupowania. Poza tym gospodarki narodowe mają bardziej konkurencyjną niż komplementarną strukturę, produkują wąską gamę podobnych produktów pracochłonnych nisko i średnio

przetworzonych, które przeznaczają na eksport. Chociaż w ostatnich latach nastąpiła w tym zakresie pewna poprawa, specjalizacja wewnątrzgałęziowa i regionalny podział pracy oparty na przewadze komparatywnej nie są jeszcze dobrze rozwinięte (Dosch, 2013, s. 22). Także bezpośrednie inwestycje zagraniczne napływające do regionu są ściśle związane z handlem wewnątrzgałęziowym, zwłaszcza w przemyśle motoryzacyjnym i elektronicznym. Z perspektywy czasu wydaje się również, że ASEAN nie spełnia się w roli regionalnego koordynatora i wspomniana wcześniej *Centrality* stowarzyszenia jest kwestionowana (Mueller, 2019, 2021).

Z pewnością warto podkreślić, że ważnym osiągnięciem ASEAN jest utrzymanie względnie nieprzerwanego okresu pokoju i stabilności, co oznacza, że poszczególne kraje członkowskie mogły skoncentrować się na promowaniu szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego, a także zwiększaniu swojej roli w gospodarce światowej. Świadczy o tym między innymi rosnące PKB regionu, silna pozycja ASEAN w rankingach atrakcyjności inwestycyjnej czy stosunek wymiany handlowej do PKB, który dla regionu ASEAN wyniósł 119% w 2018 r. (najniższy był dla Indonezji – 41%, najwyższy dla Singapuru – 326%) (Vu, 2020, s. 2). Kraje tego regionu współpracują w takim zakresie, w jakim są w stanie osiągnąć zgodę i konsensus, unikają zaś spraw, których rozwiązanie mogłoby się wiązać z budowaniem napięcia i politycznych kryzysów. Co więcej, można zaryzykować stwierdzenie, że są skłonne współpracować ze sobą, ponieważ taka kooperacja jest „nagradzana” rosnącym napływem inwestycji (szczególnie w latach 90. XX w.), a także stabilizacją finansową (dzięki *Chiang Mai Initiative Multilateralization*) i poprawą dostępu do rynku dla Chin, Japonii i Korei Południowej (dzięki porozumieniom handlowym wynegocjowanym w ostatnich 20 latach). W związku z tym, nawet jeśli korzyści wynikające z integracji regionalnej nie są duże, korzyści pozaregionalne mogą być wystarczające, aby pobudzić rozwój najsłabszych ekonomicznie państw ugrupowania.

Dwie szczególne cechy ASEAN sprzyjają napędzanej z zewnątrz integracji regionalnej (Krapohl, 2017, s. 139). Po pierwsze, jak wcześniej wspomniano, ASEAN nie jest zdominowane przez jedno regionalne mocarstwo, które prawdopodobnie korzystałoby z przywilejów w swoich stosunkach gospodarczych z ważnymi partnerami spoza regionu. Indonezja, Malezja, Singapur i Tajlandia równoważą się nawzajem, a żadne z nich nie jest na tyle silne, aby zdominować inne kraje. Po drugie, kluczowi partnerzy handlowi znajdują się w sąsiedztwie i są otwarci, aby wspierać współpracę regionalną.

Na fali dynamicznego rozwoju w ostatnich latach kraje ASEAN wyznaczyły sobie ambitne plany rozwojowe na nadchodzące dekady. Przykładem może być Brunei, które zamierza do 2035 r. znaleźć się w pierwszej dziesiątce krajów świata zarówno pod względem dochodu na mieszkańca, jak i jakości życia. Z kolei Malezja, Tajlandia, Indonezja, Filipiny, Wietnam, Kambodża, Laos i Myanmar postawiły sobie za cel osiągnięcie statusu krajów rozwiniętych w ciągu najbliższych 25 lat (tabela 3.2). Jeśli krajom ASEAN uda się zrealizować swoje wizje rozwojowe, szacuje się, że region ten niewiele ustępować będzie pod względem dobrobytu Unii Europejskiej w 2050 r. (Vu, 2020).

Tabela 3.2. Cele rozwojowe krajów ASEAN

Kraj	Cel rozwoju	Dokument (rok wydania)
Brunei	Wejście do pierwszej „dziesiątki” krajów na świecie pod względem jakości życia i dochodu na mieszkańca w 2035 r.	Vision 2035 (2004)
Filipiny	Stanie się zamożnym społeczeństwem klasy średniej wolnym od ubóstwa do 2040 r.	Our Ambition 2040 (2015)
Indonezja	Stanie się wysoko rozwiniętym krajem należącym do pięciu największych gospodarek świata gospodarek do 2045 r.	The Vision of Indonesia 2045 (2019)
Kambodża	Osiągnięcie statusu kraju o średnim dochodzie do 2030 r. i kraju rozwiniętego do 2050 r.	Oświadczenie premiera Hun Sena (2013)
Laos	Osiągnięcie statusu kraju o średnim dochodzie do 2035 r.	The 8th Five-Year National Socioeconomic Development Plan, 2016–2020 (2016)
Malezja	Podniesienie statusu kraju do poziomu gospodarki rozwiniętej do 2020 r.	The 11th Malaysia Plan (2015)
Myanmar	Zgodnie współpracujące społeczeństwo na rzecz lepszego rozwoju kraju.	The Myanmar Sustainable Development Plan, 2018–2030 (2018)
Singapur	Przekształcenie w miasto „światowej klasy”, w którym zamieszkuje „inteligentny naród”; stanie się gospodarką napędzaną cyfrowymi innowacjami.	Singapore’s Smart Nation Initiative (2014)
Tajlandia	Osiągnięcie statusu kraju rozwiniętego do 2037 r.	National Strategy Thailand 4.0 (2018)
Wietnam	Stanie się jednym z trzech wiodących krajów ASEAN pod względem produkcji przemysłowej do 2030 r.; uczynienie wybranych gałęzi przemysłu konkurencyjnymi w skali globalnej; osiągnięcie statusu nowoczesnego kraju uprzemysłowionego do 2045 r.	The Political Bureau Resolution No. 23-NQ/TW (2018)

Źródło: opracowano na podstawie Vu (2020), s. 2.

3.1.4. Relacje zewnętrzne

Obecnie kraje ASEAN są zaangażowane w wiele inicjatyw gospodarczych i politycznych realizowanych poza stowarzyszeniem. Zwiększony udział w globalnym podziale produkcji sprawił, że państwa regionu w coraz większym stopniu uzależniają

swoją dynamikę wzrostu od handlu zewnętrznego, a kraje rozwinięte pozostają ważnymi rynkami eksportowymi dla towarów azjatyckich. Szacuje się, że ponad 70% produktów przemysłu motoryzacyjnego, odzieżowego, włókienniczego czy obuwniczego, a także około 60% elektroniki jest przedmiotem sprzedaży na rynkach trzecich (Anukoonwattaka, 2016, s. 131). Zatem współpraca w ramach całej Azji Wschodniej oraz krajów spoza regionu stała się kluczowym celem państw członkowskich ASEAN.

Jedną z najważniejszych funkcjonujących i rozwijających się koncepcji, zbliżających najważniejsze gospodarki regionu, jest idea ASEAN+3 (APT – *ASEAN Plus Three*). Od 1999 r. ma ona wymiar cyklicznych, corocznych spotkań przedstawicieli krajów ASEAN oraz Chin, Japonii i Korei Południowej. Współpraca ma na celu przede wszystkim pogłębienie i stabilizację wzajemnych powiązań na wielu poziomach i obszarach, szczególnie w dziedzinach politycznych, gospodarczych i społecznych, poprawę wizerunku, wzmocnienie pozycji i wzrost atrakcyjności inwestycyjnej całego regionu, a także stabilizację finansową.

Kryzys finansowy pod koniec lat 90. XX w. zapoczątkował zmianę sposobu współpracy gospodarczej, która uznana została za przejście do nowego, otwartego i elastycznego regionalizmu. Oparto go na kooperacji wszystkich członków i tworzeniu w pierwszej kolejności strategii działania, a dopiero następnie realizacji celów przy wykorzystaniu dopasowanych do niej procedur. Integracja w Azji musi pozostać w miarę elastyczna, aby móc objąć jak największą oraz różnorodną pod względem gospodarczym i kulturowym grupę krajów, z ich różnymi problemami i priorytetami działania.

Forum do dyskusji na temat kształtu współpracy krajów APT była grupa East Asia Vision Group I (EAVG I) założona w 1999 r., a następnie East Asia Vision Group II (EAVG II), którą powołano w 2010 r. Ich celem było dokonanie oceny dotychczasowej kooperacji oraz określenia jej dalszego kierunku. Wnioski z raportu przedstawionego przez EAVG II stały się podstawą utworzenia nowego ramowego planu działania APT na lata 2018–2022 (<http://www.asean.org>, 2021). W ciągu ostatnich 20 lat współpraca w ramach APT poszerzyła się i pogłębiła, obejmując szeroki zakres obszarów, m.in. bezpieczeństwo i przestępczość międzynarodową, handel i inwestycje, finanse, turystykę, rolnictwo, energię, technologię i innowacje; środowisko przyrodnicze; zdrowie; edukację, wykluczenie społeczne. Współpraca APT odbywa się w ramach różnych inicjatyw i grup, wśród których warto wymienić np. (Overview of ASEAN Plus Three Cooperation, 2020, s. 2–6):

- *APT Ministerial Meeting on Transnational Crime* (AMMTC+3) oraz *APT Senior Officials' Meeting on Transnational Crime* (SOMTC+3) – współpraca dotyczy bezpieczeństwa i zapobiegania przestępczości międzynarodowej, handlu ludźmi, cyberprzestępczości, terroryzmu i ekstremizmu, handlu narkotykami;
- *East Asia Business Council* (EABC) – celem działalności rady jest zacieśnianie współpracy między sektorem prywatnym i przedsiębiorcami z krajów Azji Wschodniej;

- *ASEAN+3 Finance Ministers' and Central Bank Governors' Meeting* (AFMGM+3), *Chiang Mai Initiative Multilateralisation* (CMIM), *the ASEAN+3 Macroeconomic Research Office* (AMRO) oraz *the Asian Bond Market Initiative* (ABMI) – współpraca w zakresie finansów i polityki pieniężnej;
- *APT Ministers on Agriculture and Forestry* (AMAF+3) – strategiczne obszary współpracy APT koncentrują się na wzmocnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonej gospodarce leśnej, łagodzeniu zmian klimatycznych, kontroli chorób zwierząt i roślin oraz na badaniach i rozwoju;
- *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve* (APTERR) – celem jest wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego przy jednoczesnym zmniejszaniu ubóstwa i walce z niedożywieniem wśród mieszkańców regionu bez zakłócania regularnego handlu;
- *APT Tourism Ministers Meeting* (M-ATM+3) – współpraca w zakresie znoszenia utrudnień związanych z podróżami i dla turystów, rozwój turystyki oraz wzmacnianie powiązań i kooperacji między instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi;
- *Senior Officials Meeting on Energy Plus Three* (SOME+3) oraz *the ASEAN Ministers on Energy Plus Three* (AMEM+3) – celem jest współpraca energetyczna przez realizację szerokiego zakresu projektów i działań w zakresie rynku ropy naftowej i gazu ziemnego, energii odnawialnej, efektywności energetycznej.

Współpraca w ramach APT obejmuje jeszcze znacznie więcej obszarów, np. geologię (*APT Senior Officials Meeting on Minerals*, ASOMM+3), opiekę społeczną (*Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development Plus Three*, SOMSWD+3 oraz *ASEAN Ministerial Meeting for Social Welfare and Development Plus Three*, AMMSWD+3), równość płci (*APT Committee on Women*, ACW+3) czy służbę cywilną (*APT Conference on Civil Service Matters*, ACCSM+3).

W 2018 r. handel w ramach ASEAN+3 stanowił 31% handlu ogółem ASEAN. Z kolei przepływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych z Chin, Japonii i Korei Południowej do krajów ASEAN wyniósł 37,9 mld USD, co stanowiło 24,5% napływu BIZ ogółem do tego regionu (Overview of ASEAN Plus Three Cooperation, 2020, s. 2).

Interesującym zagadnieniem w kontekście grupy ASEAN+3 jest współpraca finansowa. Przyczyniła się ona do zacieśnienia wzajemnych relacji i wzrostu współzależności dzięki kanałom transmisji informacji oraz wymiany danych służących monitorowaniu i przewidywaniu zjawisk rynkowych mogących zagrażać stabilności finansowej państw Azji Wschodniej (Park, 2017, s. 60). Przykładem wciąż planowanych inicjatyw może być projekt Azjatyckiego Funduszu Walutowego czy Azjatyckiej Unii Walutowej (<http://www.asean.org>, 2021). Do tego ostatniego pomysłu kraje ASEAN odnoszą się jednak z dystansem, uważając go wciąż za przedwczesny ze względów politycznych i ekonomicznych.

W szerszym gronie ASEAN+6 podejmowane są inicjatywy obejmujące dodatkowo Australię, Indie i Nową Zelandię. Umowy o wolnym handlu podpisane przez ASEAN z tymi krajami przyczyniają się do pogłębiania relacji handlowych

w całym regionie. Celem jest tu utworzenie do 2050 r. regionalnej strefy wolnego handlu lub Azjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (ang. *Asia Economic Community*), obejmującej wszystkie wspomniane państwa, a więc ponad 3,36 mld osób, 49% ludności świata, wytwarzające 25% światowego PKB. Ma się ona przyczynić do pogłębienia integracji gospodarczej w regionie, pomóc w zmniejszeniu różnic rozwojowych oraz ukierunkować gospodarki państw członkowskich na zrównoważony rozwój. Poza tym za podstawę jej utworzenia uznano koncepcję otwartego regionalizmu, dzięki czemu powstałe ugrupowanie nie będzie hamować rozwoju innych regionów spoza Azji Wschodniej. Zdaniem analityków, utrzymując dotychczasowe tempo rozwoju, kraje ASEAN zgromadzą łącznie potencjał, który ustawi je na czwartym miejscu w rankingu gospodarek świata (ASEAN+6 as a step towards an Asian Economic Community, 2009; Bonikowska i in., 2015, s. 6).

Aby móc kształtować architekturę regionu i wzmacniać swą wiodącą pozycję w Azji, przyjęto, że ASEAN powinien inicjować, organizować i przeprowadzić konkretnym spotkaniom, inicjatywom czy działaniom. Takie cele zostały określone w dokumencie *ASEAN Political and Security Community Blueprint* (2009), w którym zaplanowano konsekwentne tworzenie sieci powiązań z innymi krajami i obszarami. Dzięki nim stowarzyszenie zwiększy swą zdolność wpływania na wydarzenia rozgrywane się w Azji Południowo-Wschodniej. Do sieci owych powiązań należy zaliczyć m.in. (Domachowska, 2017, s. 30–31):

- Regionalne Forum ASEAN (ang. *ASEAN Regional Forum*) – nieformalne forum dialogu, w ramach którego uczestniczy oprócz państw członkowskich ASEAN także siedemnaście innych podmiotów, tj. Australia, Bangladesz, Kanada, Chiny, Indie, Japonia, Korea Południowa, Korea Północna, Mongolia, Nowa Zelandia, Pakistan, Papua-Nowa Gwinea, Rosja, Sri Lanka, Timor Wschodni, Stany Zjednoczone oraz Unia Europejska. Stanowi ważną rolę w budowaniu pokoju i stabilności;
- Szczyt Wschodnioazjatycki (ang. *East Asia Summit*) – forum dialogu w dziedzinie polityki oraz bezpieczeństwa, w skład którego wchodzi oprócz państw ASEAN także Australia, Chiny, Indie, Japonia, Korea Południowa, Nowa Zelandia, Rosja oraz Stany Zjednoczone;
- ASEAN+3 – mechanizm współpracy współtworzony przez ASEAN, Japonię, Koreę Południową oraz Chiny;
- ASEAN+1 – specjalna formuła spotkań ASEAN z takimi państwami oraz organizacjami jak Australia, Kanada, Stany Zjednoczone, Indie, Pakistan, Unia Europejska, Nowa Zelandia, Rosja, Chiny, Republika Korei, Japonia.

Istotne znaczenie w procesach integracyjnych w regionie Azji ma szczególnie współpraca ASEAN i Chin, których zainteresowanie rozwijaniem wzajemnych stosunków rozpoczęło się w latach 90. XX w. Miało to związek z propagowaniem przez ASEAN koncepcji świata wielobiegunowego oraz strategii równowagi sił, co poprawiło relacje z Chinami, niechętnymi przywódczej roli Stanów Zjednoczonych w regionie (Nawrot, 2008, s. 51). Z punktu widzenia Chin dobre relacje z państwami

ASEAN mają zasadnicze znaczenie, ponieważ region posiada bogate zasoby naturalne niezbędne do zasilania wzrostu przemysłowego, stanowi potencjalny rynek ponad 600 mln konsumentów, którzy są skłonni nabywać tańsze, gorsze jakościowo produkty nieprzystające do wymogów rynków Zachodu oraz jest ważnym eksporterem inwestycji bezpośrednich. Poza tym Chiny mają także ważne interesy strategiczne w Azji Południowo-Wschodniej (Skulska, 2010, s. 390), objawiające się szeroko zakrojonymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Z kolei kraje ASEAN korzystają na zwiększonym eksporcie do Chin towarów nisko przetworzonych oraz surowców.

Pierwszy nieformalny szczyt ASEAN+1 odbył się w grudniu 1997 r., gdzie przywódcy krajów ASEAN oraz prezydent Chin wydali wspólne oświadczenie o utworzeniu partnerstwa dobrego sąsiedztwa oraz wzajemnego zaufania ukierunkowanego na XXI w. Ważnym wydarzeniem w stosunkach ASEAN-Chiny było podpisanie w 2002 r. na szczycie ASEAN+1 czterech porozumień, w tym Porozumienia Ramowego o Współpracy Ekonomicznej, na mocy którego przystąpiono do tworzenia strefy wolnego handlu Chiny-ASEAN (ang. *ASEAN-China Free Trade Agreement*, ACFTA). Ostatecznie stała się faktem 1 stycznia 2015 r. W momencie powołania ACFTA była ona największą i trzecią pod względem wielkości PKB strefą wolnego handlu na świecie.

Chiny stale pozostają jednym z najważniejszych partnerów gospodarczych i politycznych ASEAN. Gwałtowny rozwój współpracy nastąpił w XXI w. Wartość obrotów handlowych ASEAN z Chinami wzrosła z poziomu 32,3 mld USD w 2000 r. do 178,2 mld USD w 2009 r., co oznaczało udział Chin w całkowitych obrotach handlowych ASEAN odpowiednio 4,3% i 11,6% (Skulska, 2010, s. 400).

Obecnie, według statystyk ASEAN, całkowity handel towarami między ASEAN a Chinami osiągnął 479,4 mld USD w 2018 r., co stanowiło około 17,1% całkowitego handlu ugrupowania. Przepływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych z Chin do ASEAN wyniósł 10,2 mld USD w 2018 r. (6,6% BIZ ASEAN ogółem). Chiny utrzymują swoją pozycję największego partnera handlowego ASEAN od 2009 r., a w 2018 r. były trzecim największym zewnętrznym źródłem BIZ w państwach członkowskich ASEAN (Overview of ASEAN-China Dialogue Relations, 2020, s. 3). W listopadzie 2018 r. w Singapurze, na 21. szczycie ASEAN-Chiny, po raz kolejny obie strony zadeklarowały chęć ściślejszej współpracy w obszarze bezpieczeństwa, gospodarczym i społeczno-kulturowym. Ponadto zapowiedziano zintensyfikowanie wysiłków na rzecz osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest 1 bln USD w obrotach handlowych i 150 mld USD w zakresie inwestycji do 2020 r. oraz pogłębienie powiązań gospodarczych do 2030 r. W kontekście wzajemnej współpracy finansowej zapowiedziano aktywne zaangażowanie do wspólnych projektów międzynarodowych instytucji finansowych, tj. Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych, mobilizowanie kapitału prywatnego i wspieranie projektów infrastrukturalnych w regionie. Zapewnią one lepszy dostęp do rynków, zmniejszą koszty transportu, a także głębiej włączą zainteresowane kraje w regionalne i globalne łańcuchy dostaw (ASEAN-China Strategic Partnership Vision 2030, 2018).

W ramach koncepcji ASEAN+1 ugrupowanie podpisało także wiele innych umów o utworzeniu stref wolnego handlu, np. z Indiami (*ASEAN-Indian Free Trade Area*, AIFTA), z Australią i Nową Zelandią (*ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area*, AANZFTA) czy z Japonią (*The ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership*, AJCEP). Przyczyniają się one do dalszego rozwoju bloku, oferując także wiele nowych możliwości dla inwestorów zagranicznych. Sieć umów o wolnym handlu ASEAN daje korzyści przedsiębiorstwom w postaci obniżonych kosztów importera, usprawnionych odpraw celnych oraz zwiększonego dostępu do produktów kwalifikujących się do preferencyjnego traktowania, czy liczne korzyści podatkowe i fiskalne (np. wakacje podatkowe).

Warto jeszcze wspomnieć o umowie ASEAN z Unią Europejską. Oficjalne stosunki dyplomatyczne zostały nawiązane z EWG już w 1977 r., ale dynamika współpracy nabrała tempa dopiero w latach 90. XX w., by nabrać cech obustronnego partnerstwa, nastawionego na obopólne korzyści. W 1994 r. na 11. szczycie ministerialnym podjęto decyzję o utworzeniu grupy eksperckiej, której zadaniem było opracowanie wszechstronnej strategii rozwoju współpracy obu ugrupowań regionalnych. Podkreślono znaczenie ASEAN jako kluczowego partnera UE w Azji i utworzono forum dialogu Azji i Europy (ASEM) w 1996 r. w Bangkoku. Kolejne lata przyniosły intensyfikację we wzajemnych kontaktach, co było związane z przyjęciem unijnej strategii wobec regionu Azji. Na spotkaniu ministerialnym w Brukseli, które odbyło się 2003 r., przyjęto komunikat w sprawie Nowego Partnerstwa z Krajami Azji Południowo-Wschodniej (ang. *A New Partnership with South-East Asia*). Stało się to bodźcem do dalszego pogłębiania stosunków ze względu na wspólne interesy polityczne i ekonomiczne. Zapisano sześć kluczowych priorytetów (Drzymała, 2016, s. 17):

- 1) wzmocnienie regionalnej stabilności i walka z terroryzmem,
- 2) promowanie praw człowieka, zasad demokracji i dobrego rządzenia,
- 3) priorytetowe traktowanie kwestii sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
- 4) wprowadzenie nowej dynamiki w zakresie regionalnego handlu i realizacji inwestycji poprzez ustanowienie Transregionalnej Inicjatywy Handlowej UE-ASEAN (ang. *Trans-regional EU-ASEAN Trade Initiative – TREATI*),
- 5) wsparcie rozwoju mniej rozwiniętych krajów,
- 6) wzmocnienie dialogu w określonych obszarach.

W ramach TREATI określono plan rozmów zmierzających do podpisania umowy o strefie wolnego handlu i przez kolejne trzy lata specjalnie powołana komisja badała możliwości jej zawarcia. Ostatecznie w latach 2007–2009 odbyło się siedem rund negocjacyjnych, podczas których nie udało się wypracować wspólnego stanowiska. Podczas rozmów pojawiło się szereg wątpliwości kierowanych przez UE pod adresem państw ASEAN, m.in. nierealizowanie zasad zrównoważonego rozwoju, nadużycia finansowe, nieposzanowanie praw człowieka oraz znaczne różnice ekonomiczne pomiędzy członkami stowarzyszenia, które utrudniały negocjowanie warunków funkcjonowania strefy wolnego handlu (Futyra, 2014, s. 10). Biorąc

powyższe pod uwagę, obie strony wyraziły zgodę na czasowe zawieszenie wspólnych rozmów. Od tego czasu UE zawiera z poszczególnymi członkami ASEAN umowy o partnerstwie i współpracy (Tajlandia, Malezja, Indonezja oraz Filipiny) oraz o wolnym handlu (Singapur i Wietnam), traktując to jako krok w kierunku wynegocjowania w przyszłości porozumienia między UE i ASEAN. Zaliczane do krajów najsłabszych w regionie Kambodża, Laos i Myanmar korzystają m.in. z wolnocłowego dostępu do rynku UE w odniesieniu do większości swoich eksportowanych dóbr oraz są objęte szeroką pomocą rozwojową. W przypadku Brunei nie zawarto jeszcze umowy ramowej. Nadal jednak ostatecznym celem obu ugrupowań jest podpisanie międzyregionalnej umowy o wolnym handlu UE–ASEAN. Na 23. posiedzeniu ministerialnym UE–ASEAN w dniu 1 grudnia 2020 r. zawarto porozumienie, które przenosi stosunki na wyższy poziom partnerstwa strategicznego. Oba ugrupowania zobowiązały się do organizowania regularnych spotkań w celu zacieśnienia współpracy gospodarczej i w zakresie bezpieczeństwa, a także poprawy swoich stosunków w takich dziedzinach jak łączność i rozwój. Obecnie UE jest drugim co do wielkości partnerem handlowym ASEAN (po Chinach), a jej udział w całkowitej wymianie handlowej między państwami ASEAN a resztą świata wynosi 13%. Z kolei ASEAN jest trzecim co do wielkości partnerem UE poza Europą (po Stanach Zjednoczonych i Chinach) (<https://www.europarl.europa.eu>, dostęp: 15.07.2021). UE była także trzecim co do wielkości źródłem BIZ w krajach ASEAN w 2019 r. z całkowitym napływem wynoszącym 16,2 mld USD. W lipcu 2020 r. UE uruchomiła pakiet „Drużyna Europy” o wartości ponad 800 mln EUR w celu wsparcia działań na szczeblu krajowym i regionalnym w reakcji na pandemię COVID-19.

W kontekście współpracy między UE a ASEAN należy także wspomnieć o międzyrządowym dialogu ASEM, który obejmuje trzy główne filary: polityczny, gospodarczo-finansowy oraz społeczno-kulturalno-edukacyjny. Priorytetem współpracy w ostatnich latach stała się rozbudowa sieci połączeń (m.in. transportowych i cyfrowych) między kontynentami oraz zrównoważone inwestycje infrastrukturalne. Obecnie ASEM liczy 53 członków, reprezentujących około 60% światowej populacji, 55% globalnego handlu i 65% światowego PKB (<https://www.aseminfo-board.org>, dostęp: 20.07.2021).

3.2. Wspólny Rynek Południa (MERCOSUR)

3.2.1. Geneza powstania i cele współpracy

MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*, *Mercado Comum do Sul*, Wspólny Rynek Południa/Stowarzyszenie Krajów Południa) to ugrupowanie integracyjne, w którego skład wchodzi obecnie cztery kraje: Argentyna, Brazylia, Paragwaj oraz Urugwaj (państwa założycielskie). Powstanie ugrupowania wiąże się ze zmianami

politycznymi i gospodarczymi w ostatnich dwóch dekadach XX w. Dwustronne relacje Brazylii i Argentyny, największych gospodarek regionu, doprowadziły do podpisania w listopadzie 1985 r. tzw. Deklaracji z Foz de Iguassu (hiszp. *Declaración de Foz de Iguazú*). W dokumencie deklarowano chęć rozpoczęcia procesu integracji gospodarczej, którą potwierdziła zawarta pół roku później umowa bilateralna. Na jej mocy utworzono Program Wymiany i Współpracy Gospodarczej (hiszp. *Programa de Intercambio y Cooperación Económica*), którego głównym założeniem było ujednolicenie polityki handlowej wobec krajów trzecich, liberalizacja dostępu do swoich rynków i harmonizacja polityk gospodarczych (Stachlewski, 2013).

W listopadzie 1988 r. Argentyna i Brazylia podpisały Traktat o Integracji, Współpracy i Rozwoju (hiszp. *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil*), a 2 lata później, w lipcu 1990 r., oba kraje zawarły Akt z Buenos Aires (hiszp. *Acta de Buenos Aires*). Ze względu na znaczenie gospodarcze i polityczne obu krajów swoje zainteresowanie procesem integracji regionalnej wyraziły również Paragwaj i Urugwaj. Doprowadziło to do podpisania 26 marca 1991 r. Traktatu z Asunción (hiszp. *Tratado de Asunción*), który ustanawiał ugrupowanie integracyjne MERCOSUR i jego strukturę instytucjonalną. Traktat przewidywał (Bąba, Serda 2008; Stachlewski, 2013):

- swobodny przepływ towarów, usług i czynników produkcji między krajami, m.in. zniesienie celi, ograniczeń ilościowych i innych barier pozataryfowych;
- ustanowienie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej oraz przyjęcie wspólnej polityki handlowej w stosunku do państw trzecich;
- przyjęcie wspólnych reguł pochodzenia towarów, systemu rozwiązywania sporów oraz mechanizmu stosowania klauzul ochronnych;
- koordynację polityki makroekonomicznej i sektorowej między państwami, w szczególności: rolnictwa, przemysłu, polityki fiskalnej, monetarnej, walutowej, przepływu kapitału, transportu i komunikacji;
- harmonizację ustawodawstwa w celu wzmocnienia procesu integracji.

Integracja w ramach MERCOSUR miała być odpowiedzią na powstawanie i konsolidację innych bloków integracyjnych (np. NAFTA czy Unia Europejska), a także szansą na odegranie przez państwa członkowskie większej roli na arenie międzynarodowej (Oelsner, 2013, s. 123). Poza tym odbierano ją także jako sprzeciw państw latynoamerykańskich wobec tradycyjnej dominacji Stanów Zjednoczonych. Jako cel postawiono sobie polepszenie warunków życia obywateli krajów członkowskich poprzez promowanie naukowego i technologicznego rozwoju odbywającego się zgodnie z zasadami sprawiedliwości społecznej. Osiągnięcie tych zamierzeń miało być możliwe dzięki optymalnemu użyciu istniejących zasobów, ochronie środowiska przyrodniczego, koordynacji polityk makroekonomicznych i dążeniu do komplementarności różnych sektorów gospodarki, opartym na zasadzie stopniowości, równowagi i elastyczności (Prusak, 2007, s. 375). Panowało także przekonanie, że będzie to proces długoletni, a pogłębiający się z czasem

integracja w ramach ugrupowania przełoży się wyraźnie na korzyści gospodarcze wynikające z liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych oraz pozwoli osiągnąć krajom członkowskim większą konkurencyjność na rynku światowym.

W lipcu 2006 r. Wenezuela podpisała protokół przystąpienia do MERCOSUR, w którym ustalono czteroletni okres jej pełnego włączenia do ugrupowania. Ostatecznie dopiero sześć lat później skład MERCOSUR poszerzył się o Wenezuelę, jednak za niewprowadzanie w życie zasad ugrupowania oraz nieprzestrzeganie zobowiązań dotyczących ochrony praw człowieka została zawieszona w prawach członka w 2016 r. Od 1996 r. członkami stowarzyszonymi MERCOSUR są Chile oraz Boliwia, choć pierwsze z tych państw bardziej skłania się ku zacieśnianiu więzi politycznych i ekonomicznych ze Stanami Zjednoczonymi (Kwiatkowski, 2008, s. 86). W następnych latach status kraju stowarzyszonego otrzymały takie kraje jak: Peru, Kolumbia, Ekwador, Gajana i Surinam. Z kolei Meksyk i Nowa Zelandia uzyskały status obserwatora.

3.2.2. Ewolucja i etapy procesów integracyjnych

Program liberalizacji handlu w ramach MERCOSUR opierał się na dwóch podstawowych kwestiach, tj. postępującej, liniowej i automatycznej redukcji cel, dokonywanej co pół roku i opracowaniu list produktów, które były wyłączone z tej redukcji (Latoszek, Proczek, 2012, s. 107). W latach 1991–1994 koncentrowano się na programie eliminacji taryf celnych między krajami członkowskimi i negocjacjach w sprawie utworzenia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej. Były to lata naznaczone silną rozbieżnością makroekonomiczną między Brazylią (wciąż przeżywającą głęboki kryzys, związany z wysokim zadłużeniem zagranicznym, fiaskiem kolejnych programów stabilizacyjnych i występowaniem hiperinflacji) a Argentyną, która zmieniła sposób prowadzenia polityki walutowej. W takiej sytuacji wysiłki zmierzające do promowania konwergencji polityk krajowych w zakresie handlu i inwestycji zeszły na plan dalszy (Motta Veiga, Rios, 2019, s. 9).

W latach 1991–1994 stopniowo redukowano bariery taryfowe i pozataryfowe w handlu wzajemnym. Zgodnie z ustaleniami, pierwsza 47% redukcja nastąpiła 30 czerwca 1991 r., kolejne 7% obniżki odbywały się co sześć miesięcy począwszy od 31 grudnia 1991 r.; tym samym finalnie doprowadzając do 100% redukcji cel z dniem 1 stycznia 1995 r. (Latoszek, Proczek, 2012, s. 107). W ramach MERCOSUR zharmonizowano także regulacje w zakresie stosowania protekcji uwarunkowanej. Od 1994 r. obowiązuje jednolite ustawodawstwo antydumpingowe i antysubwencyjne, niemniej każdy kraj samodzielnie prowadzi postępowania. Oznacza to, że poszczególni członkowie autonomicznie realizują własną politykę w zakresie stosowania barier pozataryfowych wobec państw trzecich (Bown, Tovar, 2016, s. 16).

W grudniu 1994 r. przyjęto protokół z Ouro Preto, który dokonał rewizji struktury instytucjonalnej ugrupowania, nadawał mu formalną postać podmiotu prawa

międzynarodowego. Tym samym umożliwiło to MERCOSUR zawieranie umów z innymi państwami, grupami państw i organizacjami międzynarodowymi.

Wspólna zewnętrzna taryfa celna została ustanowiona z dniem 1 stycznia 1995 r. Stawki celne wynosiły od 0% do 20% i obejmowały ok. 75% wszystkich pozycji taryfowych. Pozostałe produkty zaliczono do tzw. wyjątków (towary wrażliwe). Poza wspólną zewnętrzną taryfą celną pozostawiono tzw. produkty strategiczne (m.in. artykuły przemysłu cukrowniczego i motoryzacyjnego), co wynikało z asymetrii konkurencyjnej między krajami członkowskimi, w szczególności między Brazylią i Argentyną. Tworzony model unii celnej był preferowany głównie przez Brazylię.

Do 31 grudnia 1995 r. zaplanowano automatyczne zredukowanie stawek celnych na produkty włączone do listy wyjątków, niemniej nie udało się tego celu zrealizować aż do dziś (stan na 31 grudnia 2020 r.). Ich zniesienie może pobudzić wzajemną wymianę towarami i przyczynić się do powstania szerszych strumieni handlu (Stender, 2018, s. 517). Poszczególne listy narodowe różnią się między sobą, zarówno liczbą dopuszczalnych pozycji towarowych, jak i długością okresu stosowania odmiennych stawek celnych. W grudniu 2020 r. pojawiła się kolejna propozycja rewizji obowiązującej taryfy celnej krajów członkowskich.

Z punktu widzenia międzynarodowego prawa gospodarczego postanowienia Traktatu z Asunción powołały organizację międzynarodową, która miała stać się wspólnym rynkiem, jednak unormowania dotyczące tej kwestii nie zostały wyposażone w żadne środki wykonawcze, instrumenty czy choćby kalendarium realizacji (Gocłowska-Bolek, 2013, s. 647). To spowodowało, że do dziś pozostały pustymi deklaracjami. Pomimo ambitnych założeń po 30 latach od momentu powołania do życia tego ugrupowania wciąż nie osiągnęło ono pożądanego poziomu integracji. Obecna forma instytucjonalno-organizacyjna stanowi przykład niepełnej unii celnej.

3.2.3. Dynamika i efekty integracji

Powstanie MERCOSUR wpłynęło znacząco na sytuację gospodarczą jego członków. Od momentu powstania wartość wzajemnej wymiany handlowej rosła dynamicznie, znacznie szybciej niż z resztą świata. W latach 1991–1997 wewnętrzne obroty handlowe wzrosły blisko czterokrotnie, podczas gdy z innymi krajami zaledwie dwukrotnie. Za najlepszy okres w historii integracji MERCOSUR uważa się lata 1991–1999, które określa się mianem „złotych” (ang. *golden age*) (Malamud, 2008, s. 120; Krapohl, 2010, s. 2). Pogłębianie integracji gospodarczej poprzez utworzenie strefy wolnego handlu i unii celnej zwiększyło wymianę handlową krajów członkowskich. W latach 1991–1999 udział MERCOSUR w światowym handlu wzrósł z 11% do blisko 20%, a ugrupowanie stało się czwartym co do wielkości blokiem gospodarczym na świecie (Campos, 2016, s. 862). Liczby te pokazują pozytywne efekty integracji, które MERCOSUR osiągnął w ciągu pierwszych ośmiu lat swojego istnienia.

Oprócz rozwoju handlu z krajami spoza stowarzyszenia odnotowano również znaczny wzrost handlu wewnątrz ugrupowania. Było to skutkiem znacznej redukcji taryf i barier pozataryfowych, przez co spadły koszty dostępu do rynków, a tym samym zwiększyła się konkurencyjność towarów z krajów członkowskich ugrupowania. Przykład stanowi Brazylia, gdzie w 1985 r. poziom ochrony taryfowej wobec krajów członkowskich MERCOSUR wynosił 80%, podczas gdy w latach 1994–1995 obniżył się do 12%. W tym samym okresie w Argentynie, Paragwaju i Urugwaju stawki celne spadły odpowiednio z 26% do 11,9%, z 71,7% do 10,2% oraz z 32% do 10,5%. Znaczące obniżki dotyczyły także barier pozataryfowych, np. w latach 1985–1995 w Argentynie i Brazylii zmniejszyły się z ponad 30% do około 2% (Campos, 2016, s. 863–864). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że pozytywne zmiany w zakresie obrotów handlowych były zasługą przede wszystkim dwóch krajów: Argentyny i Brazylii. Handel między tymi państwami stanowił prawie 75% handlu wewnątrzregionalnego. Innymi słowy korzyści z integracji nie były równomiernie rozłożone na wszystkie kraje, jednak spowodowała ona zbliżenie krajów zwyczajowo postrzeganych jako rywalizujące ze sobą.

Poza tym integracja w sferze gospodarczej w latach 90. XX w. zmniejszyła napięcia polityczne między członkami ugrupowania. Poparcie MERCOSUR dla demokracji jako systemu rządów stało się zachętą do budowania postaw obywatelskich i podkreślania znaczenia przestrzegania praw człowieka w Ameryce Łacińskiej. Z pewnością ułatwiło też utrzymanie pokoju w południowej części kontynentu.

Po 1999 r., mimo dyplomatycznych deklaracji, w których kraje członkowskie nadal podkreślały wolę ścisłej współpracy, integracja utknęła w martwym punkcie. Kryzysy gospodarcze na przełomie XX i XXI w. w Brazylii i Argentynie przyczyniły się do znacznego ograniczenia spadku wymiany handlowej w tym ugrupowaniu (Wójtowicz, 2016, s. 63). Paradoksalnie jednak osłabienie w gospodarce doprowadziło do podjęcia bardziej zdecydowanych działań na rzecz pogłębiania oraz poszerzania integracji. Zintensyfikowano wysiłki na rzecz koordynacji polityki makroekonomicznej w regionie i podjęto próby stworzenia bardziej rozwiniętego systemu instytucjonalnego. Poza tym nadano priorytet agendzie politycznej i społecznej, co było możliwe dzięki krótkotrwałemu zbliżeniu politycznemu między Argentyną i Brazylią. Ta druga jednak stopniowo zaczęła się angażować we współpracę rodzącą się koalicji krajów BRIC i podkreślała, że jej ambicje sięgają znacznie dalej niż tylko polegają na byciu liderem na kontynencie południowoamerykańskim (Armijo, 2007; Sotero, Armijo, 2007).

W 2005 r. polityczna dynamika integracji MERCOSUR została wzmocniona przez akcesję Wenezueli. Decyzja o jej członkostwie została przyjęta przez wszystkie kraje poza Paragwajem, który uznał rząd wenezuelski jako niedemokratyczny. W opinii obserwatorów MERCOSUR stał się narzędziem politycznym dla rządów narodowych krajów członkowskich (Motta Veiga, Rios, 2019, s. 13). Integracja gospodarcza niemal ustała, a rynek regionalny stracił znaczenie dla członków ugrupowania.

Najwyższe obroty handlowe w MERCOSUR zanotowano w latach 2011 i 2013, wyniosły one odpowiednio 105 i 97 mld USD (<http://www.mercosur.int>, dostęp: 31.01.2021). Od 2014 r. wielkość obrotów handlowych pomiędzy państwami członkowskimi systematycznie maleje, co może wynikać z pojawiających się w gospodarkach tego regionu symptomów kryzysu gospodarczego. Podobnie jest w przypadku obrotów handlowych państw MERCOSUR z resztą świata, w 2015 r. zanotowano wyraźny ich spadek do 444 mld USD z poziomu 543 mld USD w 2014 r. W 2020 r. wyniosły one 389 mld USD (<http://www.mercosur.int>, dostęp: 31.01.2021). Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż znacząco spadała wartość importu, podczas gdy eksport do państw spoza MERCOSUR rósł. W 2015 r. udział eksportu w obrotach handlowych ugrupowania z resztą świata wyniósł 51,5%, a w 2020 r. – 59%.

Z przedstawionych danych wynika, że w krajach MERCOSUR mamy do czynienia z rozwojem handlu, ale nie jest on kierowany na rynek regionalny. Mimo iż ugrupowanie integruje się blisko 30 lat, obserwuje się niską współzależność handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Wynika ona z historycznego zapóźnienia gospodarczego tych krajów, które przejawia się zbliżoną strukturą eksportu. Przeważają w niej surowce mineralne, produkty rolne i nisko przetworzone dobra, na które największe zapotrzebowanie jest poza regionem. Natomiast w imporcie dominują wysoko przetworzone dobra konsumpcyjne lub inwestycyjne, które pochodzą głównie z państw wysoko rozwiniętych. Cechą charakterystyczną gospodarek krajów MERCOSUR jest więc ich niska komplementarność, która może być ważnym czynnikiem hamującym dalszą integrację (Wójtowicz, 2016, s. 65, 68).

Z tego powodu zdaniem niektórych obserwatorów, właśnie takie wyrażenia jak „integracja symboliczna” czy „fikcja integracyjna” zostały ukute po to, aby opisać integrację latynoamerykańską. Wspólny Rynek Południa to przykład „burzliwego małżeństwa południowoamerykańskiego” (Leonard, 2001, s. 36), którego integracja jest „wąska” i „płytką” (Motta Veiga, Rios, 2019, s. 18), a jej pogłębianie nie jest priorytetem dla krajów członkowskich. Można czasem odnieść wrażenie, że politycy starają się „zakłść rzeczywistość” i wychwalają ideę integracji, co zapewnia im poparcie, podczas gdy mają świadomość, że faktyczne w nią zaangażowanie pociągałoby za sobą zbyt duże koszty. Ograniczenia budżetowe i narodowe interesy polityczne poważnie wyhamowują proces integracji (Malamud, 2013, s. 9), a rozwój gospodarczy, który miał być jego skutkiem, nie nastąpił (Caichiolo, 2017, s. 131).

Do pozytywnych efektów utworzenia MERCOSUR zalicza się najczęściej (Bąba, Serda, 2008, s. 140): (1) ustabilizowanie sytuacji gospodarczej i politycznej w regionie (m.in. stosunkowo łagodny przebieg kryzysów w drugiej połowie lat 90. XX w.) oraz (2) wzrost znaczenia krajów członkowskich ugrupowania na arenie międzynarodowej (np. zablokowanie negocjacji w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu obu Ameryk w 2005 r.).

Z pewnością główne osiągnięcia MERCOSUR sięgają lat 90. XX w., kiedy projekt integracji subregionalnej był częścią szerszej zmiany gospodarczej i politycznej w krajach członkowskich: politycznej demokratyzacji oraz liberalizacji handlu

i gospodarki po dekadach protekcjonizmu. Projekt integracyjny był postrzegany jako zgodny z priorytetami politycznymi i gospodarczymi nowych programów narodowych krajów członkowskich, stanowił ważny ich element. Niemniej wszelkie procesy integracyjne miały „miękki” wymiar, uwzględniający wyjątkową sytuację partnerów, których gospodarki odległe były od osiągnięcia międzynarodowego poziomu (Dobroczyński, 2006, s. 52). W późniejszym okresie entuzjazm do pogłębiania procesu integracji nieco osłabł. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienia się najczęściej (Bąba, Serda, 2008, s. 140; Campos, 2013, s. 876–883):

- nierówny potencjał krajów członkowskich (dominująca pozycja Brazylii i Argentyny) skutkujący pewnym lekceważeniem interesów krajów mniejszych,
- słabe instytucje,
- słabo rozwiniętą infrastrukturę transportową pomiędzy krajami członkowskimi,
- problemy gospodarcze krajów członkowskich (kryzysy w Brazylii i Argentynie), a także ubóstwo, rozwarstwienie społeczne, wysoką przestępczość i wysoki poziom zadłużenia.

Stosunkowo niewielkie efekty integracji gospodarczej wynikały również z tego, że podpisywanie kolejnych umów i politycznych deklaracji nie zostało poprzedzone sektorową integracją poszczególnych segmentów gospodarek państw członkowskich. Poza tym od samego początku istnienia MERCOSUR Brazylia wykazywała ograniczoną elastyczność w negocjowaniu kwestii, które mogłyby oznaczać ograniczenie jej suwerenności gospodarczej. Wszelkie zamiary stworzenia systemu instytucjonalnego w ramach ugrupowania spotykały się z oporem Brazylii, podobnie jak wysiłki podejmowane przez jej partnerów w latach 90. XX w. w celu stworzenia wspólnych zachęt inwestycyjnych dla inwestycji zagranicznych (Motta Veiga, Rios, 2019, s. 19).

Poza tym potencjał gospodarczy i demograficzny Brazylii sprawił, że stała się naturalnym liderem i siłą napędową MERCOSUR oraz najważniejszym partnerem handlowym dla pozostałych członków tego ugrupowania (Russell, Tokatlian, 2016). Wyraźnie dominowała w stosunkach handlowych z pozostałymi członkami bloku. Najbardziej widać to na przykładzie Argentyny, która w latach 1991–2014 kierowała do Brazylii od 75% do 82% swojego eksportu w ramach MERCOSUR oraz od 87% do 95% jej importu pochodziło z tego kraju. Uzależniony od brazylijskich rynków jest także Paragwaj (około 25% ogólnej wartości eksportu) i Urugwaj (około 20%). Istotne znaczenie dla tych krajów ma właśnie import towarów z Brazylii, z którą członkowie MERCOSUR odnotowują ujemny bilans wymiany handlowej (Wójtowicz, 2016, s. 79).

Jak wspomniano, słabością MERCOSUR są także jego instytucje. Ustalenia wiążące kraje członkowskie są przyjmowane w drodze bezpośrednich negocjacji międzyrządowych. Takie rozwiązanie jest lepsze dla większych państw, które są w stanie wynegocjować korzystniejsze dla siebie postanowienia. W MERCOSUR nie akcentuje się potrzeby utworzenia instytucji kontrolujących proces integracji, zakłada się, że rozmowy na szczeblu międzyrządowym są w tym względzie wystarczające. Instytucje regionalne (np. Parlament MERCOSUR) działają w sposób

nieefektywny, tym samym nie spełniają swojej roli. Istnieje problem ze skutecznością rozstrzygania sporów wewnątrz organizacji. Pomimo podjętych reform (powołano do życia Stały Trybunał Rewizyjny) nadal pozostaje wiele do zrobienia w tej kwestii. Rzadko mówi się również o ugrupowaniu w kontekście jego „ponadnarodowości”, np. w latach 1990–2016 brazylijscy prezydenci podczas swoich oficjalnych przemówień jedynie dwukrotnie wspominali o MERCOSUR jako o bloku ponadnarodowym, w pozostałych przypadkach silnie podkreślali konieczność uwzględniania narodowych interesów (Caichiolo, 2017, s. 130).

Z perspektywy czasu można wskazać jeszcze inną przyczynę niepowodzenia w pogłębianiu procesu integracji gospodarczej ugrupowania. Na poziomie instytucjonalnym MERCOSUR wybrał bowiem opcję ewolucyjnego modelu integracji, naśladując w tym zakresie wzorce unijne¹. W przeciwieństwie do umów typu NAFTA, regulujących od samego początku w sposób szczegółowy zakres wszystkich dziedzin współpracy, w modelu ewolucyjnym przyjmuje się, że kolejne umowy i zawarte pomiędzy krajami członkowskimi porozumienia pogłębiają i rozszerzają podjęte wcześniej zobowiązania. W przypadku MERCOSUR ten model nie sprawdził się. Okazało się bowiem, że traktaty założycielskie zakładają bardzo ambitne cele, natomiast w nieprecyzyjny sposób odnoszą się do sposobów, narzędzi i harmonogramów ich realizacji. Tym samym dynamika negocjacji i egzekwowanie umów dodatkowych (np. umowy w sprawie liberalizacji handlu usługami) były napędzane przez różne okoliczności, obejmujące np. cykle polityczne i wyborcze w każdym państwie, zmiany w polityce gospodarczej, które miały wpływ na zobowiązania integracyjne itp. W efekcie MERCOSUR stał się „projektem” o ograniczonej efektywności, a jego zdolność do wpływania na zachowania podmiotów odpowiedzialnych za proces integracji i egzekwowanie ustalonych zasad była niewielka. O ile więc sprzyjający kontekst polityczny stworzył warunki dla początkowego impulsu, który zdystansował MERCOSUR od innych podobnych inicjatyw podjętych w tym regionie świata (np. ALADI, Stowarzyszenie Integracji Latynoamerykańskiej), o tyle zabrakło determinacji i procedur, które mogły „popchnąć” integrację we właściwym kierunku (Motta Veiga, Rios, 2019, s. 20–21). Niezadowolenie z dynamiki tego procesu widać chociażby w Brazylii, gdzie pojawiają się głosy na temat konieczności zastąpienia źle funkcjonującej unii celnej MERCOSUR strefą wolnego handlu. Zdaniem ekspertów MERCOSUR ma także zbyt skomplikowane stosunki handlowe z Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską, co sprawia, że Brazylia jest jedyną dużą gospodarką światową, która dotychczas nie uczestniczyła w głównych międzynarodowych umowach handlowych ani nie czerpała z nich korzyści.

Eksperci tłumaczą również niepowodzenia w pogłębianiu integracji, wskazując na rozbieżności cykli koniunkturalnych gospodarek krajów MERCOSUR (Basnet,

1 Na wzór europejskiej polityki regionalnej w ramach MERCOSUR przyjęto m.in. instrument FOCER (ang. *Mercosur Fund for the Structural Convergence*), który miał służyć zwiększaniu kohezji między gospodarkami i redukowaniu asymetrii gospodarczych.

Pradhan, 2017; Hinčica i in., 2020). Integracja regionalna w ramach ugrupowania nie ma więc dużej dynamiki. Poza tym MERCOSUR przez lata nie opracował wspólnych zasad polityki handlowej, które mogłyby zastąpić krajowe systemy regulacyjne, ani zintegrowanej polityki społecznej czy polityki rynku pracy. Poziom regionalnej komplementarności gospodarek jest niski, a proces integracji jest silnie kontrolowany przez władze w państwach członkowskich. Poza tym brakuje strategicznego planowania mającego na celu pogłębianie procesu integracji wewnątrz ugrupowania, jak i budowania silnej i jednolitej pozycji w skali międzynarodowej.

3.2.4. Relacje zewnętrzne

Wspomniany cel działania MERCOSUR, jakim jest wzrost znaczenia ugrupowania nie tylko na obszarze Ameryki Łacińskiej, ale także w innych regionach świata, próbowano realizować w różny sposób. MERCOSUR zawarł szereg umów handlowych z wieloma krajami i z organizacjami regionalnymi. Przede wszystkim są to porozumienia o utworzeniu stref wolnego handlu, np. zawarte z Peru (2005 r.), z Izraelem (2007 r.) czy Egiptem (2010 r.), lub preferencyjne uzgodnienia handlowe, np. z Indiami (2004 r.) czy Południowoafrykańską Unią Celną (2008 r.) (<http://www.sice.oas.org>, dostęp: 10.01.2021). Jednak wśród wszystkich porozumień najważniejszą rolę przypisuje się umowie z Unią Europejską, której wypracowanie trwało 20 lat.

Początkowo stosunki gospodarcze między UE i MERCOSUR określone były dwustronnymi porozumieniami handlowymi zawartymi przez państwa członkowskie obu ugrupowań jeszcze przed podpisaniem porozumień, które powołały je do życia². Nowa era wzajemnych relacji rozpoczęła się w 1994 r., kiedy po raz pierwszy zadeklarowano utworzenie wspólnej strefy wolnego handlu. Podstawy dla przyszłych dyskusji stworzyła „Umowa Ramowa o Współpracy Międzyregionalnej”, podpisana w Madrycie 15 grudnia 1995 r. Ze względu na długi proces ratyfikacji weszła w życie dopiero 4 lata później, w lipcu 1999 r. Jej głównym celem było przede wszystkim uporządkowanie dziedzin, które miałyby podlegać integracji. Dialog oparto na trzech filarach: sprawy handlowe, dialog polityczny i pomoc techniczna (Latoszek, Proczek, 2012, s. 125). Umowa dotyczyła nie tylko stopniowej liberalizacji handlu czy promocji wzajemnych inwestycji, ale również zawierała zapisy odnośnie do ochrony środowiska przyrodniczego. Ponadto prowadzono dyskusje na temat rozwiązań instytucjonalnych, przepisów dotyczących konkurencji, polityki antydumpingowej, wymiany naukowo-technicznej, świadectw pochodzenia i praw autorskich. Umowa przewidywała regularne spotkania urzędników najwyższego szczebla obu ugrupowań. W rezultacie rozmów, w czerwcu 1999 r. UE podjęła decyzję o negocjacjach w celu osiągnięcia porozumienia o wolnym handlu.

2 EWG zawierała wiele różnych porozumień handlowych nie tylko z krajami MERCOSUR, ale także z innymi państwami Ameryki Południowej i Środkowej od lat 70. XX w. (Arana, 2017, s. 72–87).

Można wskazać na różne motywy, jakimi kierowały się kraje MERCOSUR dążąc do porozumienia z UE. Wśród najważniejszych wymienić się (Boyer, Schuschny, 2010, s. 14):

- potrzebę uregulowania stosunków handlowych z innymi krajami w kontekście nieskuteczności wielostronnych negocjacji handlowych na forum WTO i trudności z osiągnięciem porozumienia rundy z Doha,
- chęć przyciągnięcia zagranicznych inwestorów oraz nowoczesnych technologii,
- chęć łatwiejszego dostępu do unijnego rynku produktów rolno-spożywczych, chronionego licznymi barierami pozataryfowymi.

Poza tym negocjacje z UE skłoniły państwa członkowskie MERCOSUR do wypracowania wspólnego stanowiska, co nie było łatwym zadaniem. Z kolei dla UE umowy z MERCOSUR miały znaczenie zarówno ekonomiczne, jak i strategiczne. Z jednej strony bowiem UE mogła eksportować swój model instytucjonalny i gospodarczy, promować własne wartości, zasady i normy. W umowach znalazły się zagadnienia umożliwiające prowadzenie negocjacji wykraczających poza zwykłe uzgodnienia handlowe, takie jak prawa człowieka, standardy pracy czy ochrony środowiska. Z drugiej jednak strony umowę z MERCOSUR postrzegano jako środek nacisku na państwa europejskie, aby zaakceptowały reformę Wspólnej Polityki Rolnej. Motywacją do negocjowania porozumienia przez UE była także odpowiedź na aspiracje Stanów Zjednoczonych w regionie, podejmujące próbę utworzenia strefy wolnego handlu obu Ameryk (FTAA, ang. *Free Trade Area of the Americas*)³, a także podpisanie przez USA dwustronnych umów handlowych z kilkoma krajami Ameryki Łacińskiej (np. DR-CAFTA – Porozumienie o Wolnym Handlu z Republiką Dominikany i państwami Ameryki Centralnej czy umowy dwustronne z Kolumbią i Peru). Umowa z MERCOSUR miała zapewnić eksportom z UE dostęp do części rynku w przypadku utworzenia FTAA.

W czerwcu 1999 r. przedstawiciele UE oraz MERCOSUR przyjęli wspólny komunikat, w którym potwierdzono zobowiązania wynikające z dotychczas zawartych porozumień oraz ponownie wyrażono chęć rozpoczęcia procesu negocjacyjnego w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu. Przyszła umowa miała się opierać na filarze politycznym i gospodarczym. Celem pierwszych rund było zdefiniowanie obszarów negocjacyjnych oraz ram dialogu politycznego. W lipcu 2001 r. UE przedstawiła propozycję liberalizacji cel i handlu usługami, ale podczas kolejnych rozmów zapanował impas w negocjacjach.

Rozszerzenie UE w maju 2004 r. i związane z tym otwarcie rynków rolnych z nowo przyjętych państw osłabiło pozycję negocjacyjną krajów MERCOSUR. We wrześniu 2005 r., w trakcie kolejnego spotkania ministrów obu ugrupowań, ustalono tzw. mapę drogową (ang. *road map*) zakładającą przeprowadzenie spotkań o charakterze technicznym pod koniec 2005 r. oraz na początku 2006 r. w celu kontynuacji procesu negocjacyjnego. Pojawiły się jednak kolejne trudności w osiągnięciu porozumienia.

3 Szerzej na ten temat piszemy w rozdziale 4.

Wynikały one m.in. z globalnego kryzysu finansowego z lat 2007–2009 oraz wzrostu znaczenia Chin jako partnera handlowego i inwestora zagranicznego w krajach MERCOSUR, co stanowiło wyzwanie dla europejskich przedsiębiorstw w regionie Ameryki Łacińskiej (Ghiotto, Echaide, 2019, s. 8).

Wznowienie dialogu między UE-MERCOSUR ogłoszono w maju 2010 r. Jednak grupa państw europejskich pod przewodnictwem Francji sprzeciwiła się wznowieniu negocjacji, dostrzegając w nich zagrożenie dla interesów europejskich rolników. Po raz kolejny przyjęto nowy harmonogram rozmów, który stale był niedotrzymywany. Nie wielki postęp dokonał się jedynie w takich dziedzinach jak: usługi, zakupy publiczne, cła i ułatwienia w handlu, własność intelektualna. Dopiero w maju 2016 r., z chwilą wyboru nowych rządów w Brazylii i Argentynie, negocjacje zostały odblokowane. Jednak dopiero w styczniu 2019 r. przybrały właściwy obrót i osiągnięcie porozumienia wydało się realne. Z trwających 20 lat rozmów decydujące było ostatnie sześć miesięcy. Ostatecznie dzięki sprzyjającym okolicznościom politycznym (Komisji Europejskiej zależało na zakończeniu negocjacji przed spodziewanym Brexitem) 28 czerwca 2019 r. oba ugrupowania podpisały umowę stowarzyszeniową o utworzeniu strefy wolnego handlu⁴. Dla UE stanowi ona szansę na skuteczniejsze konkurowanie w Ameryce Południowej z Chinami i Stanami Zjednoczonymi, zaś dla MERCOSUR stanowi potwierdzenie słuszności reform dokonywanych w krajach członkowskich oraz może stać się impulsem do ożywienia integracji gospodarczej w regionie. Ponadto dzięki porozumieniu ugrupowanie może zwiększyć swoją atrakcyjność w negocjacjach z innymi partnerami w regionie, np. z członkami Sojuszu Pacyfiku, który jest traktowany jako projekt konkurencyjny dla MERCOSUR (Piłka, 2017, s. 168).

Pośród państw UE na podpisaniu umowy najbardziej zależało Hiszpanii, która wspólnie m.in. z Czechami, Holandią i Niemcami argumentowała, że należy oceniać ogólne korzyści z umowy, nie zaś jej różne skutki dla poszczególnych sektorów. To stanowisko przeważało nad obawami wyrażanymi głównie przez Francję, że porozumienie uderzy w interesy europejskiego rolnictwa (Znojek, Wąsiński, 2019). Umowa stworzy jedną z największych stref wolnego handlu na świecie pod względem wielkości przepływów handlowych i inwestycyjnych oraz ze względu na liczbę konsumentów. W 2018 r. łączne PKB obu ugrupowań wyniosło 20 bln USD, co stanowiło około 25% PKB światowej gospodarki. UE jest drugim co do wielkości obrotów partnerem handlowym MERCOSUR i jednocześnie największym inwestorem zagranicznym w regionie. W 2017 r. wartość inwestycji UE w bloku południowoamerykańskim wyniosła 433 mld USD (Vivian, Rocha, 2019, s. 1).

Główne postanowienia umowy koncentrują się przede wszystkim na znoszeniu celi i barier pozataryfowych we wzajemnej wymianie handlowej. Liberalizacja handlu produktami wrażliwymi będzie wprowadzana stopniowo z zastosowaniem okresów przejściowych i limitów kwotowych. Zobowiązania MERCOSUR dotyczą zniesienia

4 Miesiąc po podpisaniu umowy z UE, 23.08.2019 r., MERCOSUR zakończył także negocjacje o utworzeniu strefy wolnego handlu z EFTA. W odniesieniu do dostępu do towarów umowa ma obejmować obniżenie stawek celnych dla około 97% towarów w handlu dwustronnym.

91% stawek celnych (wg wartości importu) – 13% po wejściu w życie umowy, a pozostałych w ciągu 15 lat (najdłużej obowiązywać będą cła w przypadku samochodów osobowych). Z kolei UE zliberalizuje cła na 92% importu, z czego 76% natychmiast, a pozostałe w ciągu maksymalnie 10 lat (Znojek, Wąsiński, 2019). Umowa zawiera ponadto postanowienia dotyczące m.in. świadczenia usług w telekomunikacji, sektorze transportu morskiego czy handlu elektronicznym. Obejmuje także obszary, których liberalizacji początkowo sprzeciwiała się Brazylia (np. zamówienia publiczne), obawiając się nasilonej konkurencji ze strony bardziej doświadczonych przedsiębiorstw europejskich. Umowa zawiera także postanowienia dotyczące ochrony klimatu, m.in. zobowiązujące kraje MERCOSUR do wdrażania porozumienia paryskiego i przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju.

W 2020 r. pojawiły się problemy z ratyfikacją umowy. Państwa członkowskie UE wyraziły obawy dotyczące jej wpływu na rolnictwo i środowisko naturalne. Najwięcej zastrzeżeń do zasadności umowy w obecnym kształcie zgłaszają takie kraje jak Austria, Francja czy Niemcy. Dodatkowo sytuację komplikują rozbieżności wśród państw MERCOSUR w sprawie perspektyw rozwoju ugrupowania, zwłaszcza w obliczu trudności gospodarczych związanych z pandemią COVID-19. Z pewnością opóźnienie ratyfikacji negatywnie wpływa na pozycję UE w regionie Ameryki Łacińskiej i wyraźnie ogranicza możliwość stworzenia przeciwwagi dla Chin, które są ważnym partnerem handlowym MERCOSUR.

Konkludując, MERCOSUR jest ugrupowaniem integracyjnym o dużym, ale wciąż niewykorzystanym potencjale rozwojowym, aspiruje do odgrywania na arenie międzynarodowej coraz większej roli. Ścisłe relacje gospodarcze łączą go z UE, Stanami Zjednoczonymi, pozostałymi krajami Ameryki Łacińskiej, a także z państwami BRICS czy Japonią. Ponadto wyraźnie zintensyfikowane są negocjacje w sprawie umów handlowych z Kanadą, Koreą Płd. i Singapurem. W porozumieniach, które MERCOSUR zawiera z innymi krajami, pojawia się szereg nowych elementów, które odnoszą się do form współpracy m.in. w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego (skutek przywiązywania coraz większej wagi do problematyki zrównoważonego rozwoju) czy spraw społecznych.

3.3. Integracja gospodarcza w Ameryce Północnej

3.3.1. Geneza powstania i cele współpracy w ramach Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu (NAFTA)

Pierwsze negocjacje umów o wolnym handlu między krajami Ameryki Północnej, poprzedzające podpisanie porozumienia NAFTA (ang. *North American Free Trade Agreement*), toczyły się już w drugiej połowie lat 80. XX w. Efektem było zawarcie umowy CUSFTA (ang. *The Canada–United States Free Trade Agreement*), obowiązującej od

stycznia 1989 r. pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. W tym okresie można było także zaobserwować pogłębiającą się współzależność handlową między Stanami Zjednoczonymi a Meksykiem, co przejawiało się m.in. podpisaniem porozumienia w sprawie subsydiów i cel neutralizujących subsydia w 1985 r. oraz porozumienia w sprawie procedur konsultacji w relacjach handlowych i inwestycyjnych w 1987 r.

W obliczu postępującej globalizacji, zmian w gospodarce światowej oraz w regionie latynoamerykańskim rozpoczęły się negocjacje o utworzeniu strefy wolnego handlu obejmującej wszystkie trzy kraje. Ostatecznie w grudniu 1992 r. treść układu została paraflowana przez prezydentów USA i Meksyku oraz premiera Kanady, a porozumienie NAFTA weszło w życie 1 stycznia 1994 r. Wówczas była to najbardziej wszechstronna umowa o wolnym handlu, jaką kiedykolwiek wynegocjowano, tworząca największy na świecie rynek towarów i usług. Jednocześnie NAFTA była typowym eksperymentem integracji krajów rozwiniętych z wysoko zadłużonym krajem rozwijającym się, co było zgodne z przyjęciem nowej, amerykańskiej koncepcji polityki handlowej. Zakładała ona, że osiągnięcie dobrobytu i stabilności w państwach słabo rozwiniętych zależy od stymulowania handlu światowego poprzez otwieranie rynków, poprawianie klimatu dla prywatnych inwestycji oraz tworzenie warunków politycznych ułatwiających rozwiązywanie problemów związanych ze wzrostem gospodarczym (Żołądkiewicz, 2001, s. 121–122).

Porozumienie NAFTA w pełni wpisywało się w nurt regionalizmu otwartego, a uczestnictwo w układzie miało przynieść znaczne korzyści Meksykowi, który był najsłabszym partnerem. Oczekiwano, że liberalizacja handlu spowoduje m.in. wzrost eksportu i napływ BIZ, intensywniejszą współpracę między przedsiębiorstwami, powstanie nowych miejsc pracy w przemyśle, a także korzystnie wpłynie na przeprowadzane reformy gospodarcze. Istotną rolę odgrywały również argumenty polityczne. Integracja miała być przede wszystkim szansą na to, by gospodarka meksykańska zaczęła być traktowana na arenie międzynarodowej jako jedna z gospodarek Ameryki Północnej, a nie Ameryki Łacińskiej (Wieloch, 2018, s. 71).

Mimo iż układ NAFTA pozostał otwarty na nowych uczestników i pojawiały się różne scenariusze jego rozszerzenia (Żołądkiewicz, 2001, s. 167), nigdy nie zmienił swojego składu członkowskiego. Z założenia miał pozostać strefą wolnego handlu i nie przewidywał możliwości głębszej integracji w późniejszym czasie, np. stania się unią celną. Cele porozumienia NAFTA koncentrowały się na kwestiach ekonomicznych i zakładały (Wieloch, 2018, s. 73):

- 1) przyznanie sygnatariuszom klauzuli najwyższego uprzywilejowania;
- 2) eliminację barier w handlu oraz ułatwienie transgranicznego przepływu towarów;
- 3) promocję zasad uczciwej konkurencji wśród członków ugrupowania;
- 4) znaczące zwiększenie możliwości inwestycyjnych na terytorium strefy;
- 5) zapewnienie odpowiedniej i skutecznej ochrony oraz egzekwowanie praw własności intelektualnej na terytorium każdej ze stron;

- 6) tworzenie skutecznych procedur wdrożenia oraz wspólnego zarządzania porozumieniem oraz rozstrzygania kwestii spornych;
- 7) ustanowienie ram dla dalszej trójstronnej, regionalnej i wielostronnej współpracy w celu rozszerzenia i zwiększenia korzyści z NAFTA.

Kluczowe obszary, w których miała być podejmowana współpraca, dotyczyły handlu towarami i reguł ich pochodzenia, handlu produktami rolnymi, inwestycji i usług, transgranicznego przepływu przedsiębiorców, subwencji, zamówień publicznych, ustalania norm i zwyczajów, rozstrzygania sporów. Umowa NAFTA wyeliminowała większość cef pomiędzy krajami członkowskimi i zawierała wiele innowacyjnych postanowień w takich obszarach jak dostęp do rynku, prawa własności intelektualnej, inwestycje zagraniczne, prawa pracownicze czy ochrona środowiska. NAFTA zasadniczo zmieniła stosunki gospodarcze Ameryki Północnej, powodując integrację między Kanadą, Stanami Zjednoczonymi i Meksykiem oraz zachęcając do wzrostu handlu regionalnego i inwestycji transgranicznych między tymi trzema krajami (Burfisher i in., 2019, s. 4). Jak na ówczesne czasy NAFTA była „nowoczesną” umową, stanowiła wzór do późniejszych umów negocjowanych przez Stany Zjednoczone i inne kraje, zwłaszcza w świetle toczących się wielostronnych negocjacji w sprawie liberalizacji handlu (Villarreal, Fergusson, 2020, s. 4).

3.3.2. Postanowienia USMCA

W dniu 1 lipca 2020 r. porozumienie NAFTA zastąpiła umowa USMCA (ang. *United States–Mexico–Canada Agreement*, nazywana także NAFTA 2.0 i czasami określana jako „CUSMA” w Kanadzie lub „T-MEC” w Meksyku), ustanawiając nowe zasady dla handlu i inwestycji w regionie. Orędownikiem negocjowania nowej umowy był prezydent Stanów Zjednoczonych – Donald Trump, który już podczas kampanii wyborczej określił NAFTA mianem „najgorszej umowy handlowej” podpisanej przez USA. Warto jednak podkreślić, że o konieczności uaktualnienia porozumienia NAFTA m.in. w zakresie ochrony środowiska czy przepływu danych i usług cyfrowych mówił już Barack Obama, którego administracja wynegocjowała dużo szersze porozumienie, jakim było Partnerstwo Transpacyficzne (TPP – ang. *Trans-Pacific Partnership*). Zostało ono zawarte z Meksykiem i Kanadą oraz dziewięcioma innymi państwami, m.in. Japonią czy Australią. Ten fakt był jednym z czynników intensyfikujących negocjacje dotyczące budowy innego ważnego ugrupowania jakim jest Regionalne Kompleksowe Partnerstwo Gospodarcze (RCEP – ang. *Regional Comprehensive Economic Partnership*), które integruje gospodarki 16 krajów: 10 państw ASEAN oraz Australię, Chiny, Indie, Japonię, Koreę Południową i Nową Zelandię (Żołądkiewicz, 2015; 2016; 2017).

W dniu 23 stycznia 2017 r., w pierwszym dniu urzędowania, prezydent Donald Trump ogłosił wycofanie Stanów Zjednoczonych z Partnerstwa Transpacyficznego, co zostało odebrane przez pozostałych sygnatariuszy jednoznacznie

negatywnie i wymusiło potrzebę powrotu do stołu negocyjacyjnego Meksyku i Kanady. Po raz kolejny wróciła więc koncepcja renegotjacji NAFTA, co w świetle tych wydarzeń wydawało się w pełni zasadne. Zdaniem strony amerykańskiej konieczna stała się zmiana warunków handlu towarami i usługami, w szczególności z Meksykiem, z którym USA odnotowywały wysoki deficyt handlowy. Poza tym istotne było uregulowanie obszarów, które nie istniały w chwili zawierania umowy NAFTA, czyli m.in. gospodarki cyfrowej. Na przestrzeni ćwierć wieku gospodarka uległa znacznym zmianom, na co wpływ miał przede wszystkim postęp technologiczny. Poza tym powszechne korzystanie z internetu radykalnie wpłynęło na zwyczaje konsumentów i działalność handlową, taką jak handel elektroniczny i zarządzanie łańcuchem dostaw. Ponadto dążono do uaktualnienia przepisów w innych obszarach, w tym w zakresie praw własności intelektualnej, pracy i środowiska. Zwiększona rola firm kierowanych lub wspieranych przez państwo w konkurencji handlowej z firmami z sektora prywatnego również była nowym tematem negocjacji i ważnym punktem ciężkości przy ustalaniu nowych zasad współpracy.

Mimo trudności w prowadzeniu rozmów, ścierania się rozbieżnych interesów i stanowisk w sierpniu 2018 r. doszło do podpisania wstępnego porozumienia z Meksykiem, a miesiąc później z Kanadą. Prezydent Donald Trump określił umowę USMCA jako „największą, najbardziej sprawiedliwą, najbardziej zrównoważoną i nowoczesną umowę handlową, jaką kiedykolwiek zawarto” (wypowiedź na Twitterze w dniu 30 stycznia 2020 r.). Ostatecznie umowa USMCA weszła w życie 1 lipca 2020 r., zastępując dotychczasowe porozumienie NAFTA.

Umowa USMCA, składająca się z 34 rozdziałów i 12 listów towarzyszących, w dużym stopniu jest powieleniem przepisów NAFTA oraz TPP. Jej celem jest zachowanie bezcłowego dostępu do rynku, zawiera jednak szereg ważnych aktualizacji dla importerów, eksporterów i producentów. Dla niektórych przedsiębiorców prowadzących działalność w regionie Ameryki Północnej zmiany mogą nie być znaczące, podczas gdy dla innych (szczególnie z branży motoryzacyjnej) mają potencjalnie ogromny wpływ na ich łańcuchy dostaw i dostęp do rynku. Umowa USMCA przede wszystkim zaostrza reguły pochodzenia, które umożliwiają bezcłowy import produktów oraz wprowadza mechanizm kontroli eksperckiej wdrażania przepisów pracowniczych przez Meksyk. Wszystko po to, aby obniżyć konkurencyjność Meksyku oraz ograniczyć import tanich produktów (głównie części motoryzacyjnych) z krajów trzecich. W umowie USMCA pojawia się także przepis dotyczący zawierania umów o wolnym handlu z krajami o statusie gospodarki nierynkowej. Ważną zmianą jest także wydłużenie okresu ochrony praw autorskich do 70 lat, co jest korzystne dla amerykańskiego sektora kreatywnego. Ponadto przyjęto klauzulę, która zakłada konieczność dokonania przeglądu funkcjonowania umowy po 6 latach od wejścia w życie i automatyczne jej przedłużenie na kolejne 16 lat w przypadku braku do niej zastrzeżeń. Jeśli którakolwiek ze stron USMCA jednak je zgłosi, konieczna będzie coroczna rewizja umowy. Ten przepis

może mieć szkodliwy wpływ na atrakcyjność inwestycyjną regionu i wpłynąć na decyzje inwestorów w długim okresie czasu (Villarreal, Fergusson, 2020, s. 39). W tabeli 3.3 przedstawiono najważniejsze ustalenia przyjęte w ramach USMCA.

Tabela 3.3. Główne postanowienia USMCA w kluczowych obszarach negocjacyjnych

Obszar negocjacji	Najważniejsze postanowienia USMCA
1	2
Prawa własności intelektualnej	• zapewnia pełne traktowanie narodowe w zakresie praw autorskich i praw pokrewnych • chroni prawa autorskie minimum 70 lat • ustanawia odpowiednie bezpieczne narzędzia powstrzymujące „piractwo” internetowe • określa, że wszelkie ustalenia w zakresie praw własności intelektualnej odnoszą się także do środowiska cyfrowego • ustanawia minimalną ochronę wzorów przemysłowych przez okres 15 lat
Rolnictwo	• utrzymuje obowiązujące w NAFTA zerowe stawki celne • znacznie poszerza dostęp USA do kanadyjskiego rynku mleczarskiego • ustanawia nowe zasady dotyczące środków sanitarnych i fitosanitarnych, jednocześnie zapewnia, że każdorazowe ich wprowadzenie jest oparte na badaniach naukowych oraz że są opracowywane i wdrażane w sposób przejrzysty oraz niedyskryminujący • reguluje współpracę w zakresie biotechnologii w celu wspierania innowacji w rolnictwie w XXI w. • ułatwia dostęp amerykańskim producentom mleka do rynku kanadyjskiego • eliminuje dyskryminacyjne klasyfikowanie amerykańskiej pszenicy na rynku kanadyjskim • znosi ograniczenia w dostępie na rynek meksykański dla amerykańskich serów, oznakowanych specjalnymi etykietami
Procedury celne i ułatwienia handlowe	• obniża koszty i wprowadza większą przewidywalność odnośnie do transakcji transgranicznych • nadaje większe uprawnienia celnikom do zatrzymywania na granicy towarów, które budzą podejrzenie, że przy ich produkcji naruszono prawa autorskie • ułatwia przedsiębiorcom składanie i otrzymywanie dokumentacji związanych z cłem za pośrednictwem jednej strony internetowej, czyli „pojedynczego okienka” • gwarantuje spójność procedur celnych we wszystkich miejscach, gdzie się ich dokonuje • zobowiązuje Kanadę oraz Meksyk do publikowania w internecie takich informacji, jak wymogi dotyczące przywozu, wywozu i tranzytu oraz opłaty, obciążenia i kary, co ułatwi szczególnie przedsiębiorcom z sektora MSP przewidywanie kosztów związanych z eksportem

1	2
Usługi finansowe	- zakłada liberalizację rynków usług finansowych - rozszerza handel transgranicznymi usługami finansowymi, które obejmują m.in. zarządzanie portfelem, doradztwo inwestycyjne, elektroniczne usługi płatnicze (podlegają obowiązkom w zakresie traktowania narodowego i dostępu do rynku) - zapewnia brak dyskryminacji dostawców usług finansowych (w tym także ograniczeń co do ich liczby) na rynkach sygnatariuszy umowy - zakazuje stosowanie lokalnych wymogów w zakresie przechowywania danych w przypadku, gdy organ nadzoru finansowego ma dostęp do danych, których potrzebuje do wypełnienia swojego mandatu regulacyjnego i nadzorczego
Tekstylia	- zawiera przepisy zachęcające do korzystania z regionalnych czynników produkcji (np. nowe wymogi dotyczące pozyskiwania nici do szycia, elastycznych tkanin itd.) - zmienia poziomy preferencji taryfowych (TPL) (zmniejsza wybrane TPL dla amerykańskiego importu z Kanady i Meksyku i jednocześnie zwiększa TPL dla amerykańskiego eksportu do Kanady odzieży i innych gotowych wyrobów włókienniczych) - aktualizuje reguły pochodzenia towarów (ułatwia producentom stosowanie surowców, które nie są powszechnie dostępne w Ameryce Północnej)
Cła i reguły pochodzenia towarów	- utrzymuje zerowe stawki celne na produkty dotychczas nią objęte w ramach NAFTA - obliguje Kanadę do zapewnienia rozszerzonego dostępu (poprzez kontyngenty taryfowe) dla amerykańskiego eksportu określonych kategorii produktów mleczarskich (w tym mleka, sera, śmietany, jogurtu itd.) i zniesienia ceł na serwatkę i margarynę - wprowadza surowsze reguły pochodzenia towarów, które dotyczą chemikaliów, stali, tekstyliów i samochodów; w przypadku tych ostatnich ustalono, że z państw stron umowy musi pochodzić co najmniej 75% wartości pojazdu (dotychczas 62,5%), jak również 70% wykorzystanej do ich produkcji stali oraz co najmniej 40–45% wartości pojazdu musi zostać wyprodukowane przez pracowników zarabiających nie mniej niż 16 USD/godz. - określa maksymalnie 5 lat na dostosowanie się przedsiębiorców do spełniania nowych wymogów dotyczących reguł pochodzenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie *USMCA vs NAFTA* (2021); *USMCA and NAFTA: Breaking Down the Differences* (2020).

Jak wspomniano, zmiany w stosunku do NAFTA i TPP nie są duże, niemniej zostały wprowadzone w napiętej atmosferze i wymuszone groźbami, które Stany Zjednoczone wysuwały wobec swoich partnerów. Prezydent Donald Trump wielokrotnie zapowiadał wypowiedzenie NAFTA, wprowadził cła na stal i aluminium oraz straszył nałożeniem ceł na importowane samochody. Poza tym rozpoczął wojnę celną z Chinami, czego skutkiem było nałożenie ceł w wysokości 10–25%

na towary z Chin o wartości 360 mld USD w okresie 28 miesięcy – od lipca 2018 r. do maja 2019 r. (Paszak, 2020, s. 7). Takie działania uwiarygadniały determinację prezydenta Trumpa w realizowaniu obietnic wyborczych. Z powyższych powodów oraz wyraźnej asymetrii we wzajemnych stosunkach handlowych zarówno Kanada, jak i Meksyk miały małe pole manewru w negocjacjach ze Stanami Zjednoczonymi, walczyły nie o dodatkowe preferencje handlowe, ale przede wszystkim o przywrócenie stanu wcześniejszego, czyli zniesienie cel i ochronę przez potencjalnymi barierami (Wąsiński, 2020).

W opinii większości ekspertów USMCA stanowi marginalną poprawę w stosunku do NAFTA – „w niektórych obszarach lepszą, w innych gorszą, a w większości mniej więcej taką samą” (m.in. Frankel, 2018; Ikenson, 2019; Wąsiński, 2020; Villarreal, Fergusson, 2020; Boscarior i in., 2020). Z jednej strony liberalizacja w handlu towarami wydaje się nieco większa, z drugiej jednak w rzeczywistości będzie niezauważalna dla większości przedsiębiorców. Pozytywny wpływ mogą mieć przepisy związane z handlem cyfrowym na branże, których dotyczą. Z kolei dla sektora motoryzacyjnego, dla którego umowa wprowadza duże zmiany w zakresie reguł pochodzenia, nowe zasady będą dokuczliwe. Można zatem znaleźć także takie komentarze, w których zarzuca się Stanom Zjednoczonym stworzenie treści umowy zachęcającej do odejścia od zasad wolnego handlu. USMCA nazywa się kąśliwie umową NAFTA 0.8, a nie NAFTA 2.0, sugerując krok w tył integracji gospodarczej w regionie (Noland, 2019).

Umowa USMCA jest selektywnie restrykcyjna i zawiera postanowienia, które mogą być sprzeczne z zasadami WTO, np. przepis dotyczący regionalnego zaopatrzenia w stal i aluminium. Pojawia się w nim wymóg lokalnej zawartości surowca. Trudno uzasadnić konieczność wprowadzenia tego przepisu podstawowymi zobowiązaniami WTO w zakresie traktowania narodowego i traktowania opartego na klauzuli najwyższego uprzywilejowania, raczej pozostaje z nimi w sprzeczności. Porozumienie zawiera również wymóg powiadomienia stron umowy o rozpoczęciu negocjacji handlowych z krajem o statusie gospodarki nierynkowej. Artykuł 32.10 umowy USMCA nieformalnie nazywany jest „klauzulą chińską” i umożliwia pozostałym krajom w chwili, gdy porozumienie z państwem o gospodarce nierynkowej wejdzie w życie, wypowiedzenie USMCA i zawarcie umowy dwustronnej. Zdaniem komentatorów (szczególnie strony kanadyjskiej) taki przepis narusza suwerenność partnerów w sferze kształtowania swojej polityki handlowej (Titievskaja, Pietsch, 2018, s. 3; Wingrove, 2018).

3.3.3. Ocena integracji

Z chwilą gdy układ NAFTA był podpisywany, budził znaczne emocje, przede wszystkim ze względu na uczestnictwo słabo rozwiniętego kraju w tworzonej strefie wolnego handlu. Przeciwnicy NAFTA wskazywali na różnice w zarobkach w Meksyku, którego

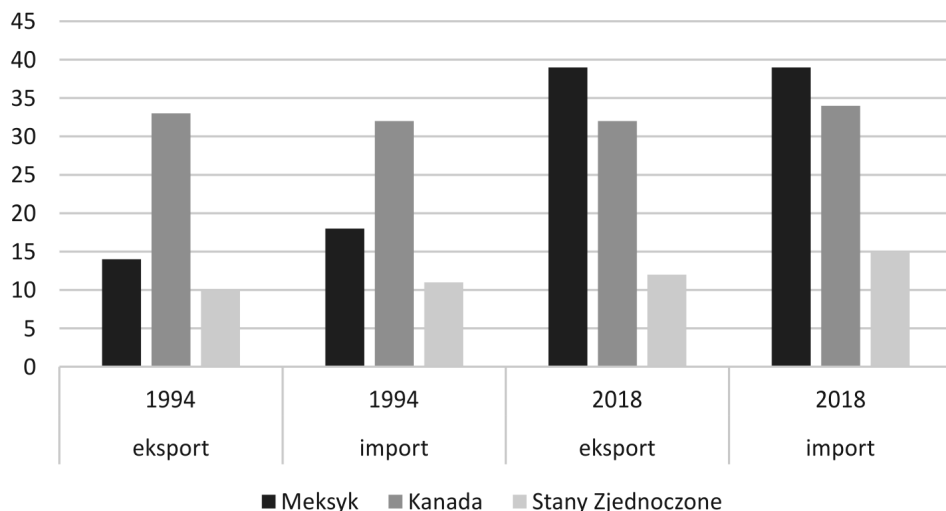
dochód na głowę mieszkańca wynosił zaledwie 30% PKB Stanów Zjednoczonych. Podkreślano, że liberalizacja handlu doprowadzi do „gigantycznego ssania amerykańskich miejsc pracy, które uciekną przez granicę” (Chatzky i in., 2020). Zwolennicy NAFTA zaś twierdzili, że umowa stworzy setki tysięcy nowych miejsc pracy rocznie, a strona meksykańska widziała w niej szansę na modernizację swojej gospodarki, tak aby „eksportowała towary, a nie ludzi” (Chatzky i in., 2020).

Po ponad 25 latach obowiązywania NAFTA trudno jednoznacznie ocenić jej efekty, ponieważ na relacje gospodarcze pomiędzy krajami członkowskimi wpływały liczne czynniki, np. zmiany kursów walutowych, kryzysy walutowe czy przemiany, jakie dokonywały się w globalnej gospodarce. Duże znaczenie miał także postęp technologiczny, wzrost handlu z innymi krajami, np. z Chinami, oraz zmiany w polityce wewnętrznej w każdym z krajów. Z perspektywy Meksyku i Kanady układ NAFTA zazwyczaj ocenia się pozytywnie. Podkreśla się, że oddziaływał korzystnie na ich gospodarkę, m.in. poprzez tworzenie miejsc pracy i wzrost produktywności (Meksyk) czy zwiększanie międzynarodowej konkurencyjności firm (Kanada). Z kolei w przypadku Stanów Zjednoczonych wpływ NAFTA na wzrost gospodarczy i liczbę miejsc pracy był umiarkowany (choć tu nie ma zgody wśród ekonomistów), co wynikało z relatywnie niewielkiej wartości handlu z Kanadą i Meksykiem (Wnukowski, 2017). Mimo różnych wątpliwości w większości badań stwierdza się, że NAFTA prawdopodobnie przyniosła gospodarkom wszystkich trzech krajów więcej korzyści niż strat (Payne, 2017, s. 24), niemniej te pierwsze są widoczne przede wszystkim w Kanadzie i Meksyku.

Już od chwili wejścia w życie postanowień umowy NAFTA dotyczących otwarcia rynku stopniowo eliminowano wszystkie taryfy celne i większość barier pozataryfowych na towary produkowane i będące przedmiotem handlu w państwach członkowskich. Niektóre taryfy zostały znoszone natychmiast, podczas gdy inne stopniowo w okresie od 5 do 15 lat, zgodnie z przyjętymi harmonogramami (najdłużej utrzymywano cła na produkty rolnicze). Intensyfikacja wzajemnych stosunków handlowych przyniosła konkretne efekty. Handel między stronami NAFTA wzrósł z 290 mld USA w 1993 r. do ponad 1,26 bln USD w 2019 r. Porozumienie przyniosło korzyści gospodarce północnoamerykańskiej, rozszerzając handel i powiązania gospodarcze między krajami, tworząc bardziej wydajne procesy produkcyjne, zwiększając dostępność do tańszych dóbr konsumpcyjnych i poprawiając poziom życia. Handel Stanów Zjednoczonych z partnerami NAFTA wzrósł ponad trzykrotnie w ciągu dwudziestu lat od momentu podpisania porozumienia i rósł szybciej niż handel z resztą świata. W 2011 r. trójstronny handel między partnerami umowy osiągnął próg 1 bln USD. W 2016 r. Kanada była wiodącym rynkiem dla amerykańskiego eksportu, podczas gdy Meksyk zajmował drugie miejsce. Oba kraje odpowiadały za 34% całkowitego eksportu Stanów Zjednoczonych w 2016 r. W przypadku importu było to odpowiednio drugie i trzecie miejsce, co stanowiło 26% importu Stanów Zjednoczonych.

W latach 1994–2018 udział eksportu dóbr i usług w PKB krajów członkowskich NAFTA wzrósł w największym stopniu w Meksyku, w 1994 r. wyniósł 14%,

a w 2018 r. aż 39%. W tym samym czasie pozostał na podobnym poziomie w Kanadzie (33% w 1994 r. i 32% w 2018 r.) i w Stanach Zjednoczonych (odpowiednio 10% i 12%). W przypadku importu u wszystkich partnerów NAFTA widoczny jest wzrost jego udziału w PKB, przy czym w Meksyku jest on ponad dwukrotny (wykres 3.1).



Wykres 3.1. Udział eksportu i importu dóbr i usług krajów NAFTA w 1994 r. i 2018 r. (jako % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.statista.com>, dostęp: 25.07.2021.

W 2019 r. Meksyk zajmował drugie miejsce jako odbiorca towarów przemysłowych i rolnych ze Stanów Zjednoczonych, z wynikiem odpowiednio 256,6 mld USD i 20 mld USD. Od 1993 r. eksport Stanów Zjednoczonych do Meksyku wzrósł o 517% i obecnie stanowi 16% amerykańskiego eksportu. Z kolei eksport usług USA do Meksyku wyniósł około 32,9 mld USD w 2019 r., co stanowiło wzrost o około 217% od 1993 r. W tym samym czasie import Stanów Zjednoczonych z Meksyku wzrósł o 797% (<https://ustr.gov>, 2021).

Z kolei w 2019 r. Kanada była największym odbiorcą towarów ze Stanów Zjednoczonych, z wynikiem 292,7 mld USD w 2019 r., co stanowiło 18% eksportu USA ogółem. Od 1993 r. eksport USA do Kanady wzrósł o 191%. Całkowity eksport produktów rolnych z USA do Kanady wyniósł 24 mld USD – najwięcej w porównaniu do innych partnerów handlowych. Eksport usług z USA do Kanady wzrósł o około 298% od 1993 r. Import towarów Stanów Zjednoczonych z Kanady w tym samym okresie zwiększył się o 187%, zaś usług o 323% (<https://ustr.gov>, 2021).

W relacjach handlowych między Kanadą i Meksykiem także można zauważyć wyraźnie ożywienie od momentu podpisania układu NAFTA. W 1993 r. eksport towarów z Kanady do Meksyku wyniósł 0,7 mld USD, podczas gdy w 2019 r.

– 5,5 mld USD, co stanowiło wzrost o 832%. W tym samym czasie import Kanady z Meksyku wzrósł dziesięciokrotnie, do poziomu 27 mld USD (<https://comtrade.un.org>, 2021).

Należy jednak mocno podkreślić istnienie asymetrii w stosunkach handlowych między trzema krajami NAFTA. Dla Meksyku i Kanady Stany Zjednoczone są zdecydowanie najważniejszym partnerem, w 2019 r. udział USA w meksykańskim i kanadyjskim eksporcie wynosił odpowiednio 78% i 75%. Z kolei udział eksportu Stanów Zjednoczonych do Kanady wyniósł niespełna 18%, zaś do Meksyku 16% (tabela 3.4).

Tabela 3.4. Udział krajów NAFTA w łącznym eksporcie w 1993 r. i 2019 r. (w %)

	Udział eksportu do Kanady w 1993 r.	Udział eksportu do Kanady w 2019 r.	Udział eksportu do Meksyku w 1993 r.	Udział eksportu do Meksyku w 2019 r.	Udział eksportu do USA w 1993 r.	Udział eksportu do USA w 2019 r.
Kanada	–	–	0,42	1,24	80,69	75,37
Meksyk	3,01	3,10	–	–	82,75	77,85
USA	21,56	17,78	8,95	15,59	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://wits.worldbank.org>, dostęp: 26.07.2021

Stany Zjednoczone niemal od chwili podpisania umowy NAFTA notują deficyt w handlu z Meksykiem (od 1993 r.) i z Kanadą (od 1996 r.), co stało się jedną z przyczyn renegocjowania układu NAFTA. W 2019 r. deficyt sięgnął 139 mld USD, z czego 102 mld USD to deficyt w handlu z Meksykiem i dotyczy głównie takich towarów jak samochody i ich części, produkty ropopochodne, maszyny i urządzenia przemysłowe (<https://comtrade.un.org>, 2021).

Dzięki NAFTA gospodarki państw członkowskich łączą współzależności wynikające także z istnienia łańcuchów dostaw. Szacuje się, że 40% importu Stanów Zjednoczonych z Meksyku i 25% z Kanady to komponenty i podzespoły produkcji amerykańskiej (Wnukowski, 2017). Wynika to m.in. z rosnących inwestycji firm z USA na rynkach obu partnerów. Stany Zjednoczone są największym inwestorem w Kanadzie. W 2019 r. wartość amerykańskich BIZ osiągnęła 402,3 mld USD (96,6 mld USD w 1997 r.), co stanowiło około połowy całkowitego zasobu BIZ w Kanadzie. Stany Zjednoczone pozostały również najważniejszym odbiorcą kanadyjskich inwestycji bezpośrednich, które w 2019 r. wyniosły 580,8 mld USD (78,6 mld USD w 1997 r.). Podobna sytuacja jest w Meksyku, gdzie największym źródłem BIZ są także Stany Zjednoczone. Zasiób amerykańskich inwestycji bezpośrednich w Meksyku wzrósł z 24,1 mld USD w 1997 r. do 100,9 mld USD w 2019 r. Z kolei inwestycje meksykańskie w USA wzrosły z 4,1 mld USD w 1997 r. do 42,9 mld USD w 2019 r. (Villarreal, Fergusson, 2020, s. 10).

Uważa się, że przepływ inwestycji w ramach NAFTA był jednym z czynników, który wspomógł niektóre branże gospodarki, m.in. amerykański przemysł samochodowy. Dzięki rozwojowi łańcuchów dostaw stał się bardziej konkurencyjny na świecie. Znaczną część wzrostu handlu USA–Meksyk można przypisać m.in. specjalizacji, ponieważ zakłady produkcyjne i montażowe zostały przeorientowane w celu wykorzystania efektu skali (Villarreal, Fergusson, 2017, s. 16). Miało to wpływ na rynek pracy w Stanach Zjednoczonych. Przyjmuje się, że z powodu NAFTA zatrudnienie netto w przemyśle USA zmniejszyło się o ok. 200 tys. osób (Wnukowski, 2017). Ten efekt NAFTA, podobnie jak utrzymujący się od lat deficyt handlowy Stanów Zjednoczonych z Kanadą i Meksykiem, był ważnym impulsem, który skłonił administrację prezydenta Donalda Trumpa do wypowiedzenia porozumienia.

Jak wspomniano, w dniu 1 lipca 2020 r. weszła w życie umowa USMCA, z której wynika, że USA dążą do poprawy bilansu handlowego poprzez selektywne zwiększenie regulacji w handlu z partnerami. Można zaryzykować stwierdzenie, że o ile w 1992 r. NAFTA dołączyła Meksyk do istniejącej umowy o wolnym handlu między Kanadą a Stanami Zjednoczonymi, to w 2018 r. USMCA dołączyła Kanadę do umowy negocjowanej między Meksykiem a Stanami Zjednoczonymi (Condon, 2018, s. 39). To odwrócenie ról jest odzwierciedleniem siły przetargowej Meksyku przy formułowaniu treści nowej umowy, ponieważ jest on obecnie bardziej niż Kanada zależny od Stanów Zjednoczonych w sferze stosunków handlowych.

Trudno jest prognozować, jakie skutki ekonomiczne przyniesie podpisanie USMCA, tym bardziej, że jej wejście w życie zbiegło się z pandemią COVID-19 oraz amerykańsko-chińską wojną celną. Z modelu stworzonego przez Burfishera i in. (2019) wynika, że umowa może się przyczynić do wzrostu dobrobytu Kanady o 734 mln USD, Meksyku o 597 mln USD i jednoczesnego spadku dobrobytu Stanów Zjednoczonych o 794 mld USD. Stanie się tak na skutek zaostrzenia reguł pochodzenia w przemyśle motoryzacyjnym (gotowe samochody i ich części) i włókienniczym, co spowoduje wzrost cen produktów z tych sektorów, głównie w Stanach Zjednoczonych. Nowe przepisy mogą doprowadzić także do spadku produkcji pojazdów i ich części we wszystkich trzech krajach i jednocześnie zwiększenia importu tych produktów spoza regionu.

Szacuje się, że USMCA może spowodować także nieznaczny wzrost deficytu handlowego w Kanadzie (36 mln USD) i Stanach Zjednoczonych (275 mln USD) oraz zmniejszenie deficytu w Meksyku. Autorzy modelu spodziewają się również redukcji wolumenu handlu między partnerami, co będzie spowodowane spadkiem obrotów w przemyśle motoryzacyjnym, pomimo wzrostu obrotów USA–Kanada w zakresie produktów mlecznych i artykułów spożywczych.

Rozdział 4

Megaregionalizm we współczesnych procesach integracyjnych

4.1. Pojęcie, geneza i znaczenie megaregionalizmu

Istotną cechą współczesnych procesów integracyjnych jest wzrost znaczenia ugrupowań wpisujących się w koncepcję megaregionalizmu, czyli megabloków integracyjnych (ang. *mega-regional blocks*).

Zgodnie z najczęściej przytaczaną definicją, zaproponowaną przez World Economic Forum, megaregionalne porozumienie handlowe jest „głębokim partnerstwem integracyjnym w formie regionalnych porozumień handlowych pomiędzy krajami bądź regionami (ang. *regional trade agreements* – RTAs) o znacznych udziałach w światowych przepływach handlowych i inwestycyjnych, w ramach których dwie, bądź więcej stron ma pozycję dominującą, ewentualnie spełnia rolę węzłów w globalnym łańcuchu wartości, np. Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Chiny, czy Japonia” (Melendez-Ortiz, 2014, s. 13). Identyfikując kierunki i cele działań integracyjnych, w ramach porozumień megaregionalnych zwraca się uwagę na: poprawę dostępu do rynków, kompatybilność regulacyjną, redukcję rozbieżności w klimacie biznesowym i inwestycyjnym krajów uczestniczących. Powyższa definicja podkreśla zatem, że megaregionalizm jest układem asymetrycznym, w ramach którego wyłania się wyraźny hegemon, dominujący pod względem gospodarczym, często także geopolitycznym. W definicji tej nie mieszczą się zatem ugrupowania pankontynentalne, bez wyraźnego hegemonu, powstałe w wyniku procesów konsolidacji istniejących mniejszych ugrupowań (przypadek Afryki, ujmowanej często w literaturze jako przykład megaregionalizmu). Jednocześnie zaprezentowana definicja podkreśla, że procesy megaregionalizmu od strony przedmiotowej wpisują się w nurt nowego regionalizmu, stanowiąc swego rodzaju hybrydy współpracy gospodarczej – łącząc elementy handlowe i inwestycyjne, nie odpowiadają zatem tradycyjnemu schematowi pogłębiania procesów integracyjnych, w którym

dopiero po liberalizacji przepływów handlowych i usługowych, procesy integracyjne kierują się w stronę przepływów kapitałowych.

Istotnym elementem definiującym megaregionalizm jest akcentowanie celu podpisania tego paktu handlowego: zwiększanie znaczenia krajów w globalnych łańcuchach dostaw (ang. *global value chains* – GVC), co nie pojawiało się we wcześniejszych procesach integracyjnych. Cel ten jest szczególnie widoczny w podejmowanych działaniach integracyjnych w ramach megaregionalizmu azjatyckiego. W porównaniu do Europy Azja ma mniejszy udział w globalnych łańcuchach dostaw. Kraje ASEAN integrują się z GVC poprzez zawieranie umów o wolnym handlu, jak np. RCEP (ang. *Regional Comprehensive Economic Partnership*). Osiąganie liberalizacji handlu poprzez tworzenie bloków megaregionalnych, takich jak TPP (ang. *Trans-Pacific Partnership*) lub RCEP, należy postrzegać zatem jako środek służący realizacji celu szerszego, co jest szczególnie istotne w warunkach występujących napięć w globalnym handlu.

Inną definicję megaregionalizmu proponują Draper i in., określając go jako układ gospodarczy, który wypełnia trzy kluczowe warunki: 1) obejmuje minimum trzy kraje; 2) obejmuje obszar pokrywający min. 25% globalnego handlu; 3) zakres przedmiotowy wykracza poza obszar tematyczny porozumień WTO (Draper i in. 2014, s. 8). Definicja ta nie uwypukla znaczenia gospodarki dominującej, zatem w jej interpretacji megaregionalny blok jak najbardziej może być układem symetrycznym. Ponadto w świetle tej definicji megaregionalizm może być tworzony indywidualnie przez kraje, można go więc traktować jako szczególny przypadek umowy bilateralnej.

W piśmiennictwie podkreśla się wyraźnie, że układy megaregionalne mogą przybierać formę megaregionalnych stref wolnego handlu (ang. *mega-regional FTAs*) lub – zgodnie z nomenklaturą unijną – wszechstronnych umów o współpracy. Przykładem pierwszego typu jest RCEP (jako *mega-regional FTA* klasyfikuje ją m.in. Schott, 2021), zaś drugiego – CETA (ang. *The Comprehensive and Economic Trade Agreement*).

Wydaje się zatem, że konsekwencją niejednorodności definicyjnej megaregionalizmu jest stosowanie różnorodnej nomenklatury dla określenia tego typu układów. W nazewnictwie megabloków pojawiają się: partnerstwo (ang. *partnership*), porozumienie (ang. *agreement*), często z dookreśleniem wszechstronne (ang. *comprehensive*) lub gospodarcze (ang. *economic*).

Uwzględniając problemy klasyfikacyjne (które typy umów integracyjnych zaliczyć do megabloków) wynikające z różnorodności definicyjnej, Bobowski i Drelich-Skulska (2018, s. 43–53) wyodrębniają megaregionalizm:

- w formie region–region,
- w formie region–kraj.

Megaregionalizm w formie region–region, polegający na interakcji gospodarczej dwóch funkcjonujących ugrupowań integracyjnych, jest często wykorzystywanym obecnie rozwiązaniem, zwłaszcza przez UE. Idąc takim tokiem myślenia,

można do takich bloków zaliczyć układy gospodarcze: UE-COMESA, UE-ECOWAS, UE-MERCOSUR, UE-SADC. Z kolei megaregionalizm w formacie region–kraj polega na interakcji gospodarczej ugrupowania integracyjnego z wybranym krajem, czyli można go utożsamiać z bilateralizmem. Przykładem są umowy podpisywane przez poszczególne kraje członkowskie ASEAN z UE czy też porozumienie o partnerstwie gospodarczym UE-Japonia (ang. *The Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership*).

Powstaje pytanie, gdzie zaliczyć projekt tworzenia panafrkańskiej strefy wolnego handlu, która, zgodnie z zamierzeniami, ma się wyłonić z istniejących Regionalnych Wspólnot Gospodarczych REC (ang. *Regional Economic Communities*). W kontekście doświadczeń afrykańskich można odnieść się do pojęcia międzyregionalizmu (ang. *interregionalism*), który Aggarwal i Fogarty (2004) traktują jako proces interakcji między dwoma lub więcej regionami. Analiza studiów literaturowych dotyczących współczesnych zjawisk integracyjnych prowadzi do konkluzji, że terminy międzyregionalizmu i megaregionalizmu często stosowane są zamiennie.

Zastanawiając się nad popularnością powstawania megaregionalnych struktur handlowych, podkreśla się trzy istotne czynniki (Żołądkiewicz, 2015):

- rozczarowanie multilateralnym dialogiem handlowym na forum WTO,
- efekt domina Baldwina, zgodnie z którym w gospodarce światowej zachodzą reakcje łańcuchowe,
- pojawiające się coraz częściej i zachodzące implikacje polityczne.

Relacja między WTO a megaregionalnymi układami jest szczególna. Z jednej strony WTO należy postrzegać jako przyczynę, bodziec dla tworzenia bloków megaregionalnych. Z drugiej strony ich funkcjonowanie może mieć istotne implikacje dla dalszego kształtu i zasadności funkcjonowania WTO jako instytucji formułującej i koordynującej multilateralny system handlu. Podkreśla się, że popularność tworzenia megabloków regionalnych może podważyć znaczenie i centralną pozycję WTO w globalnym systemie handlowym. Z drugiej strony, popularność bloków megaregionalnych może przyczynić się do zredukowania *noodle bowl effect*, czyli „płatany” bilateralnych umów handlowych (Bobowski, 2018, s. 252).

Analizując zjawisko z obecnej perspektywy, za prekursora megaregionalizmu można uznać utworzony w 1989 r. w formule tzw. otwartego regionalizmu, APEC (ang. *Asia-Pacific Economic Cooperation*, Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku). Mimo że nie jest on organizacją opartą na obowiązujących regułach, tylko na elastycznej formule konsultacji, dobrowolnego podejmowania zobowiązań oraz respektowania zobowiązań traktatowych, wykazuje pewne cechy megabloku integracyjnego. Charakteryzuje się szerokim spektrum podejmowanych inicjatyw (liberalizacja handlu i inwestycji, współpraca gospodarcza i technologiczna, ułatwienia dla funkcjonowania przedsiębiorstw). W ugrupowaniu tym, opartym na integracji 21 nierównych partnerów, istotną rolę odgrywa współpraca dwóch hegemonów gospodarki światowej – USA i Chin. Jednym z celów priorytetowych APEC jest utworzenie strefy wolnego handlu Azji i Pacyfiku (ang. *Free Trade Area*

of the Asia-Pacific – FTAAP), co sformułowano już w ramach tzw. celów z Bogor w 1994 r. Zgodnie z deklaracjami kraje rozwinięte miały utworzyć strefę wolnego handlu do końca 2010 r., zaś kraje rozwijające się – do końca 2020 r. Tworzenie FTAAP odbywało się w drodze bilateralnych umów podpisywanych między krajami członkowskimi APEC (Orłowska, Żołądkiewicz, 2012, s. 270). Intencję powołania FTAAP jako ugrupowania godzącego różne wizje regionalnej i transpacyficznej integracji gospodarczej, podkreślono ponownie w 2010 r., w tzw. „Yokohama Vision”, dostrzegając w APEC lidera pogłębiania procesów integracyjnych, przy współpracy z innymi ugrupowaniami (ASEAN, ASEAN+3, ASEAN+6, TPP)¹, a następnie powtórzono w 2014 r. W międzyczasie, wraz z podjęciem negocjacji nad TPP i RCEP, bardzo istotnie przeorientował się kształt procesów integracyjnych w regionie Azji i Pacyfiku – APEC straciło pozycję monopolisty w kształtowaniu/oddziaływaniu na regionalizm azjatycko-pacyficzny. W siłę rosną alternatywne ugrupowania.

Uwzględniając najnowsze tendencje integracyjne w regionie Azji i Pacyfiku, powstanie FTAAP w kontekście „Yokohama Vision” można postrzegać jako wyraz jeszcze szerszej umowy megaregionalnej, w procesie której dwa utworzone megabloki gospodarcze w postaci RCEP i CPTPP, o wysokim potencjale do poszerzania i pogłębiania integracji w regionie, mogłyby odgrywać rolę potencjalnych budulców (ang. *building blocks*). Jednakże, wojna handlowa między USA i Chinami stanowi czynnik osłabiający rozwój współpracy w ramach APEC i tworzenie potencjalnej FTAAP. O słabnącej roli APEC w regionie świadczą ostatnie szczyty (2017, 2018, 2019), które nie przyniosły istotnych sukcesów dla ugrupowania. Pewnym sukcesem zakończył się dopiero wirtualny szczyt APEC z 2020 r., podczas którego podpisano tzw. *Kuala Lumpur Declaration*, w którym zawarto intencje wdrażania założeń tzw. *Putrajaya Vision 2040*, a zatem ustalono kierunki współpracy gospodarczej na najbliższe trzy dekady. Stanowią je wzmożony handel i inwestycje, innowacje oraz digitalizacja, przy wykorzystaniu nowych technologii, takich jak 5G.

Historycznie jedną z pierwszych koncepcji budowy bloku megaregionalnego była FTAA (*Free Trade Agreement of Americas*), o czym pisałyśmy w rozdziale trzecim. Według zamierzeń miała to być strefa wolnego handlu 34 krajów Ameryki Północnej i Południowej, znajdujących się na różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Jednakże, po ponad dekadzie negocjacji, koncepcja upadła ostatecznie w 2005 r., bez zawarcia porozumienia.

Innym przykładem niepowodzenia w budowie megabloku gospodarczego jest zakończona fiaskiem próba tworzenia megaregionalnego porozumienia o wolnym handlu UE-ASEAN, o czym była mowa w rozdziale trzecim. Niepowodzenie

1 2010 Leaders' Declaration, 18th APEC Economic Leaders' Meeting, November 13, Yokohama, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm (dostęp: 25.07.2021).

negocjacji UE-ASEAN w latach 2007–2009 miało swoje źródło w błędnym założeniu liderów europejskich co do możliwości wypracowania kompleksowego porozumienia handlowego z regionem Azji Południowo-Wschodniej postrzeganym wówczas w kategoriach jednolitego, dynamicznie integrującego się bloku dziesięciu państw. W konsekwencji, negocjacje w formacie region – region zastąpiono podejściem bilateralnym (Bobowski, Drelich-Skulska, 2018).

Współcześnie staje się widoczne, że idea megaregionalizmu ponownie ożywa. Działania integracyjne zmierzające w kierunku megaregionalizmu widoczne są zwłaszcza (Petri, Plummer, 2020, s. 3):

- na kontynencie afrykańskim (koncepcja AfCFTA),
- w obszarze azjatyckim i transpacyficznym (RCEP, CPTPP). Aktywność tego obszaru tłumaczy się między innymi napięciami historycznymi w Azji Wschodniej, które powodują, że takie szerokie umowy są politycznie atrakcyjne dla wielu krajów,
- w układzie transatlantyckim (TTIP, CETA).

4.2. Megaregionalizm azjatycki

4.2.1. Partnerstwo Transpacyficzne (TPP) oraz Kompleksowe i Progresywne Partnerstwo Transpacyficzne (CPTPP)

Genezy powstania CPTPP należy upatrywać w podpisanym w 2015 r., przez przedstawicieli 12 państw regionu Azji Pacyfiku, na czele z prezydentem USA, Barackiem Obamą, porozumieniu o wielostronnej współpracy handlowej TPP. Zawarcie TPP było jednym z głównych celów strategii polityki handlowej administracji Baracka Obamy (*pivot to Asia strategy*) oraz ówczesnego premiera Japonii Shinzo Abe. Decyzją prezydenta Donalda Trumpa, przekierowującego zagraniczną politykę gospodarczą kraju w stronę protekcjonizmu (*America first*), Stany Zjednoczone wycofały się z TPP w 2017 r. Pomimo tej decyzji, która niewątpliwie oznaczała spadek potencjału gospodarczego tworzonego ugrupowania, w 2018 r. pozostałych 11 państw sygnatariuszy (w tym: Japonia, Kanada, Meksyk, Australia, Chile, Nowa Zelandia, Peru oraz cztery kraje ASEAN: Brunei Darussalam, Malezja, Singapur, Wietnam) podpisało zmodyfikowane porozumienie pod nazwą Kompleksowego i Progresywnego Partnerstwa Transpacyficznego (ang. *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* – CPTPP). Dociekając motywów wycofania się USA z układu, podkreśla się dwa czynniki: wzrost nacjonalizmu oraz obawy o oddanie pierwszeństwa Chinom w globalnej gospodarczej i strategicznej konkurencji (Petri, Plummer, 2020, s. 23).

Mimo że w obecnym kształcie łączne PKB oraz populacja ugrupowania kształtują się na poziomach niższych niż w przypadku RCEP (PKB krajów CPTPP

stanowi 13% globalnego PKB²), ma ono duży potencjał rozwojowy ze względu na zainteresowanie przystąpieniem do CPTPP kolejnych krajów oraz wyrażaną na forum ugrupowania intencję jego rozszerzania. Akceptacja dla rozszerzania CPTPP o kolejne kraje członkowskie została zadeklarowana już w 2019 r., kiedy to 11 sygnatariuszy umowy sformułowało procedury negocjacyjne dla nowych państw członkowskich. Każdy kraj lub oddzielne terytorium celne na świecie może zgłosić chęć akcesji. Z kolei każdy obecny członek może zawetować wejście kolejnego kraju. Wielka Brytania jest obecnie na etapie negocjowania warunków akcesji, z kolei zainteresowanie przystąpieniem do CPTPP wyraziły Chiny, Kolumbia, Indonezja, Filipiny, Tajwan. Kwestia ewentualnego powrotu USA do aktywnego uczestnictwa w tym megabloku stanowi obecnie przedmiot dociekań i spekulacji. Dominuje pogląd, że do 2022 r. raczej nie należy się spodziewać sygnałów o akcesji, ze względu na priorytety prezydentury Joe Bidena skierowane obecnie w stronę odbudowy infrastruktury kraju i podejmowanie inicjatyw klimatycznych (Schott, 2021, s. 11). Wyrażane są także poglądy, że uczestnictwo USA w CPTPP wzmocniłoby znaczenie tego megabloku i stanowiłoby ważny czynnik stabilizujący układ sił funkcjonujący w jego ramach, zwłaszcza w sytuacji spodziewanej akcesji Chin (Schott, 2021, s. 12). Uznaje się powszechnie bowiem, że wycofanie się USA z CPTPP (podobnie jak wycofanie się Indii z RCEP) spowoduje wzmocnienie (a nie ograniczenie, co było intencją podejmowanych negocjacji nad oboma układami) roli Chin w regionie (Petri, Plummer, 2020, s. 23).

Wola powiększania geograficznego zakresu tego megabloku wynika ze świadomości potencjalnych korzyści: gospodarczych (większy zintegrowany rynek) oraz politycznych (wzrost znaczenia geopolitycznego).

CPTPP jest głęboką umową handlową, jeśli chodzi o zakres działań liberalizacyjnych i obszerność działań regulacyjnych. Liberalizacja dotyczy całego handlu. Jedynie w przypadku handlu wrażliwymi artykułami rolnymi dopuszczone są niewielkie zmiany w obecnych barierach handlowych. Umowa eliminuje większość istniejących cel, ponadto wprowadza przepisy liberalizujące sektor usług i wspierające rozwój gospodarki cyfrowej, przepływy inwestycyjne, regulujące rynek zamówień publicznych i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych.

CPTPP jest przykładem ugrupowania, w którym współfunkcjonują kraje rozwinięte i rozwijające się. Kraje członkowskie CPTPP cechuje zróżnicowanie zarówno w odniesieniu do PKB (na jednym biegunie kraje bogate: Japonia, Kanada, Australia; na drugim biedne: Wietnam), jak i liczbę populacji (o dużej populacji: Japonia, Meksyk oraz o małej populacji: Singapur, Brunei Darussalam).

2 Co stanowi nawet mniejszy udział w globalnym PKB niż megabloków gospodarczych: EU-Japonia (21%), CETA (18%).

4.2.2. Regionalne Kompleksowe Partnerstwo Gospodarcze (RCEP)

Umowa o Regionalnym Kompleksowym Partnerstwie Gospodarczym (RCEP), negocjowana od 2012 r., została zawarta w 2020 r. w celu integrowania gospodarek 15 krajów: 10 państw należących do ugrupowania ASEAN oraz Australii, Chin, Japonii, Republiki Korei, i Nowej Zelandii, czyli jego głównych partnerów z funkcjonujących bilateralnych umów o wolnym handlu. Pierwotnie zakładała także uczestnictwo Indii w ugrupowaniu. Poszukując motywów rezygnacji Indii podkreśla się pierwszoplanowe znaczenie czynnika politycznego (Choudhury, 2019). W wyborach, które odbyły się w 2019 r., przedstawiano wyższe racje izolacjonizmu i protekcjonizmu w zagranicznej polityce gospodarczej kraju w stosunku do wielostronnego liberalizmu. Obawiano się kosztów politycznych przystąpienia do RCEP związanych z konkurencją ze strony Chin i potencjalnie jej negatywnymi konsekwencjami dla zatrudnienia w indyjskim sektorze produkcyjnym. Spadek tempa wzrostu gospodarczego, pandemia, bilateralne deficyty handlowe Indii z 11 spośród 15 krajów RCEP, także nie sprzyjały klimatowi integracyjnemu. Obawy rodziło także zagrożenie krajowej produkcji rolnej ze strony konkurencji z pozostałych krajów (Petri, Plummer, 2020, s. 26).

RCEP wejdzie w życie 60 dni po ratyfikacji umowy przez 6 z 10 krajów członkowskich ASEAN oraz 3 spośród 5 krajów nie należących do ASEAN. Według stanu na lipiec 2021 r., umowę ratyfikowały Chiny, Japonia i Singapur, zaś kilka innych krajów ASEAN jest w trakcie uzyskiwania akceptacji zgodnie z krajową ścieżką legislacyjną. Zgodnie z warunkami wyjściowymi, wydaje się, że umowa będzie mogła wejść w życie na początku 2022 r., mimo że pandemia COVID-19 jest czynnikiem opóźniającym podejmowanie decyzji w niektórych krajach.

Powstanie tego ugrupowania można postrzegać jako wyraz zacieśniającej się integracji w regionie, w tym wzrostu znaczenia ASEAN. Dodatkowo jest wyrazem zmiany w podejściu ASEAN do zawierania sojuszy gospodarczych. Silnie zróżnicowane pod względem gospodarczym, politycznym, prawnym, kulturowym państwa członkowskie ASEAN, dotychczas preferujące zawieranie porozumień bilateralnych, tym razem wspólnie tworzą nowe porozumienie gospodarcze. Ponadto stanowi wyraz przeorientowania się globalnego układu sił: umacniania się pozycji Chin oraz osłabiania wpływów USA.

Głównym celem utworzenia tego porozumienia było stworzenie strefy wolnego handlu oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarek państw członkowskich. RCEP jest największą funkcjonującą obecnie strefą wolnego handlu na świecie pod względem zagregowanej produkcji i liczby ludności (co niewątpliwie należy przypisać uczestnictwu Chin). Kraje członkowskie ugrupowania zamieszkuje 2,3 mld osób, co stanowi 30% światowej populacji. Tworzą 21% światowego PKB (Schott, 2021). Podkreśla się wysoki stopień innowacyjności krajów członkowskich i cechujący, zwłaszcza kraje azjatyckie, dynamizm (Petri, Plummer, 2020, s. 2).

Od strony przedmiotowej RCEP można uznać za „szeroko zakrojoną strefę wolnego handlu” (ang. *broad-ranging FTA*). Przedmiotem umowy o RCEP jest

przede wszystkim eliminacja cel. Dodatkowo umowa ustanawia wspólne zasady handlu (np. reguły pochodzenia towarów), w tym dla handlu elektronicznego czy też praw własności intelektualnej. Wskazuje się, że ustanowienie wspólnych reguł pochodzenia towarów odegra istotną rolę dla producentów uczestniczących w regionalnych łańcuchach produkcji i dystrybucji. Jednakże, jak się podkreśla, zasady formułowane w tym obszarze nie są satysfakcjonujące. Regulacje dotyczące ochrony praw własności intelektualnej niewiele dodają ponad to, co większość krajów członkowskich zaakceptowała w ramach WTO lub innych porozumień, zaś przepisy dotyczące handlu elektronicznego nie ograniczają cel z tytułu przekazów elektronicznych, nie formułują zobowiązań odnośnie do transgranicznych transferów danych (Petri, Plummer, 2020, s. 6).

W porównaniu do CPTPP, RCEP należy uznać za bardziej stopniowy i wolniej realizowany proces integracji gospodarczej w regionie (Schott, 2021, s. 6). Również zakres przedmiotowy RCEP jest skromniejszy. Umowa ta w znacznie węższym zakresie reguluje wspomniane zasady dotyczące praw własności intelektualnej, wyłącza zasady dotyczące rynku pracy i aspektów środowiskowych. Ponadto RCEP nie obejmuje handlu usługowego. W obszarze usług i inwestycji zamiast listy negatywnej, jaka zastosowana jest w przypadku CPTPP, przyjęto listę pozytywną dopuszczającą wyjątki dla dostępu do rynku (Chaisse, Pomfret, 2019). Podkreśla się, że wiele istotnych obszarów zostało wyłączonych z zobowiązań liberalizacyjnych, czyniąc zakres liberalizacji handlu niekompletnym. Podczas gdy CPTPP eliminuje cła na 96% towarów podlegających wewnątrzregionalnemu handlowi, w RCEP odsetek ten kształtuje się w przedziale 80–90%, ale nawet dla tej grupy towarów cła nie zostaną całkowicie wyeliminowane w okresie przejściowym (Petri, Plummer, 2020, s. 6). Tempo liberalizacji cel jest uzależnione od wrażliwości produktów na import (Schott, 2021). Ponadto umowa przyznaje pięciu krajom (Chinom, Indonezji, Korei, Filipinom, Wietnamowi) prawo do utrzymywania indywidualnego tempa liberalizacji cel zamiast wprowadzenia jednego zunifikowanego schematu liberalizacyjnego, co może powodować napięcia w wewnętrznych relacjach handlowych. Zwraca się uwagę, że taka elastyczność we wdrażaniu postanowień umowy, przyznawana poszczególnym krajom, dotyczy praktycznie każdego jej rozdziału (Petri, Plummer, 2020, s. 6). Do istotnych ograniczeń wynikających z treści umowy zalicza się ponadto brak postanowień dotyczących wspierania przedsiębiorstw państwowych i funkcjonowania monopolu państwowych (Schott, 2021, s. 7), co stanowi przedmiot umowy CPTPP.

Jednakże, co należy zauważyć, cechą ugrupowań „ASEAN-centricznych” jest tendencja nie tylko do rozszerzania, ale także do pogłębiania współpracy, poprzez dodawanie nowych obszarów, zasad i reguł integracji, co może przemawiać za dużym potencjałem tego ugrupowania (Petri, Plummer, 2020, s. 27).

Analiza konfiguracji podmiotowej ugrupowania wskazuje na dużą rozbieżność między krajami, zarówno jeśli chodzi o PKB, liczbę ludności, jak i znaczenie w handlu globalnym oraz w handlu z innymi krajami członkowskimi RCEP (por. tabela 4.1).

Ugrupowanie jest silnie zdominowane pod względem gospodarczym przez Chiny, których wartość całkowitego handlu jest prawie dwukrotnie większa niż Japonii i Korei Południowej razem.

Tabela 4.1. Kluczowe wskaźniki gospodarcze dla krajów RCEP

Kraj członkowski RCEP	PKB, 2020 (w mld USD)	Populacja, 2020 (mln)	Human Development Index, 2019	Handel, 2019		
				Całkowity handel z gospodarką światową (mld USD)	Całkowity handel z krajami RCEP (mld USD)	Handel z krajami RCEP jako % handlu ogółem
Australia*	1 359	26	0,944	487	317	65
Brunei Darussalam*	12	0,5	0,838	12	9	73
Chiny	14 723	1 404	0,761	4 568	1 427	31
Filipiny	362	109	0,718	188	115	61
Indonezja	1 060	270	0,718	339	211	62
Japonia*	5 049	126	0,919	1 427	659	46
Kambodża	26	16	0,594	35	21	60
Korea Płd.	1 631	52	0,916	1 045	502	48
Laos	19	7	0,613	11	10	92
Malezja*	338	33	0,810	443	257	58
Myanmar	81	53	0,583	46	36	78
Nowa Zelandia*	209	5	0,931	80	47	59
Singapur*	340	6	0,938	749	378	50
Tajlandia	502	70	0,777	447	256	57
Wietnam*	341	97	0,704	518	290	56
RCEP jako całość	26 052	2 274		10 395	4 533	44

* oznacza kraje, które jednocześnie należą do CPTPP
Całkowity handel oznacza eksport plus import handlu towarowego.

Źródło: Schott (2021, s. 6).

Z perspektywy ekonomii politycznej należy podkreślić istotne znaczenie RCEP. Wskazuje ona, że powiązane wzajemnymi relacjami handlowymi kraje azjatyckie nie chcą oddzielać się od Chin (ang. *decouple*), wręcz przeciwnie – dążą do wzmocnienia więzi z dominującą gospodarką regionu (Schott, 2021, s. 1–2). Dla krajów ASEAN Chiny są bowiem kluczowym partnerem handlowym i inwestycyjnym – od 2005 r. bilateralny handel wzrastał średnio o 13% rocznie. Chiny są ponadto dla ASEAN trzecim największym źródłem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Menon, 2018).

W analizie konsekwencji utworzenia RCEP podkreśla się, że Chiny są głównym beneficjentem tego układu, zarówno pod względem odniesionych korzyści ekonomicznych, jak i perspektywy objęcia roli lidera regionu, zwłaszcza wobec wycofania się Indii z uczestnictwa (Petri, Plummer, 2020, s. 22). Tworząc dostęp do swojego rynku dla eksporterów z krajów ASEAN, akceptując wspólne reguły handlu (w tym reguły pochodzenia towarów), mają szansę zwiększyć swoją centralną pozycję w łańcuchu dostaw i dystrybucji w regionie (Schott, 2021, s. 2). Implementacja reform wynikających z układu RCEP dla Chin może oznaczać korzyść w postaci wzrostu dochodu realnego (Schott, 2021, s. 7). Wniosek ten pokrywa się z wcześniejszymi badaniami, które, uwzględniając Indie jako kraj członkowski RCEP, wykazywały, że największym wygranym będą Chiny, na które przypadnie 1/4 całkowitych zysków z utworzenia RCEP (Chung i in., 2017).

Ciekawe wyniki badania dotyczące korzyści osiągniętych przez RCEP i Chiny do roku 2030, kiedy zostanie wdrożona znaczna część paktu, zaprezentowali Petri i Plummer (2020). Przeanalizowali dwa potencjalne scenariusze: pierwszy, zakładający odwrót od tendencji protekcyjnych w gospodarce światowej i powrót do zagranicznej polityki handlowej USA sprzed czasów Donalda Trumpa (który nazwali *business-as-usual scenario*) oraz drugi, zakładający kontynuację wojny handlowej między Chinami a USA (*continued US-China trade war scenario*). Z prezentowanych badań wynika, że przy materializacji pierwszego scenariusza, na Chiny przypadnie około połowa z 174 mld USD w ramach skumulowanych zysków w postaci realnego dochodu osiągniętych przez kraje RCEP. Paradoksalnie, w scenariuszu drugim, zyski osiągnięte przez Chiny mogą okazać się jeszcze większe. Scenariusz kontynuacji wojny handlowej, mimo strat dla gospodarki globalnej i USA (spadek dochodu w wyniku redukcji handlu), czyni RCEP szczególnie „opłacalną inicjatywą”. Poprzez zwiększenie współzależności w Azji Wschodniej, nie tylko w procesach produkcyjnych, ale także w systemach innowacji, prowadzących do zwiększenia efektywności łańcuchów dostaw w regionie, następuje wzrost handlu między krajami członkowskimi o 428 mld USD i jednocześnie redukcja wymiany między krajami nieczłonkowskimi o 48 mld USD. Zatem, kontynuacja wojny handlowej może stanowić bodziec dla przyspieszania wprowadzania w życie i pogłębiania umowy RCEP (Petri, Plummer, 2020, s. 5). Ponadto, na skutek redukcji kosztów handlowych w Azji Wschodniej, można spodziewać się przyspieszenia procesu oddzielania się (ang. *decoupling*) gospodarek Azji Wschodniej

i USA. Zatem kluczową konsekwencją RCEP jest przeorientowanie relacji handlowych i gospodarczych – z powiązań globalnych w kierunku regionalnych (Petri, Plummer, 2020). Z punktu widzenia krajów ASEAN wzmocnienie ich integracji w regionie poprzez stworzenie sieci powiązań handlowych, inwestycyjnych i infrastrukturalnych, zwłaszcza wobec rosnącego protekcjonizmu w globalnym handlu, może stanowić czynnik przyczyniający się do dynamizacji wzrostu w długim okresie. Istotną konsekwencją będzie także pogłębienie relacji gospodarczych między trzema kluczowymi gospodarkami azjatyckimi: Chinami, Japonią i Koreą Południową, które już obecnie są dla siebie istotnymi partnerami handlowymi, a ich gospodarki cechuje komplementarność oraz wysoki stopień zaawansowania technologicznego dla budowy zintegrowanych sieci produkcyjnych. Spodziewane korzyści dla tych krajów wynikają z wielkości ich gospodarek (łącznie stanowią 80% PKB ugrupowania). Ponadto nie są one wspólnie członkami żadnego istniejącego porozumienia liberalizującego handel (tylko niewielka część ich handlu jest objęta płytkim porozumieniem handlowym zawartym między Chinami a Koreą w 2015 r.), zaś próba stworzenia trójstronnej strefy wolnego handlu, podjęta w 2012 r., nie przynosi do dziś istotnych postępów³. Terada (2018), dostrzegając wagę tego czynnika, nazywa RCEP „*de facto* strefą wolnego handlu między Chinami a Japonią”, w wyniku czego należy spodziewać się istotnych korzyści dla Japonii. Ukształtowanie nowych relacji handlowych między tymi trzema gospodarkami w wyniku przystąpienia do RCEP stanowi kontrast w stosunku do relacji między pozostałymi członkami ugrupowania, którzy uczestniczą w licznych porozumieniach liberalizujących handel, jak chociażby AFTA czy porozumienia bilateralne między krajami ASEAN a innymi krajami RCEP.

Analizy symulacyjne przeprowadzone przez Petri i Plummer wskazują, że Indie tracą gospodarczo na pozostawaniu poza ugrupowaniem. Przystąpienie tego kraju do RCEP przyniosłoby korzyści dla większości sektorów gospodarki indyjskiej, przede wszystkim dla sektora usług eksportowanych (usługi informatyczne, finansowe, marketing), w których kraj odnotowuje przewagę komparatywną w stosunku do pozostałych gospodarek Azji Wschodniej (Petri, Plummer, 2020, s. 24).

4.3. Megaregionalizm transatlantycki

4.3.1. Kompleksowa Umowa Gospodarczo-Handlowa (CETA)

Po siedmiu latach od podjęcia negocjacji, 30 października 2016 r., podpisano Kompleksową Umowę Gospodarczo-Handlową pomiędzy Kanadą a UE i jej państwami członkowskimi (ang. *Comprehensive Economic and Trade Agreement* – CETA).

³ W zasadzie jedyną płaszczyzną współpracy trzech krajów pozostaje ASEAN+3.

Umowa ta miała ustanawiać przełomowe zasady partnerstwa nowej generacji dwóch wysokorozwiniętych aktorów w gospodarce globalnej, lecz wiele z jej postanowień spotkało się ze sprzeciwem państw członkowskich UE i kanadyjskich prowincji. W rezultacie do porozumienia dołączono wspólny instrument interpretacyjny i 38 deklaracji krajów i regionów (Van der Loo, 2016, s. 1). 21 września 2017 r. CETA tymczasowo weszła w życie, co oznacza, że wiele jej postanowień leżących w zakresie kompetencji UE jest stosowane, a całość – ze względu na mieszany charakter umowy – podlega żmudnemu procesowi ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z ich wewnętrznymi wymogami konstytucyjnymi (Van der Loo, Pelkmans, 2016, s. 3). Dwanaście z nich nadal nie wyraziło na to zgody (stan na lipiec 2021).

CETA stwarza preferencyjne warunki dostępu do rynków partnerów⁴. Stopniowo wyeliminowane zostaną niemal wszystkie cła importowe po obu stronach umowy, choć trzeba przyznać, że wyjściowy poziom protekcji taryfowej nie należał do najwyższych – w Kanadzie stawka celna KNU (średnia arytmetyczna) na towary przemysłowe wynosiła 2,2% i była jedną z najniższych na świecie (w przypadku UE – była prawie dwukrotnie wyższa). Wyższy poziom ceł obaj partnerzy stosowali w handlu rolnym. Wynosił on średnio 15,9% dla Kanady i 12,2% w przypadku UE (Ambroziak, 2016, s. 21). Wśród towarów rolnych najwyższe stosowane stawki celne w imporcie Kanady obowiązywały na mleko (248,9%), produkty zwierzęce (24,6%), zboża i produkty zbożowe (21,4%) oraz kawę i herbatę (10,4%), a w imporcie UE – na produkty mleczarskie (42,1%), cukier i wyroby cukiernicze (25,2%), napoje i tytoń (20,7%), produkty zwierzęce (17,7%) oraz zboża i produkty zbożowe (14,9%).

W umowie CETA strony zobowiązały się, że cła na wszystkie towary przemysłowe zostaną całkowicie wyeliminowane. Z początkiem obowiązywania umowy zniesiono je na 99,6% towarów w imporcie do Kanady i 99,3% produktów przywożonych do UE. Z dniem wejścia w życie CETA unijni eksporterzy uzyskali bezcłowy dostęp do rynku kanadyjskiego dla 92% produktów rolnych, zwłaszcza dla towarów przetworzonych, takich jak makarony, wyroby cukiernicze czy przetwory z owoców i warzyw. Do podobnych koncesji zobowiązała się strona unijna.

W przypadku towarów wrażliwych liberalizacja miała charakter stopniowy. Na niektóre produkty wprowadzono bądź rozszerzono kontyngenty bezcłowe. Z liberalizacji celnej uzgodnionej w Umowie CETA w przywozie do UE wyłączono mięso drobiowe, jaja i produkty z jaj. Wołowinę, wieprzowinę, pszenicę, kukurydzę objęto kontyngentami bezcłowymi. Dla Kanady lista wyłączeń objęła drób i wyroby z mięsa drobiowego, jaja i przetwory z nich, a także mleko i wyroby mleczarskie (śmietanę, masło, ser i twaróg). Kontrowersje, jakie narodziły wokół liberalizacji importu wyżej wymienionych artykułów do Kanady, wynikały ze specyficznej organizacji rynku tych produktów – obowiązujący w Kanadzie system kontroli

4 Poniższy fragment opracowano na podstawie tekstu Umowy (Dz. Urz. UE L11/23, 14.01.2017 r.).

i zarządzania podażą ściśle regulował sposób i wielkość produkcji (administracyjne ustalanie cen, kwoty produkcyjne, wysokie cła ochronne). W rezultacie ceny niektórych wyrobów rolno-spożywczych w Kanadzie należały do najwyższych na świecie, np. cena mleka była ponad dwukrotnie wyższa niż w Stanach Zjednoczonych. Nie ulegało wątpliwości, że w tej sytuacji otwarcie rynku kanadyjskiego byłoby niezwykle atrakcyjne dla producentów i eksporterów z UE. Z kolei kanadyjskim producentom zależało na dostępie do unijnego rynku mięsa wołowego. Wyraźny sprzeciw wobec tego postulatu zgłosili jednak najwięksi europejscy producenci wołowiny: Francja i Irlandia. W następstwie negocjacji przyznano Kanadzie kontyngent bezcłowy, który stanowi ok. 0,6% rocznej konsumpcji wołowiny w UE. Koncesja ta uznawana jest zatem za istotne powiększenie możliwości eksportowych kanadyjskiego przemysłu mięsnego. Podobnie ocenić można przyznany UE bezcłowy kontyngent na ser eksportowany do Kanady. Został on podniesiony o ok. 130% w stosunku do poziomu wyjściowego, co stanowi 4% kanadyjskiego rynku serów. Wspominamy te dwa produkty, ponieważ do samego końca rokowań dzieliły one negocjatorów. Przez długi okres czasu w ostatniej fazie negocjacji do rozstrzygnięcia pozostawały dwie kwestie: „jak dużo kanadyjskiej wołowiny do Europy i jak dużo europejskiego sera do Kanady” (słowa ówczesnego ambasadora UE w Kanadzie, M. Brinkmana, cyt. za: Mazur, 2014, s. 37).

CETA przewiduje także ochronę oznaczeń geograficznych. Początkowo ma to być lista kilkudziesięciu najbardziej istotnych handlowo produktów europejskich, która w przyszłości będzie rozszerzana. Umowa inkorporuje także porozumienie z 2003 r. dotyczące ochrony oznaczeń geograficznych dla wyrobów spirytusowych i win. Zawiera deklarację dotyczącą dalszej współpracy w zakresie eliminacji różnic na poziomie prowincji w wymogach dotyczących butelkowania alkoholi w wytwórniach prywatnych. Zapisy dotyczące oznaczeń geograficznych wzbudziły sprzeciw kanadyjskich producentów żywności, argumentujących, że dają one producentom unijnym uprzywilejowaną pozycję na rynku kanadyjskim oraz że są one *de facto* nową formą barier handlowych.

Handel towarami rolnymi, podobnie jak w innych tego rodzaju rokowaniach, był jedną z najważniejszych dziedzin spornych. Kanada jest jednym z głównych producentów żywności i artykułów rolnych na świecie. Dodatkowo kraj ten należy do tzw. Grupy z Cairns, skupiającej państwa będące ważnymi eksporterami żywności i domagających się większej liberalizacji w światowym handlu rolnym.

Trudnym tematem było także rybołówstwo i rybactwo, choć tutaj interesy obu stron w dużym stopniu były zbieżne: UE jest największym na świecie importerm ryb i owoców morza, natomiast Kanada – jednym z największych eksporterów. CETA zakłada całkowite zniesienie ceł na te produkty, choć strona unijna zobowiązała się uczynić to w trakcie kilkuletniego okresu przejściowego. Sprzeciw wobec postanowień wynegocjowanej umowy zgłosiły Labrador i Nowa Funlandia. Obawy prowincji dotyczyły zniesienia w CETA wymogu minimalnego stopnia przetworzenia surowych ryb, który wspierał lokalny sektor przetwórstwa rybnego.

Obie prowincje domagały się od rządu federalnego działań osłonowych, w tym funduszu rekompensacyjnego dla lokalnych firm zagrożonych upadkiem. Mimo że zawieranie międzynarodowych umów handlowych jest kompetencją rządu federalnego, pozyskanie aprobaty prowincji dla negocjowanych traktatów jest kluczowe z punktu widzenia wdrażania wynegocjowanych ustaleń (Paquin, 2021, s. 1–13).

Liberalizacja handlu przewidziana CETA dotyczy tylko takich produktów, które mogą być uznane za pochodzące odpowiednio z UE lub z Kanady. Zasady, zgodnie z którymi określa się pochodzenie produktów, wskazane zostały w „Protokole w sprawie reguł pochodzenia i procedur dotyczących pochodzenia”.

W zakresie barier technicznych strony zobowiązały się do zacieśnienia współpracy zarówno na poziomie organów stanowiących, jak i testujących oraz certyfikujących. Nacisk położony został na wzajemne uznawanie ocen zgodności, co zmniejszy koszty ponoszone przez eksporterów i pozwoli skrócić czas wprowadzania towarów na rynek. Ma to szczególne znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

W odniesieniu do handlu usługami i inwestycji, CETA stanowi najbardziej kompleksową umowę, jaką UE kiedykolwiek zawarła. Priorytetowymi kwestiami w CETA jest głęboka liberalizacja dostępu do rynków usług oraz zapewnienie swobody działania i niedyskryminacyjnego traktowania inwestorów. Wprowadzono zasadę narodowego traktowania – usługodawcy i usługi zagraniczne traktowane są nie gorzej niż krajowe w podobnej sytuacji. Przyznano także klauzulę największego uprzywilejowania – wszystkie ułatwienia udzielone przez partnerów usługodawcom i usługom z państw trzecich winny być automatycznie przyznane stronom CETA. Umowa z Kanadą zawiera szczegółowy wykaz wyłączeń stosowanych pomiędzy partnerami, co zwiększa przejrzystość i pewność obrotu. Nie można stosować ograniczeń w zakresie liczby usługodawców, liczby lub wartości transakcji usługowych w postaci kontyngentów lub wymogu przeprowadzania testów ekonomicznych w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz na poziomie prowincji Kanady. Kanada zgodziła się na dodatkowe zliberalizowanie swojego rynku usług pocztowych, telekomunikacyjnych i transportu morskiego bez jakichkolwiek okresów przejściowych. W sektorze transportu morskiego podjęła zobowiązania w dostępie do swojego rynku dla usług portowych, w tym pogłębiania, transportu kontenerów pomiędzy portami w Montrealu i Halifaxie, które to usługi były dotychczas zastrzeżone jedynie dla kanadyjskich operatorów. CETA zwiększyła także możliwość świadczenia usług w sektorach, na których zależało stronie kanadyjskiej. Są wśród nich m.in. usługi doradcze, także w dziedzinie ochrony środowiska, usługi badawczo-rozwojowe, a także usługi związane z górnictwem i dystrybucją energii.

Umowa CETA zapewnia wzajemne uznawanie licencji i kwalifikacji zawodowych profesjonalnych usługodawców oraz większą mobilność wykwalifikowanego personelu. Po raz pierwszy umowa o wolnym handlu obejmuje istotne postanowienia dotyczące wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Zarówno

Kanada, jak i UE zobowiązały się do umożliwienia przedsiębiorstwom delegowania swoich pracowników wewnątrz przedsiębiorstwa na okres do trzech lat bez względu na sektor działalności. Dodatkowo CETA po raz pierwszy gwarantuje możliwość towarzyszenia małżonków i rodzin pracownikom tymczasowo oddelegowanym do spółek zależnych za granicą. Osoby fizyczne, tzw. „usługodawcy umowni” oraz świadczący usługi w zakresie wolnych zawodów, będą mogli zatrzymać się w kraju strony umowy na okres 12 miesięcy. Przewiduje się przyjmowanie umów o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji w zawodach regulowanych.

Istotną kwestią jest zagwarantowana w CETA ochrona usług publicznych oraz różnorodności kulturowej w ramach dziedzictwa narodowego (w tym zwłaszcza braku liberalizacji usług audiowizualnych). Na podstawie umowy kanadyjscy inwestorzy i usługodawcy muszą przestrzegać regulacji obowiązujących w UE w odniesieniu do usług zdrowotnych, edukacyjnych, społecznych, kulturalnych i związanych z dystrybucją wody. Umowa CETA nie narusza też uprawnień obu stron, aby w przypadku sektorów kluczowych, publicznych lub wrażliwych mogły wprowadzać ograniczenia o charakterze dyskryminacyjnym.

Umowa CETA przewiduje podniesienie progu, poniżej którego władze kanadyjskie nie będą przeprowadzały tzw. testu korzyści netto, jaką planowana inwestycja przyniesie dla Kanady, z poziomu 354 mln do 1,5 mld CAD. Firmy unijne będą miały zatem korzystniejszy dostęp do kanadyjskiego rynku niż kraje trzecie.

Celem CETA jest także liberalizacja dostępu do rynku zamówień publicznych. Kwestia ta była jedną z najważniejszych spraw w negocjacjach dla strony unijnej. Wynikało to nie tylko z atrakcyjności kanadyjskiego rynku zamówień publicznych dla dostawców z Europy, ale także z asymetrii w dostępie do tego rynku na niekorzyść UE. Rynek unijny był *de facto* otwarty dla firm kanadyjskich, natomiast Kanada, traktując zamówienia publiczne jako ważny instrument polityki gospodarczej i społecznej, była niechętna liberalizacji, zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym, a także w sektorze użyteczności publicznej (Kaliszuk, 2015; 2016). Od momentu rozpoczęcia tymczasowego stosowania Umowy przedsiębiorcy uzyskali poszerzony dostęp do rynków zamówień publicznych. Umową objęto wszystkie podmioty rządowe, z nielicznymi wyjątkami zgłoszonymi przez kanadyjskie prowincje i terytoria, a także prawie wszystkie towary, usługi oraz roboty budowlane.

Za szczególnie znaczące ze względu na wartość i bezprecedensowość udostępnienia uznaje się zapewnienie dostępu do zamówień udzielanych przez instytucje zamawiające poniżej szczebla federalnego w Kanadzie – jest to tym bardziej cenne, iż udział wydatków podmiotów szczebli niższych niż federalny jest w Kanadzie najwyższy wśród członków OECD i wynosi 87%. Prowincje Quebec i Ontario zgodziły się zastąpić wymóg lokalnego wkładu (ang. *local content requirement*) przez bardziej elastyczny warunek „wartości miejscowej” (ang. *local value condition*), pozwalający uwzględniać np. koszty pracy związane z montażem ostatecznego produktu czy usługi konserwacyjne lub posprzedażne. Dodatkowo warunek „wartości miejscowej” nie może przekroczyć 25% wartości zamówienia. Znaczenie wspomnianych

zastrzeżeń obu prowincji osłabia tzw. klauzula zapadkowa (ang. *ratchet clause*), która przewiduje, że dane państwo nie może ponownie wprowadzić bariery handlowej, którą wcześniej jednostronnie usunęło. Przyjęte reguły dotyczą zamówień, których wartość szacunkowa przekracza określone w umowie wartości progowe. Są one dość wysokie na tle progów wynikających z innych przepisów międzynarodowych, co może sugerować, że beneficjentem CETA w obszarze zamówień publicznych będą duże firmy. Z danych kanadyjskich wynika jednak, że połowa przetargów na szczeblu subfederalnym, których wartość przekracza wartości progów, przypada małym firmom. Wykonawcy z UE uzyskali również ograniczony, ale istotny dostęp do zamówień podmiotów użyteczności publicznej działających w sektorze energii. Jest to koncesja pierwszy raz zaoferowana przez Kanadę. UE bardzo zależało na tej branży, ponieważ jest liderem w zakresie urządzeń do produkcji energii. Sukcesem jest także ograniczony dostęp do rynku zamówień transportu publicznego.

Na mocy postanowień Umowy Kanada zobowiązała się do udostępnienia w terminie 5 lat od daty wejścia w życie informacji o wszystkich oferowanych zamówieniach pod jednym bezpłatnym adresem elektronicznym, w tzw. pojedynczym punkcie dostępu (ang. *single point of access*). Obecnie pod centralnymi linkami dostępne są jedynie informacje o zamówieniach instytucji rządowych i przedsiębiorstw federalnych (ang. *crown corporations*).

Należy podkreślić, że w ramach umowy wyrównano także poziom ochrony patentów na wyroby farmaceutyczne. Umowa CETA przewiduje równoważną ochronę, prawo do odwołania się od niekorzystnej decyzji patentowej oraz zobowiązuje Kanadę do wprowadzenia procedury przywrócenia ochrony patentowej.

Z punktu widzenia konsumentów oczekuje się, iż Umowa wywrze pozytywny wpływ na ochronę ich praw. Strony zobowiązały się do zacieśnienia współpracy i wymiany informacji na temat pojawiających się utrudnień, kwestii związanych z bezpieczeństwem produktów, sposobów testowania produktów, kwestii standaryzacji czy koordynowania akcji informacyjnych dla konsumentów związanych np. z wycofywaniem produktów z rynku. Takie zobowiązania podnoszą poziom bezpieczeństwa konsumentów oraz zwiększają rzetelność informacji. CETA zawiera odrębny rozdział poświęcony zrównoważonemu rozwojowi, w tym zobowiązanie stron do respektowania międzynarodowych standardów z zakresu ochrony środowiska, praw pracowniczych oraz zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych. Strony zobowiązują się także do propagowania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu.

Bodaj najbardziej kontrowersyjną część CETA stanowią przepisy dotyczące ochrony inwestycji. Umowa odchodzi od klasycznego mechanizmu rozstrzygania sporów na rzecz utworzenia trybunału arbitrażowego w formule stałego sądu inwestycyjnego, który będzie rozpatrywał spory inwestor – państwo. Sąd ma być dwuinstancyjny, zaś arbitrzy do orzekania w sporze mają być wybierani przez Przewodniczącego Trybunału I instancji z listy ustanawianej przez strony umowy.

Powyższa lista międzynarodowego arbitrażu inwestycyjnego ma obejmować pięciu obywateli z państw UE, pięciu z Kanady oraz pięciu z krajów trzecich. Zapisy Zapisy CETA umożliwiają zwiększenie liczby arbitrów w trakcie funkcjonowania umowy poprzez Komitet Wspólny CETA.

Porozumienie wprowadza ważną zasadę, iż koszty postępowania arbitrażowego są ponoszone przez stronę przegraną, przewiduje szybkie ścieżki odrzucania przez sąd nieuzasadnionych i błahych roszczeń oraz wyklucza możliwość prowadzenia tego samego sporu równoległe zarówno przed sądem powszechnym, jak i sądem inwestycyjnym CETA.

Ponadto w zakresie ochrony inwestycji w CETA potwierdzono prawo państwa do wprowadzania regulacji w celu ochrony ważnych interesów publicznych, takich jak zdrowie, bezpieczeństwo, środowisko, moralność publiczna, ochrona praw socjalnych i konsumenta czy też promocja i ochrona różnorodności kulturowej, nawet jeżeli regulacje te mogą negatywnie wpłynąć na inwestycje zagraniczne lub oczekiwania inwestorów. Doprecyzowano, że środki podjęte przez państwo w ramach prawa do regulacji nie kwalifikują się jako wyłączenie pośrednie, chyba że zostały podjęte w stopniu wyrażnie nadmiernym wobec zakładanego celu. Zawężono definicję inwestorów do podmiotów, które prowadzą w kraju pochodzenia znaczącą działalność gospodarczą. Doprecyzowano klauzulę sprawiedliwego i uczciwego traktowania (klauzula FET). Wprowadzono możliwość ograniczenia swobody transferów związanych z inwestycjami, zgodnie z prawem UE. Dodatkowo umowa CETA nie zawiera klauzuli ramowej, która obejmuje ochroną kontrakty zawarte między inwestorem a państwem. Trybunał będzie orzekał jedynie w zakresie sporów dotyczących ochrony inwestycji, a nie sporów dotyczących ustanowienia inwestycji.

Mimo to część CETA dotycząca ochrony inwestycji spotkała się z silną krytyką. Adwersarze porozumienia podkreślali, że uzgodnione postanowienia w niebezpieczny sposób wzmacniają prawa prywatnego kapitału kosztem władz państwowych i regionalnych. Argumentowano, że po wejściu w życie umowy międzynarodowe korporacje będą mogły pozywać poszczególne państwa przed prywatne sądy arbitrażowe za przepisy, które są szkodliwe dla ich interesów. Jednocześnie rola sądów krajowych, które powinny pozostać główną płaszczyzną rozstrzygania spornych kwestii między państwem a biznesem, ulegnie marginalizacji (Mazur, 2014, s. 40).

Niezależnie od kontrowersji politycznych i zróżnicowanych skutków sektorowych, makroekonomiczne efekty CETA wydają się jednoznacznie pozytywne. Obniżka cel i barier pozataryfowych, a także spadek kosztów transakcyjnych w wymianie usługowej wykreuje nowe strumienie handlu i inwestycji pomiędzy partnerami rządu 12 mld euro rocznie. W perspektywie do 2030 r. przyniesie to wzrost PKB w wysokości 1,7–2,0 mld euro rocznie dla UE i aż 2,4–3,0 mld euro dla Kanady (European Commission, 2017b, s. 9 i nast.). Porównywalne korzyści obu nierównych partnerów wynikają z silnej asymetrii powiązań handlowych

i gospodarczych – UE jest drugim po Stanach Zjednoczonych partnerem handlowym Kanady, a Kanada dla UE – jedenastym. W kanadyjskim eksporcie na rynek europejski dominują kamienie i metale szlachetne, a także produkty mineralne. Wśród towarów eksportowanych do Kanady największą rolę odgrywają maszyny, sprzęt elektryczny i elektroniczny, środki transportu, produkty przemysłu chemicznego, a także przetwory spożywcze. Kanada od wielu lat pozostaje ważnym partnerem UE w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Kraj ten zajmuje trzecie miejsce pod względem wartości unijnych BIZ lokowanych poza granicami Europy – czyni to UE drugim po USA największym inwestorem w Kanadzie. Kraj ten jest równolegle jednym z najważniejszych inwestorów w Europie. Duże uzależnienie gospodarki kanadyjskiej od Stanów Zjednoczonych i w związku z tym konieczność większej dywersyfikacji współpracy gospodarczej były jednymi z najważniejszych argumentów podnoszonych w debacie politycznej na temat zawierania przez Kanadę nowych umów międzynarodowych.

4.3.2. Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP)

W 2013 r. rozpoczęły się negocjacje pomiędzy UE a Stanami Zjednoczonymi na temat Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (ang. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Od początku inicjatywa ta budziła wiele kontrowersji, ponieważ połączyła dwie najpotężniejsze gospodarki świata i zmierzała do stworzenia największego obszaru wolnego handlu na świecie pod względem udziału w światowym PKB, globalnej wymianie towarowej i usługowej oraz przepływach inwestycji zarówno bezpośrednich, jak i portfelowych. Obawiano się także wpływu powołanego partnerstwa na rozwój regionalizmu oraz niedyskryminacyjną liberalizację handlu w ramach WTO – zbliżenie dwóch największych gospodarek oraz stworzenie wspólnych standardów z pewnością zmieniłoby układ sił w światowej gospodarce – zresztą otwarcie zależało na tym obu stronom, zwłaszcza amerykańskiej administracji prezydenta Baracka Obamy (por. tabela 4.2).

Tabela 4.2. Miejsce UE i wybranych krajów rozwiniętych w gospodarce światowej (w %)

	UE	USA	Kanada	Wielka Brytania
	1	2	3	4
Udział w światowym PKB	18,6 (w 2008 r. 25,6)	24,0	2,0	3,3
Udział w światowej liczbie ludności	5,9	4,3	0,5	0,9

	1	2	3	4
Udział w światowym eksporcie	16,3 handel wewnętrzny + 12 handel zewnętrzny	8	2,2	2,0
Udział w światowym imporcie	16,7 handel wewnętrzny + 10,7 handel zewnętrzny	12,5	2,3	3,2
Udział w światowym eksporcie usług	16,4 handel wewnętrzny + 15,6 handel zewnętrzny	12,2	1,5	6
Udział w światowym imporcie usług	15,8 handel wewnętrzny + 14,8 handel zewnętrzny	9	1,8	4,2
Udział w Bezpośrednich Inwestycjach Zagranicznych (napływ)	25,5	23,5	3,2	5,4
Udział w Bezpośrednich Inwestycjach Zagranicznych (wyptyw)	31,7	24,4	4,6	5,5

Źródło: EUROSTAT (2020b), s. 13, 67, 75, 79, 81.

Propozycja TTIP zawierała trzy zasadnicze elementy: dostęp do rynku przez usunięcie cel na towary i ograniczeń w świadczeniu usług, współpracę w dziedzinie regulacji, w tym w usuwaniu niepotrzebnych barier biurokratycznych, a także poprawę współpracy w ustanawianiu międzynarodowych standardów (por. tabela 4.3). Rozmowy zawieszono jednak pod koniec 2016 r. po zmianie sytuacji politycznej w USA. W 2019 r. strona unijna stwierdziła, że założenia negocjacji dotyczących TTIP są nieaktualne i nie mają już znaczenia (Wysokińska, Witkowska, 2021, s. 188). Poniżej omawiamy zatem najistotniejsze kwestie sporne – część z nich pokrywa się zresztą z problemami napotkanymi podczas rokowań UE z drugim partnerem z Ameryki Północnej – Kanadą, o czym pisałyśmy w poprzednim podrozdziale. Niektóre udało się w CETA kompromisowo rozwiązać.

Tabela 4.3. Przedmiot i cele negocjacji w ramach TTIP

Przedmiot negocjacji	Cele negocjacji
1	2
Taryfy celne	Eliminacja taryf celnych oraz znoszenie cel na towary wrażliwe
Rolnictwo	Eliminacja taryf celnych i barier pozataryfowych

Tabela 4.3 (cd.)

1	2
Usługi	Zwiększenie dostępu do rynku usług
Inwestycje	Liberalizacja i ochrona inwestorów
Zamówienia publiczne	Zwiększenie dostępu do rynku zamówień publicznych
Środki sanitarne i fitosanitarne	Ustanowienie środków sanitarnych i fitosanitarnych
Bariery techniczne	Zwiększenie przejrzystości w uznawaniu norm technicznych
Ochrona praw własności intelektualnej	Ochrona i uznawanie oznaczeń geograficznych
Ochrona środowiska i standardy pracy	Uznawanie norm i umów w zakresie prawa pracy i ochrony środowiska
Kwestie pozahandlowe	Polityka konkurencji

Źródło: Misztal (2015), s. 64.

Jednym z najtrudniejszych obszarów w negocjacjach TTIP był handel rolny. Przyczyną takiej sytuacji była skala interwencjonizmu i protekcjonizmu stosowanego przez obu partnerów, a także obawy formułowane przez producentów rolnych oraz organizacje pozarządowe, dotyczące zagrożeń wynikających z TTIP dla sektora rolnego i konsumentów żywności. Mimo stosunkowo małych rozmiarów mierzonych udziałem w tworzeniu PKB, zatrudnieniu czy wymianie handlowej, sektor rolny odgrywa istotną rolę w UE i USA zarówno z powodów ekonomicznych (zapewnienie znaczącego poziomu samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego oraz związana z nim polityka stabilizacji dochodów z rolnictwa i utrzymania własnej produkcji), jak i politycznych (rolnicy jako istotna grupa wyborców).

Obie strony deklarowały gotowość zniesienia ceł w transatlantyckiej wymianie handlowej, przy zapewnieniu specjalnego traktowania produktów wrażliwych, do których należą wyroby rolne. W 2013 r. średnia stosowana stawka celna na artykuły rolne w UE wynosiła 13,2% i była trzykrotnie wyższa niż w USA. W największym stopniu UE chroniła się przed importem wyrobów mleczarskich, w dalszej kolejności – cukru, produktów zwierzęcych (w szczególności wołowiny), napojów i tytoniu oraz zbóż i produktów zbożowych. Z kolei Stany Zjednoczone najwyższe cła stosowały na nabiał, cukier, orzechy, napoje i tytoń. Różnice w poziomie i strukturze ochrony celnej pozwalają wnioskować, że liberalizacja handlu rolnego miała większe znaczenie dla USA i że gospodarka amerykańska odniosłaby wyższe korzyści z TTIP w tym obszarze (Gantz, 2016, s. 495–506).

Wobec zmniejszenia znaczenia instrumentów taryfowych jako środka ochrony rynku przed konkurencją zewnętrzną w ostatnich latach rolę przeszkody

w handlu zaczęły pełnić normy techniczne, przepisy fitosanitarne, wymagania dotyczące bezpieczeństwa czy nawet etykietowania i pakowania towarów. Problem ten jest szczególnie ważny, ponieważ przyjęte regulacje ograniczają lub wręcz wykluczają handel niektórymi surowcami rolnymi i produktami rolno-spożywczymi w wymianie europejsko-amerykańskiej. Przykładowo przepisy UE uniemożliwiają producentom amerykańskim sprzedaż żywności modyfikowanej genetycznie (GMO) i mięsa zawierającego hormony wzrostu na rynku europejskim. Z kolei USA utrzymują zakaz importu mięsa spowodowany chorobą BSE (mimo że od wielu lat w większości państw członkowskich UE nie ma zagrożenia z tym związanego) i mały hodowanych w wodzie niebadanej na obecność bakterii E-coli (Wróbel, 2015, s. 220). Negocjacje w tym obszarze są niezwykle trudne, ponieważ obie strony różni podejście instytucjonalno-prawne do tematu bezpieczeństwa żywności. Regulacje UE bazują na tzw. zasadzie ostrożności, zgodnie z którą decyzję o podjęciu środków zapobiegawczych można podjąć wówczas, gdy istnieje potencjalne zagrożenie dla zdrowia bądź życia konsumentów lub środowiska naturalnego, niepotwierdzone jeszcze z wystarczającą pewnością w drodze dowodów naukowych (podejście proaktywne). W USA środki ochronne mogą być wprowadzone dopiero wtedy, gdy szkoda została wykazana naukowo w odniesieniu do określonego produktu (podejście reaktywne). Dobrym przykładem ilustrującym różnicę w podejściu obu stron był spór toczący się na forum WTO pomiędzy UE a USA dotyczący wprowadzonego przez UE zakazu importu zwierząt, mięsa i przetworów zawierających hormony wzrostu, w związku z niepokojącymi opinią publiczną acz niepotwierdzonymi naukowo obawami, iż spożycie takiego mięsa negatywnie wpływa na dojrzewanie u dzieci i działa rakotwórczo. UE przegrała ten spór, ale utrzymała dotychczasowe ograniczenia, rekompensując straty ponoszone przez amerykańskich (i kanadyjskich) producentów wprowadzeniem bezcłowych kontyngentów na mięso wołowe niezawierające hormonów wzrostu.

Rolę barier w handlu – co podkreślają producenci żywności ze Stanów Zjednoczonych – odgrywają także oznaczenia geograficzne. Z kolei dla UE ochrona tożsamości produktu, jego wyjątkowości i odrębności określona miejscem wytworzenia jest ważnym instrumentem wspierania wielokulturowości Wspólnoty i polityki regionalnej – korzyści z oznaczania wyrobów przypadają producentom z całego regionu (i także dobrym biznesem – ceny produktów oznaczonych geograficznie są ponad dwukrotnie wyższe niż pozostałych, a eksport tej kategorii żywności z UE do USA wynosi 3,5 mld euro rocznie). Spory dotyczące tego zagadnienia uwidoczniły się już podczas negocjacji Porozumienia o Ochronie Własności Intelektualnej TRIPS pod auspicjami WTO i powróciły w związku z TTIP. UE domaga się od USA wyższego, zgodnego z unijnym, poziomu ochrony oznaczeń geograficznych niż wynika to z TRIPS. Szczególnie duże znaczenie dla producentów unijnych (zwłaszcza w branży mleczarskiej, serowarskiej, mięsnej i winiarskiej) ma wprowadzenie przez Stany Zjednoczone ochrony towarów, których

nazwy stały się w USA powszechne (rodzajowe) i jako takie nie podlegają ochronie. Chodzi tutaj m.in. o takie produkty jak „feta”, „parmezan” czy „Black Forest ham”.

Wielkie zainteresowanie budziło także włączenie do porozumienia kwestii mechanizmów ochrony inwestorów przed działaniem państwa, o czym pisałyśmy także w przypadku CETA. Przypomnijmy krótko, że międzynarodowy arbitraż inwestycyjny to narzędzie mające na celu ochronę inwestora zagranicznego przed działaniami państwa, które mogłoby wprowadzić regulacje ograniczające potencjalne zyski prywatnego biznesu. Inwestor miałby prawo dochodzić swoich interesów przed międzynarodowym trybunałem sporów inwestycyjnych. Kontrowersji wokół tego rozwiązania nie zmienia fakt, że według „The Economist” w chwili negocjowania obu partnerstw na świecie funkcjonowało aż 1400 porozumień międzynarodowych uwzględniających podobne zasady rozstrzygania sporów, a same Stany Zjednoczone miały ich pięćdziesiąt, w tym kilka z krajami UE (Świącicki, 2015, s. 181). Problem polega na tym, że umowy te dość często są mało precyzyjne i umożliwiają sądom szeroką interpretację. Spory z udziałem inwestorów zagranicznych skarżących rządy krajów goszczących o podejmowanie działań godzących w ich interesy budzą zwykle wiele emocji wśród organizacji pozarządowych, ruchów społecznych czy niektórych partii politycznych⁵. Emocje te podsycą fakt, że z mechanizmów ochrony inwestorów na mocy bilateralnych umów korzystały głównie amerykańskie firmy, bardzo skuteczne w dochodzeniu swych praw. Przeciwnicy podejmują argument, że rozstrzyganie sporów pomiędzy inwestorami a państwami goszczącymi przez sąd międzynarodowy może ograniczać suwerenność państwa i demokratyczne prawa obywateli do regulowania spraw leżących w ważnym interesie publicznym. Obawy te nie są nieuzasadnione. Państwa członkowskie UE mogą obawiać się wprowadzania nowych rozwiązań legislacyjnych, które mając wpływ na kwestie społeczne i środowiskowe, będą odebrane przez inwestora za zagrożenie dla jego interesów. W związku z możliwością przyznania odszkodowań, mniej zasobne kraje mogą być narażone na poważne koszty wynikające z konieczności zapłacenia kar. Ponadto umiejscowienie niezależnego trybunału arbitrażowego jako instancji sądowej ponad prawem wspólnotowym podważa jurysdykcję Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądów krajowych. Procedury arbitrażowe są utajnione, co wzmacnia podejrzliwość społeczeństw i rządów (Grącik-Zajczkowski, 2015, s. 149–150).

5 Przykładem może być spór z udziałem firmy Philip Morris, która żądała od Australii znaczących rekompensat za wprowadzenie jednolitych, szarych, niezawierających logo producenta opakowań papierosów. Inny *casus* dotyczył szwedzkiego Vattenfala, który posiada w Niemczech wiele elektrowni atomowych i który wystąpił do tamtejszego rządu o odszkodowanie za decyzję o wygaszaniu elektrowni atomowych. Wreszcie wspomnieć można także o sprawie z udziałem firmy wydobywczej Lone Pine Resources, która wystąpiła przeciwko prowincji Quebec za wprowadzenie zakazu wydobycia gazu i ropy naftowej metodą szczelinowania hydraulicznego, którą uznano za negatywnie oddziałującą na zdrowie ludności i środowisko naturalne.

Pomysł powołania międzynarodowego sądu arbitrażowego jest jednym z powodów, dla których projekt TTIP (i podpisywana równolegle CETA) zaktywizowały – w rzadko spotykanym dotychczas stopniu – społeczeństwo obywatelskie. Na przestrzeni 2015 i 2016 r. w miastach europejskich odbywały się protesty uliczne przeciwko TTIP. Największe demonstracje z udziałem setek tysięcy uczestników miały miejsce w Berlinie i Brukseli. W 2014 r. powstała inicjatywa „Stop TTIP”. W przeciągu roku, przy wsparciu 500 organizacji pozarządowych, związków zawodowych i partii politycznych z 23 państw członkowskich zebrano ponad 3,2 mln podpisów umożliwiających zarejestrowanie jej jako Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (<https://stopisds.org>, dostęp: 31.07.2021), co czyni ją największą z podobnych inicjatyw. Ogromnym zainteresowaniem cieszyły się także konsultacje publiczne projektu TTIP z udziałem obywateli, organizacji pozarządowych parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego.

Napięcia polityczne i społeczne, które narosły wokół sprawy rozwiązywania sporów z udziałem inwestorów, skłoniły Komisję do rewizji wyjściowego stanowiska. Zmodyfikowane propozycje dotyczyły wprowadzenia sądów ds. inwestycji, które opierałyby się na trzech filarach: przejrzystości, bezstronności i wysokiej kwalifikacji sędziów arbitrażowych oraz struktury bazującej na pierwszej instancji oraz apelacji. Większość z nich została włączona do umowy CETA i w związku z tym omówiona w poprzednim podrozdziale.

Oszacowanie skutków gospodarczych i społecznych TTIP dla integrujących się gospodarek jest wyjątkowo trudne. Wynika to zarówno z nieznamości (z powodu utajnienia) wyjściowych stanowisk negocjacyjnych, jak i nieosiągnięcia porozumienia. Niemożliwe jest też zmierzenie sektorowych implikacji Partnerstwa, ponieważ w rokowaniach przyjęto zasadę iż „nic nie jest uzgodnione dopóty, dopóki wszystko nie jest uzgodnione”, a zatem nie osiągnięto i nie poinformowano opinii publicznej o kompromisach w poszczególnych obszarach. Niemniej większość prognoz przewidywała skromne skutki porozumienia. Według CEPR w „najambitniejszym” scenariuszu zakładającym całkowite zniesienie cel, zmniejszenie barier w handlu usługami o 25% oraz zmniejszenie ograniczeń w dostępie do rynku zamówień publicznych o połowę, PKB UE wzrósłby o 0,48% a USA – o 0,39%. Według CEPII, rząd wielkości byłby podobny – PKB większy o 0,3% w przypadku UE (Dullien i in., 2015, s. 3–4). Prognozowane skutki dla poszczególnych państw członkowskich byłyby zróżnicowane. Część krajów skorzystałaby na skutek zwiększenia obrotów handlowych, niektóre mogłyby doświadczyć negatywnego zjawiska przesunięcia handlu (np. gdyby cła na import tekstyliów z USA zostały zniesione, producenci odzieży z Rumunii doświadczyliby zaostreżenia konkurencji na rynku niemieckim ze strony amerykańskich przedsiębiorstw).

Według większości przeprowadzonych badań europejski przemysł przetwórczy mógłby być największym beneficjentem Partnerstwa. Dotyczyłoby to zwłaszcza branży motoryzacyjnej, chemicznej, kosmetycznej, farmaceutycznej, metalowej, drzewnej i papierniczej. Zmniejszenie eksportu do USA mógłby odczuć przemysł

elektromaszynowy i lotniczy. Oczekiwano, że na porozumieniu mogą także skorzystać usługi, szczególnie te mające tradycyjnie silną pozycję na rynku: branża finansowa, budowlana czy transport wodny.

15 czerwca 2021 r. odbył się pierwszy od siedmiu lat oficjalny szczyt UE–USA. Podczas poprzedniego w 2014 r. głównym tematem były negocjacje TTIP. Przywódcy obu stron mieli wówczas nadzieję na sfinalizowanie rokowań przed końcem kadencji Baracka Obamy. Wydaje się, że obie strony wyciągnęły wnioski z porażki TTIP. Ambitna liberalizacja handlu i dostępu do rynku inwestycji publicznych między Unią i USA, jaką przewidywał TTIP, kłóci się z polityką zagraniczną Joe Bidena życzliwą dla klasy średniej (ang. *foreign policy for the middle class*) – już kilka miesięcy po objęciu urzędu Joe Biden deklarował, że wolny handel i inwestycje muszą służyć wszystkim Amerykanom, a nie tylko wąskiej grupie uprzywilejowanych (Bildt, 2021, s. 5).

W UE również nastąpiła zmiana układu sił – wystąpienie z Unii Wielkiej Brytanii, największego orędownika transatlantyckiej współpracy, znacznie uszczupliło szeregi zwolenników TTIP. Cztery lata prezydentury Donalda Trumpa zmieniły wizerunek USA w Europie. Obecnie, myśląc o założeniach „odnowionego partnerstwa”, politycy europejscy muszą brać pod uwagę obawy opinii publicznej związane z bezpieczeństwem żywności, ochroną konsumentów, środowiska naturalnego, praw socjalnych czy kontrolą demokratyczną negocjacji. Przejrzystość rokowań jest konieczna do zapewnienia poparcia społecznego dla podejmowanych inicjatyw i coraz częściej jest przyjmowana przez instytucje europejskie jako uprawnione roszczenie obywateli w zakresie ich wpływu na sposób wykonywania władzy. Ma ona jednak swoją cenę – może prowadzić do osłabienia pozycji negocjacyjnej wobec partnera i wydłużyć proces podejmowania decyzji. W TTIP zawiodła także przyjęta metoda – założenie o uregulowaniu wielu kwestii (liberalizacja handlu towarami i usługami, dostęp do zamówień publicznych, ochrona interesów inwestorów, współpraca regulacyjna) w jednej umowie okazało się zbyt ambitne. Fakt, iż 15 rund negocjacyjnych w 27 różnych obszarach tematycznych nie przyniosło żadnego porozumienia, mówi sam za siebie (Bel, 2021, s. 5).

Na szczycie UE–USA 15 czerwca 2021 r. obaj partnerzy zobowiązali się zacieśnić dwustronne stosunki handlowe i inwestycyjne oraz utrzymać i zreformować wielostronny system handlowy. Przywódcy oświadczyli, że zamierzają wykorzystać handel do walki ze zmianą klimatu, ochrony środowiska, promowania praw pracowniczych, rozszerzania odpornych i zrównoważonych łańcuchów dostaw oraz tworzenia godnych miejsc pracy. Aby zapewnić skuteczną platformę współpracy, przywódcy powołali Radę wysokiego szczebla UE–USA ds. Handlu i Technologii (TTC), w ramach której UE i USA będą rozwijać dwustronne stosunki handlowe i inwestycyjne oraz zapobiegać pojawianiu się nowych barier technicznych we wzajemnej wymianie. Rada ma koordynować współpracę w zakresie technologii, kwestii cyfrowych i łańcuchów dostaw. Ma przyczynić się do rozwoju „kompatybilnych międzynarodowych standardów”, ułatwiających politykę

regulacyjną, egzekwowanie prawa oraz umożliwiających ich zbieżność w skali światowej. Wyraźnie zastrzeżono jednak, że „współpraca w ramach Rady pozostanie bez uszczerbku dla autonomii regulacyjnej Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej”⁶.

Doraźnym osiągnięciem szczytu stała się ugoda w 17-letnim konflikcie o potencjalnie zagrażające rzetelnej konkurencji europejskie i amerykańskie subsydia dla Airbusa i Boeinga. Ugoda kończy najdłużej toczący się spór na forum WTO, którego orzeczenia pozwoliły Stanom Zjednoczonym na nałożenie w 2019 r. odwetowych cł na towary z Unii (m.in. na wina francuskie, sery, maszyny) za podatkowe subsydiowanie Airbusa, a Brukseli – w 2020 r. na odwetowe cła na amerykańskie towary za subsydia dla Boeinga. USA i Unia w ciągu pięciu lat mają wypracować ostateczny kompromis. Silną zachętą dla rozejmu było zwiększające się ryzyko konkurencji ze strony Chin, także w przemyśle lotniczym. Jednak ku rozczarowaniu UE na szczycie nie udało się uzyskać od Stanów Zjednoczonych zniesienia zaporowych cł na unijną stal oraz aluminium, wprowadzonych w 2018 r., ze względów „bezpieczeństwa narodowego”. Wówczas UE wprowadziła retaliacyjne cła na wiele ważnych pozycji w amerykańskim eksporcie (m.in. motocykle, džinsy i Burbona). Po dojściu Joe Bidena do władzy strona unijna wstrzymała się przed planowanym na wiosnę 2021 r. wzmocnieniem odwetu, a w maju 2021 r. w geście negocjacyjnej dobrej woli wobec USA zawiesiła cła na pół roku. Mimo to szczyt przyniósł mglistą obietnicę, że problem cł na stal i aluminium zostanie rozwiązany „tak szybko, jak możliwe”.

Ponadto UE i USA są zdecydowane wspierać sprawiedliwy, zrównoważony i nowoczesny międzynarodowy system podatkowy oraz współpracować w celu osiągnięcia do połowy 2021 r. globalnego konsensusu w kwestii opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych w ramach OECD. Przywódcy uzgodnili również, że będą współpracować na rzecz reformy WTO. Sporo uwagi poświęcono kooperacji w zakresie walki z COVID-19. Przywódcy podkreślili utworzenie wspólnej grupy zadaniowej UE–USA ds. łańcucha produkcji i dostaw szczepionki przeciwko COVID-19. Celem grupy jest rozszerzenie zdolności produkcyjnych w zakresie szczepionek i produktów leczniczych poprzez budowę nowych zakładów produkcji szczepionek i produktów leczniczych, utrzymanie otwartych i bezpiecznych łańcuchów dostaw, unikanie wszelkich zbędnych ograniczeń wywozowych oraz zachęcanie do dobrowolnej wymiany know-how i technologii. UE i USA zobowiązały się dalej wspierać program COVAX⁷ i zachęcać większą liczbę darczyńców do udostępnienia dwóch miliardów dawek szczepionek na całym świecie do końca

6 EU-US Summit Statement „Towards a renewed Transatlantic partnership”, <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf> (dostęp: 21.07.2021). Zobacz także: European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: A new EU-US agenda for a global change*, Joint (2020) 22 final, Brussels, 02.12.2020 r.

7 COVAX to globalna inicjatywa zrzeszająca rządy i wytwórców farmaceutycznych, działająca w celu zapewnienia szczepionek przeciw COVID-19.

2021 r. Obaj partnerzy dążą do zapewnienia wystarczającej ilości dawek szczepionki, aby do końca 2022 r. zaszczepić dwie trzecie ludności świata. UE i USA zacieśnią także współpracę w zakresie reformowania Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).

Istotną rolę podczas szczytu odegrały kwestie klimatyczne. Obaj partnerzy aktywnie działają na rzecz porozumienia paryskiego oraz jego skutecznej realizacji. Przywódcy zobowiązali się ustanowić grupę działania wysokiego szczebla UE–USA w dziedzinie klimatu. Postanowiono także zacieśnić współpracę w zakresie transformacji w kierunku neutralnej dla klimatu i zasobooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym. Podjęto decyzję o utworzeniu transatlantyckiego sojuszu na rzecz ekotechnologii, który wspierałby współpracę w zakresie rozwoju i wdrażania ekologicznych technologii. Podkreślono także determinację we wdrażaniu międzynarodowych zobowiązań w zakresie różnorodności biologicznej.

4.4. Megaregionalizm afrykański

Obecnie w Afryce funkcjonuje ponad 15 REC⁸ – można spotkać opinie, że „jest ich zbyt dużo” (Garlińska-Bielawska, 2019, s. 157). Większość z nich za podstawowy cel integracyjny przyjmuje wzrost handlu wewnątrzregionalnego pozwalający na przyspieszenie rozwoju i ograniczenie ubóstwa. Mimo że funkcjonowanie REC przyczyniło się do ekspansji handlu w trakcie ostatnich dwóch dekad (wzrost z 9% w 2000 r. do 17% w 2017 r., za: Abrego i in., 2020, s. 10), cechą procesów integracyjnych na kontynencie jest wciąż wyjątkowo niski, w porównaniu do innych regionów, udział handlu wewnątrzregionalnego w całkowitym handlu, zaś wkład Afryki w globalne łańcuchy dostaw zdominowany przez eksport surowców. Większość handlu kraje afrykańskie realizują z partnerami spoza kontynentu, wśród których od początku XXI w. wyraźnie zaczynają dominować Chiny i pozostałe kraje azjatyckie, przejmując pozycję liderów od UE i USA.

Wśród przyczyn niskiego stopnia osiągnięcia efektów integracyjnych w ramach REC wymienia się brak równoległego przeprowadzania reform na poziomie krajowym, które pozwoliłyby na dostosowanie krajowej podaży do nowych uwarunkowań i zwiększanie kompetencji pracowników (co utrudnia osiągnięcie korzyści skali), oraz niski poziom implementacji umów, będący konsekwencją braku silnych systemów instytucjonalnych na poziomie ugrupowania (de Melo, Tsikata, 2015).

8 Warto podkreślić, że tradycja tworzenia ugrupowań integracyjnych w Afryce sięga początku XX w. Pierwsze dwa: Unia Celna Afryki Południowej (ang. *Southern African Customs Union*, SACU), powstała w 1910 r., oraz Wspólnota Afryki Wschodniej (ang. *East African Community*, EAC), powstała w 1919 r., należą obecnie do najbardziej aktywnych i dynamicznych ugrupowań na kontynencie.

Ponadto słabości infrastrukturalne powodują, że koszty handlowe pozostają wysokie (Abrego i in., 2020, s. 11).

Specyfiką afrykańskich procesów integracyjnych są także mało przejrzyste struktury integracyjne, przejawiające się np. wielokrotnym i nakładającym się członkostwem w ugrupowaniach (ang. *multiple and overlapping membership*) oraz nieczytelnością powiązań między nimi. Zjawisko to powoduje konkurencję między ugrupowaniami, a także dublowanie rozwiązań. Tworząc wyzwanie dla procesów harmonizacji i koordynacji, prowadzi do słabego stopnia realizacji programów i projektów, sprawiając, że bardzo przeciąga się on w czasie (AU Report, 2019). Wyrazem wielokrotnego i nakładającego się członkostwa jest z jednej strony przynależność kraju do kilku ugrupowań integracyjnych (np. z 16 krajów członkowskich SADC, 9 należy jednocześnie do COMESA, 1 do EAC), a z drugiej strony tworzenie w ramach jednego ugrupowania alternatywnych podgrup realizujących wyższy etap integracji (przykład ECCAS oraz ECOWAS).

Uwzględniając słabsze w stosunku do zamierzeń efekty integracyjne w ramach REC, specyfikę afrykańskich procesów, jak i duży zapal tego regionu do podejmowania inicjatyw integracyjnych, nie powinien budzić zdziwienia ambitny projekt utworzenia Afrykańskiej Kontynentalnej Strefy Wolnego Handlu (ang. *African Continental Free Trade Area*, AfCFTA).

Projekt AfCFTA stanowi prawdziwe wyzwanie, jeśli uwzględni się dodatkowo silne zróżnicowanie krajów afrykańskich co najmniej pod kilkoma względami: wielkości gospodarek, poziomów dochodów, etapu rozwoju, otwartości handlowej, a ponadto zróżnicowania polityk handlowych i charakterystyk handlu wewnątrzregionalnego oraz braku pankontynentalnego centrum handlowego (Abrego i in., 2020, s. 10).

Projekt utworzenia AfCFTA bazuje na dorobku negocjacyjnym oraz integracyjnym podpisanej w 2015 r. Trójstronnej Strefy Wolnego Handlu (ang. *Tripartite Free Trade Area*, TFTA)⁹, stąd można w pewien sposób traktować go jako rozszerzenie terytorialne tego trójstronnego megabloku. AfCFTA będzie także wyrazem konsolidacji istniejących REC, które przyczynią się do wyłonienia jej struktury instytucjonalnej.

Umowa ustanawiająca AfCFTA została podpisana w 2018 r. w Kigali, z założeniem rozłożenia jej realizacji na etapy. Pierwszy etap, zakładający liberalizację handlu towarami i usługami oraz ustanowienie mechanizmu rozstrzygania sporów, został rozpoczęty w maju 2019 r.¹⁰ Dla handlu towarowego umowa przewiduje ścieżkę eliminacji cel (możliwość wydłużenia czasu liberalizacji w przypadku towarów wrażliwych) na 90% produktów. Etap drugi koncentruje się na obszarach: polityki konkurencji, inwestycji, praw własności intelektualnej. W kolejnych etapach przewidywane jest utworzenie unii celnej oraz przejście do kontynentalnego

9 TFTA obejmuje: SADC, COMESA oraz EAC – łącznie to 28 krajów.

10 Do końca stycznia 2020 r. 54 spośród 55 krajów członkowskich AU podpisało już porozumienie.

jednolitego rynku. Mimo że nie ustalono terminów wdrażania kolejnych etapów, już dziś widać, że pandemia COVID-19 wyciszyła nastroje integracyjne na kontynencie. Ponadto, jak wynika z badań (Moser, Rose, 2012), czynnikami wydłużającymi negocjacje handlowe są m.in. duża ilość krajów oraz ich niski poziom dochodu i otwartości handlowej. Można zatem sądzić, że kolejnych etapów realizacji AfCFTA należy spodziewać się dopiero w perspektywie długookresowej.

Podstawowym celem porozumienia jest zatem liberalizacja handlu towarami i usługami na obszarze 55 krajów członkowskich Unii Afrykańskiej (ang. *African Union* – AU), o łącznym PKB wynoszącym 2,5 bln USD i populacji przekraczającej 1,2 mld (o korzystnej strukturze demograficznej – 60% ludności jest poniżej 25. roku życia). Pod względem populacji będzie to największa strefa wolnego handlu na świecie. Umowa formułuje 8 szeroko zakrojonych celów strategicznych, zgodnych z *Agendą 2063*:

- 1) utworzenie jednolitego rynku dla towarów i usług, wspieranego przez swobodny przepływ osób,
- 2) swobodny przepływ kapitału i inwestycji,
- 3) stworzenie wspólnej, pankontynentalnej taryfy celnej,
- 4) zwiększenie handlu wewnątrzkontynentalnego,
- 5) rozwiązanie problemu *overlapping membership*,
- 6) promowanie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu społeczno-gospodarczego, równości płci i transformacji strukturalnej,
- 7) wspieranie rozwoju przemysłu,
- 8) wzrost konkurencyjności.

Wśród głównych potencjalnych efektów utworzenia AfCFTA wymienia się (Abrego i in., 2020):

- wzrost dochodów i skali przepływów handlowych,
- wpływ na dystrybucję dochodów i zatrudnienie,
- wpływ na przychody podatkowe.

Czynnikami mogącymi przyczynić się do wzrostu dochodów powinny być: wzrost inwestycji, innowacji oraz dyfuzja wiedzy. Duża część efektu dochodowego może pochodzić ze wzrostu efektywności na skutek redukcji wysokich obecnie barier pozataryfowych, gdyż bariery taryfowe w poszczególnych REC są już na niskim poziomie. Z badań (Abrego i in., 2020) wynika, że korzyści majątkowe będą nierównomiernie dystrybuowane – największe mogą odnieść małe, otwarte gospodarki. Kraje te powinny także skorzystać z pozytywnych zmian w *terms of trade*. Ponadto więcej powinny zyskać kraje o wyższych wyjściowo barierach handlowych.

Utworzenie AfCFTA może też silnie oddziaływać na wzrost handlu wewnątrzregionalnego – wg szacunków powinien on wzrosnąć aż o 80% (Abrego i in., 2019), wspierając jednocześnie efekty dywersyfikacji produkcji. Czynnikiem niezbędnym do osiągnięcia wzrostu skali przepływów handlowych jest jednak znaczna, strategiczna redukcja barier pozataryfowych (np. barier technicznych, procedur celnych

i administracyjnych, przepisów sanitarnych i fitosanitarnych). Istotne znaczenie ma także poprawa jakości logistyki handlowej i zmniejszanie luki infrastrukturalnej na kontynencie (szczególnie w zakresie sieci drogowych i portów), co powinno prowadzić do wzrostu konkurencyjności. Nie należy także zapominać o roli czynnika finansowego – rozwój regionalnej infrastruktury finansowej (np. poprzez harmonizowanie regionalnych systemów płatniczych, zawieranie porozumień swapowych między bankami centralnymi i tworzenie wielowalutowego systemu rozliczeń, efektywniejsze koordynowanie i nadzór nad panafrykańskimi grupami bankowymi) oraz rynków kredytowych powinny silnie stymulować wzrost handlu (IMF, 2019c).

Implementacja projektu AfCFTA może, jednakże wiązać się z przejściowymi kosztami dla krajów członkowskich (Abrego i in., 2020) m.in.: stratami podatkowymi z tytułu niższych taryf importowych, wzrostem nierówności dochodowych oraz wzrostem bezrobocia. Koszty te mogą być minimalizowane dzięki zastosowaniu stopniowego charakteru redukcji barier handlowych, co przewiduje umowa. Wg szacunków koszty podatkowe nie powinny być wysokie, zważywszy na niski poziom ceł importowych i niski udział handlu wewnątrzregionalnego, ponadto mogą być rekompensowane przez wzrost przychodów podatkowych z tytułu spodziewanego wzrostu konsumpcji i dochodów. W tym celu potrzebne jest podejmowanie środków służących zwiększeniu przychodów podatkowych (np. poprzez obejmowanie sektorów, które są trudne do opodatkowania, wprowadzanie uproszczonych systemów podatkowych dla małych przedsiębiorstw, zmiany progów podatków VAT, inwestowanie w cyfryzację). W celu niwelowania negatywnych efektów dochodowych dla rynku pracy dostrzega się konieczność formalnego zwiększania elastyczności rynków pracy oraz tworzenia efektywnych systemów bezpieczeństwa socjalnego (ang. *social safety nets*). W opinii Abrego i in. (2020) korzyści z ustanowienia AfCFTA powinny przewyższać spodziewane koszty przejściowe.

Rozdział 5

Procesy regionalizmu walutowego

5.1. Specyfika i mechanizm integracji monetarnej w Afryce

Kontynentem, na którym funkcjonuje obecnie najwięcej unii walutowych, jest Afryka¹. Procesy integracji monetarnej są tam znacznie starsze niż w przypadku europejskiej UGiW, sięgają lat 40. XX w. Ponadto charakteryzuje je:

- odwrócona sekwencyjność etapów integracji wg Balassy (integracja monetarna poprzedzająca utworzenie wspólnego rynku, a nawet strefy wolnego handlu i unii celnej), co w dużej mierze należy przypisać kolonialnej przeszłości krajów,
- brak wypełniania warunków integracji, przede wszystkim infrastruktury ekonomicznej (brak komplementarności struktur gospodarczych), ale także technicznej, częściowo politycznej,
- brak wypełniania kryteriów OOW (mobilności czynników produkcji – pracy i kapitału, redystrybucji fiskalnej, dywersyfikacji struktur produkcji, otwartości gospodarek).

Najbardziej zaawansowane obecnie procesy integracji monetarnej charakteryzują powstały w 1975 r. ECOWAS. Jednocześnie, stanowi on egzemplifikację wspomnianego wcześniej zjawiska charakteryzującego afrykańskie procesy integracyjne, jakim jest „nakładające się członkostwo”. W jego ramach funkcjonują dwie strefy walutowe: WAEMU oraz WAMZ. Po dołączeniu w 2010 r. do WAMZ Liberii powstał specyficzny, subintegracyjny układ członkostwa w ramach ECOWAS, w którym: 8 krajów należy do ECOWAS i WAEMU, 6 krajów do ECOWAS i WAMZ oraz 1 tylko do ECOWAS (Garlińska-Bielawska, 2019, s. 142).

1 Ze względu na to, że przybierają one jak dotąd charakter unii asymetrycznych, ponadto, ze względu na specyfikę uwarunkowań ich powstawania i funkcjonowania, są one często nazywane strefami/blokami walutowymi.

Tabela 5.1. Członkostwo krajów Afryki Zachodniej w ECOWAS oraz w WAEMU i WAMZ w 2017 r.

ECOWAS i WAEMU	ECOWAS i WAMZ	ECOWAS
Benin Burkina Faso Wybrzeże Kości Słoniowej Gwinea Bissau Mali Niger Senegal Togo (kraje byłych kolonii francuskich)	Gambia Ghana Liberia Nigeria Sierra Leone Gwinea (kraje byłych kolonii angielskich, z wyjątkiem ostatniego – kolonii portugalskiej)	Republika Wysp Zielonego Przylądka (status obserwatora w WAMZ)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Garlińska-Bielawska (2019), s. 142.

Integracja monetarna krajów członkowskich ECOWAS w ramach bloku walutowego poprzedziła utworzenie tego ugrupowania integracyjnego. Kraje byłych kolonii francuskich funkcjonowały w ramach strefy franka CFA, zaś kraje byłych kolonii angielskich – w ramach Zachodnioafrykańskiej Izby Walutowej (ang. *West African Currency Board*), gdzie posługiwały się zachodnioafrykańskim funtem brytyjskim (po uzyskaniu niepodległości przez kolejne kraje w 1968 r. wprowadzały one własne waluty i niezależne banki centralne, przerywając tym samym na kilka dekad procesy integracji monetarnej).

Wśród instrumentów integracji monetarnej w ramach ECOWAS funkcjonuje Fundusz Stabilizacji i Współpracy (ang. *Stabilisation and Cooperation Fund*) oraz ustanowiony w 1975 r. wielostronny system płatniczy (ang. *West African Clearing House*), świadczący usługi rozliczeniowe między bankami centralnymi i ułatwiający procesy integracji monetarnej w Afryce Zachodniej. Wprowadzenie wspólnej waluty w ramach ECOWAS zapowiedziano już w 1983 r., a można uznać, że prawdziwa wola integracji monetarnej została potwierdzona przyjęciem w 1987 r. programu jej wdrażania, tzw. EMCP (ang. *ECOWAS Monetary Cooperation Programme*). W ramach EMCP zidentyfikowano wyzwania stojące przed tworzeniem wspólnego rynku i unii monetarnej, m.in: nieodpowiednią infrastrukturę, słabo rozwinięte rynki finansowe, słabe fundamenty makroekonomiczne, rozbieżność polityk fiskalnych i pieniężnych, słabości instytucjonalne. Celem pośrednim EMCP była harmonizacja krajowych systemów monetarnych i finansowych pozwalająca utworzyć stabilne środowisko makroekonomiczne, a także liberalizacja handlu oraz rynków kapitałowych i pieniężnych pozwalające ograniczyć fragmentaryzację rynków, zaś celem długookresowym utworzenie unii monetarnej w ramach ECOWAS w 2000 r.

Liczne propozycje tworzenia unii monetarnych, jakie pojawiają się w afrykańskich ugrupowaniach integracyjnych, wynikają z faktu, że integracja monetarna postrzegana jest jako czynnik stymulujący regionalną integrację, w tym rozwój

wewnątrzregionalnego handlu i inwestycji (UNCTAD, 2014). Badania empiryczne potwierdzają, że integracja monetarna w Afryce ma pozytywny wpływ na handel (Masson, Patillo, 2004a). Tsangarides i in. (2009) wykazali, że unie walutowe miały znaczny efekt stymulujący handel. Średnio, unia walutowa prowadziła do wzrostu handlu. Ponadto wykazali, że długość okresu funkcjonowania unii monetarnej ma także znaczenie dla handlu w Afryce – im dłużej kraj uczestniczy w unii, tym większe odnosi korzyści.

W ostatnich latach następuje widoczny wzrost integracji rynków finansowych w Afryce, co w dużej mierze przypisuje się dwóm czynnikom: roli regionalnych ugrupowań integracyjnych podejmujących inicjatywy integracji tych rynków oraz ekspansji panafrykańskich grup bankowych (Christensen, 2014, s. 12). Dla przykładu w WAEMU stanowią one prawie 1/3 działających instytucji kredytowych z prawie połową całkowitego bilansu. Panafrykańskie grupy bankowe są zorganizowane jako oddziały banków zagranicznych, przyczyniają się do wzrostu konkurencji w krajowych systemach bankowych, a także dostarczają transfer *know-how* i technologii. Zwiększają nie tylko dostępność usług finansowych, lecz także dostęp do usług bankowych (Christensen, 2014, s. 17).

Zastanawiając się nad przyczynami entuzjazmu odnośnie do integracji monetarnej w Afryce, Masson i Patillo (2004b) dostrzegają znaczenie uruchomienia projektu funkcjonowania UGiW w ramach UE, a także możliwość przeciwstawienia się słabościom ekonomicznym i politycznym krajów, np. poprzez stworzenie lepszej pozycji negocjacyjnej w ugrupowaniach globalnych (np. na forum WTO) czy bilateralnych (np. z UE czy USA). Podparte przesłankami ekonomicznymi i strategicznymi procesy integracji monetarnej w Afryce znajdowały akceptację polityczną, przekładając się na licznie formułowane cele i strategie w ramach różnych aktów prawnych.

Zgodnie z zamierzeniami podpisanego w 1991 r. Traktatu z Abudży (ang. Abuja) procesy integracyjne na kontynencie, poprzez utworzenie Afrykańskiej Wspólnoty Gospodarczej (ang. *African Economic Community*, AEC), mają doprowadzić do powstania Afrykańskiej Unii Gospodarczej i Walutowej ze wspólną walutą oraz mobilnością pracy i kapitału. Cel ten został potwierdzony w Deklaracji z Sirte w 1999 r., gdzie budowę unii gospodarczej i walutowej podparto zapowiadanymi działaniami instytucjonalnymi w postaci tworzenia wspólnych instytucji finansowych: Afrykańskiego Banku Centralnego (ang. *African Central Bank*), Afrykańskiego Funduszu Walutowego (ang. *African Monetary Fund*) oraz Afrykańskiego Banku Inwestycyjnego (ang. *African Investment Bank*). Cele te zostały ponownie sformułowane w Akcie Konstytuującym Unię Afrykańską (ang. *Constitutive Act of the AU*), przyjętym w 2000 r. w Lomé. Zadeklarowano wówczas wolę stworzenia architektury finansowej AEC, zapowiedzianej od 1991 r. w postaci wymienionych powyżej instytucji, dodatkowo wzmocnionej przez Panafrykańską Giełdę Papierów Wartościowych (ang. *Pan-African Stock Exchange*).

Co istotne, w Traktacie z Abudży określono również zasadniczy mechanizm tworzenia unii gospodarczej i walutowej, w postaci konsolidacji działań integracyjnych

w skali całego kontynentu, a realizowanych wyjściowo na poziomach regionalnych. Kluczową rolę w podejmowaniu i realizacji procesów integracji monetarnej przypisano zatem REC. Stanowiąc miały one „filary” afrykańskich procesów integracyjnych, a jednocześnie pośredni etap we wdrażaniu ogólnoafrykańskiej unii, z jednym bankiem centralnym i jedną walutą. Koncepcję integracji monetarnej kontynentu można nazwać zatem jako oddolną, poprzez wyłanianie się jednej dużej unii monetarnej w drodze fuzji kilku już istniejących. Obecnie, do REC, które przyjęły plany wdrażania unii monetarnej, oprócz ECOWAS, należą:

- *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA), której cel w postaci utworzenia unii monetarnej zapisano już w Traktacie założycielskim z 1993 r.,
- *Southern African Development Community* (SADC). Ustanowienie unii monetarnej jest celem zapisanym w Protokole (*SADC Protocol on Trade*), ma nastąpić po wcześniejszym osiągnięciu etapów strefy wolnego handlu, unii celnej oraz wspólnego rynku. Zgodnie z Agendą, wprowadzenie wspólnej waluty przewidziane było na 2018 r.,
- *East African Community* (EAC), która w 2013 r. podpisała protokół do Traktatu w sprawie utworzenia unii monetarnej (EAMU) do 2024 r.,
- *Economic Community of Central African States* (ECCAS), która jednak nie doprecyzowała daty przyjęcia wspólnej waluty.

Należy podkreślić, że przyjęta technika oddolnego tworzenia unii monetarnej z założenia musiała tworzyć trudności realizacyjne. Poszczególne REC mają zróżnicowane podejście do celów i priorytetów integracyjnych, co sprzyja niespójności i niekoherentności realizowanych polityk, zwłaszcza wobec zjawiska „nakładającego się członkostwa” (AU, 2019, s. 117). Dla przykładu w COMESA priorytetowym celem działań integracyjnych jest usunięcie barier w handlu regionalnym. Z kolei SADC w procesach integracyjnych stosuje podejście rozwojowe (ang. *developmental approach*), koncentrując się na współpracy sektorowej oraz rozwoju infrastrukturalnym (AU, 2019, s. 117).

Wydaje się, że zarówno świadomość ograniczeń dla procesów integracyjnych w Afryce, jak i wciąż niskiego stopnia konwergencji gospodarczej, a także trudności z wdrażaniem pierwszego projektu wspólnej waluty ECO spowodowały, że przyjęta w 2015 r. tzw. Agenda 2063, określając długoterminowe cele gospodarcze, społeczne i polityczne na kontynencie, abstrahuje od ambitnego, przyjętego ponad dwie dekady wcześniej celu, jakim jest utworzenie jednej panafrkańskiej pełnej unii monetarnej. W dokumencie tym, w ramach szczegółowo sformułowanych celów integracyjnych dla kontynentu, jako tzw. cel 8 określono integrację polityczną (nie precyzując, czy ma przybrać formę federacji, czy konfederacji) i gospodarczą (jako panafrkańską strefę wolnego handlu). Z kolei w celu 9 znalazło się funkcjonowanie kluczowych pankontynentalnych instytucji finansowych.

5.2. Mechanizmy i instrumenty funkcjonowania afrykańskich unii monetarnych

Przyjmując szeroką definicję unii monetarnej, do funkcjonujących obecnie afrykańskich unii monetarnych należą:

1. CMA (ang. *Common Monetary Area*);
2. CAEMC (ang. *Central African Economic and Monetary Community*);
3. WAEMU (ang. *West African Economic and Monetary Union*);
4. WAMZ (ang. *West African Monetary Zone*).

Ad. 1. W 1974 r. Lesotho, RPA i Suazi zawarły Porozumienie o Unii Monetarnej Randa (ang. *RMA – Rand Monetary Agreement*), zmienione w 1986 r. na CMA. Botswana wycofała się z porozumień w 1976 r., ogłaszając zamiar utworzenia niezależnego banku centralnego i emisji własnego pieniądza, natomiast w 1992 r. do CMA przystąpiła Namibia.

Wszystkie kraje członkowskie CMA wykorzystują walutę RPA jako prawny środek płatniczy. Jednocześnie Lesotho, Namibia, Suazi emitują własne waluty, sztywno powiązane z randem w relacji 1:1. W efekcie bank centralny RPA odgrywa główną rolę w polityce pieniężnej każdego z krajów członkowskich, gdyż w tym zakresie na poziomie lokalnym nie ma autonomii. W ramach CMA zapewniona jest swoboda przepływu kapitału, dzięki czemu mniejsze kraje członkowskie mają dostęp do rynków pieniężnych i kapitałowych RPA, mogą więc uniknąć finansowania zagranicznego i związanego z nim ryzyka kursowego (Garlińska-Bielawska, 2019, s. 119). Ponadto istotnym instrumentem integracji monetarnej funkcjonującym w ramach CMA jest centralizacja rezerw walutowych we wspólnej puli zarządzanej przez RPA. Jest to zatem asymetryczna unia monetarna, ponieważ hegemonia gospodarcza RPA umożliwiła dominację tego kraju.

Ad. 2. CAEMC, występująca też pod nazwą francuską CEMAC, formalnie działa od 1999 r. W jej skład wchodzi 6 krajów członkowskich ECCAS. CEMAC powstała w wyniku przekształcenia UDEAC (Unii Celnej i Gospodarczej Afryki Środkowej). W efekcie CEMAC jest także unią celną, co jednak nie wpływa realnie na wzrost udziału handlu regionalnego, który w 2015 r. przekraczał zaledwie 2% (Garlińska-Bielawska, 2019, s. 133). Zgodnie z założeniami CEMAC miał doprowadzić do ustanowienia wspólnego rynku i unii gospodarczej, czego nie udało się jednak osiągnąć. Wynika to z bardzo niskiego poziomu rozwoju krajów członkowskich, braku komplementarności, dysproporcji między bogatszymi krajami z dostępem do morza i biedniejszymi śródlądowymi, nakładania się kompetencji wielu instytucji regionalnych, złej infrastruktury, plagi chorób oraz wewnętrznej rywalizacji między krajami (Garlińska-Bielawska, 2019, s. 133). W CEMAC wspólną walutą jest frank CFA emitowany przez wspólny bank centralny. Ponadto, w ramach

unii funkcjonuje subregionalna giełda papierów wartościowych, a także wspólne instytucje finansowe: *Central African Financial Market Supervisory Commission*, *Central African Banking Commission* (zajmujące się kontrolą działalności banków i innych instytucji finansowych, dystrybucją kredytów), *Central African Development Bank*, *Action Group Against Money Laundering in Central Africa*.

Ad. 3. WAEMU, występująca też pod francuską nazwą UEMOA, została utworzona w 1994 r. Należy do niej 8 krajów ECOWAS. W ramach WAEMU cyrkuluje frank CFA. Celem WAEMU jest promowanie regionalnej integracji gospodarczej oraz utworzenie wspólnego rynku. Do osiągnięć integracyjnych WAEMU należą (MFW, 2019):

- stworzenie unii celnej (od 2015 r. uczestniczenie we wspólnej zewnętrznej taryfie celnej ECOWAS),
- częściowa konwergencja polityki gospodarczej (w dużej mierze dzięki przyjętemu w 1999 r., wzorowanym na unijnym, Paktowi Stabilności, Wzrostu i Solidarności, mającemu na celu wzmocnienie makroekonomicznej stabilności, przyspieszenie wzrostu gospodarczego i wzmocnienie konwergencji gospodarek),
- prowadzenie wspólnej polityki sektorowej w określonych obszarach, np. harmonizacja elementów polityki podatkowej. Od ponad dwóch dekad koordynowana jest polityka dotycząca źródeł dochodów, w tym podatku VAT, dochodowego od przedsiębiorstw i z inwestycji portfelowych.

W ramach WAEMU funkcjonuje wspólny bank centralny (fr. *La Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest* – BCEAO), który, oprócz funkcji emisyjnej i realizacji wspólnej polityki pieniężnej, odpowiada za integrację krajowych rynków kapitałowych oraz harmonizację przepisów dotyczących inwestycji finansowych, Zachodnioafrykański Bank Rozwoju (wspierający różnego rodzaju programy finansowania inwestycji w zakresie infrastruktury), wspólna giełda papierów wartościowych (fr. *Bourse Regionale Des Valeurs Mobilières* – BRVM²). Budżet wspólny krajów WAEMU wynosi jedynie 0,3% PKB, trzy razy mniej niż w przypadku UE. Obrazuje to, jak niewielką rolę odgrywają transfery fiskalne (co zakładała klasyczna teoria OOW) oraz stabilizacyjna funkcja budżetu w ramach unii monetarnej. System finansowy jest słabo rozwinięty i koncentruje się w większości krajów w dwóch lub trzech bankach komercyjnych. Wzrastająca obecność panafrykańskich banków doprowadziła jednak do wzrostu konkurencji na rynkach kredytowych i rozwoju rynku międzybankowego, a także przyczyniła się do wzmocnienia mechanizmów transmisji polityki pieniężnej (Christensen, 2014, s. 20). Jednakże, jak wskazują analizy MFW, bardziej aktywne i płynne rynki wtórne i międzybankowe są kluczowe dla rozwoju rynków finansowych i wzmacniania

2 Jej zadania to: organizacja publicznego rynku kapitałowego, publikowanie danych o zawieranych transakcjach, umożliwienie notowania papierów wartościowych, promocja i dalsze rozwijanie wspólnego rynku finansowego.

kanałów transmisji polityki pieniężnej w WAEMU. Czynnikiem stymulującym rozwój rynku międzybankowego może być rozwój rynku transakcji repo, opartych na publicznych papierach dłużnych (IMF, 2019a). Ponadto, jak podkreśla MFW, dalszy rozwój sektora finansowego jest niezbędny dla lepszego wykorzystania oszczędności regionalnych we wspieraniu finansowania sektora prywatnego. W tym celu BCEAO wraz z regionalną giełdą papierów wartościowych rozpoczęły inicjatywy mające na celu ułatwienie dostępu do finansowania dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (IMF, 2019a, s. 13).

Stanowiący dla powyższych dwóch unii monetarnych wspólną walutę Frank CFA (skrót pierwotnie oznaczający fr. *Colonies Francaises d'Afrique*, po dekolonizacji od 1962 r. oznacza *Communité Financière Africaine*) to w istocie rzeczy dwie waluty (używane już od 1945 r., kiedy to Francja wprowadziła w swoich afrykańskich posiadłościach kolonialnych franka CFA, sztywno powiązanego z frankiem francuskim), każda emitowana przez własną strefę walutową:

- Zachodni Frank CFA (XOF) – emitowany jest przez Bank Centralny Państw Afryki Zachodniej (siedziba w Dakarze) dla krajów członkowskich WAEMU,
- Centralny Frank CFA (XAF) – emitowany przez Bank Centralny Państw Afryki Centralnej (siedziba w Jaunde), dla krajów członkowskich CEMAC.

Ponadto:

- w każdej z dwóch unii używa się inaczej wyglądających banknotów i monet, które teoretycznie tylko noszą wspólną nazwę;
- obie waluty są powiązane z euro tym samym sztywnym kursem, co pośrednio zapewnia wymienialność na inne waluty, a dzięki zachowaniu między nimi stałego parytetu są często używane zamiennie. Jednakże, jak podkreśla MFW, takie zasady kursowe funkcjonowania obu stref walutowych mogą stanowić źródło ryzyka regionalnego. Zważywszy na podobieństwa między obiema strefami (powiązania kursowe, wyzwania polityczne i gospodarcze), czynniki wywierające presję na kurs XAF mogą generować efekty *spillover* dla kształtowania się kursu XOF (IMF, 2019). Zgodnie z nomenklaturą MFW kraje członkowskie obu stref walutowych są klasyfikowane jako stosujące konwencjonalne reżimy stałe;
- pełna wymienialność franka CFA gwarantowana przez francuski Skarb Państwa, który w imieniu banków centralnych z Dakaru i Jaunde *de facto* prowadzi politykę monetarną dla dwóch stref walutowych. Tak więc działania obu unii walutowych oparte są na współpracy z francuskimi władzami;
- istnieje centralizacja rezerw walutowych, część rezerw jest utrzymywana na rachunkach operacyjnych w Banku Francji;
- każda ze stref przygotowuje roczny program monetarny, określający próg kredytu rządowego w banku centralnym. Każdy bank centralny ma możliwość ograniczania kredytu refinansowego dostępnego dla banków komercyjnych w celu udzielania kredytów sektorowi prywatnemu. Jednakże nie ma limitów między Francją i krajami członkowskimi (Fwangkwai, 2014, s. 14);

- istnieje swoboda transferu kapitału między Francją a obiema strefami (Makonga, 2020).

Jak podkreśla Christensen (2014, s. 13), mimo że obie strefy franka CFA charakteryzuje stabilność waluty i niskie stopy inflacji na skutek przyjęcia euro jako kotwicy nominalnej, problemem pozostaje trudność w integracji systemów płatności i rynków skarbowych papierów dłużnych oraz harmonizacja instrumentów polityki pieniężnej, mimo jej wspólnych celów.

Jednakże, zgodnie z decyzją z 20 maja 2020 r. podjętą przez francuską Radę Ministrów oraz zaakceptowaną 10 grudnia 2020 r. przez Parlament, wdrażana reforma systemu monetarnego WAEMU będzie oznaczać, że:

- zniesiony zostanie obowiązek deponowania 50% rezerw walutowych BCEAO na rachunku operacyjnym francuskiego Skarbu Państwa;
- rząd francuski wycofa się z aktywnego uczestnictwa w organach WAEMU. Obecnie udział Francji w prawach głosu wynosi 1/15 w głosowaniu dotyczącym polityki pieniężnej, 1/10 przedstawicielstwa w radzie dyrektorów BCEAO, 1/19 w Komisji Bankowej WAEMU.

Jednocześnie, uzgodniono utrzymanie takiego samego poziomu kursu ECO w stosunku do EUR, jaki był stosowany w przypadku franka CFA oraz utrzymanie gwarancji wymienialności na euro przez Skarb Francji.

W wyniku reformy nastąpią zatem istotne zmiany organizacyjno-strukturalne w WAEMU, jednakże nie można mówić o zwiększaniu zakresu autonomii monetarnej. Znaczenie tej reformy ma zatem bardziej symboliczny aniżeli realny wymiar (Makonga, 2020)³.

Ad. 4. W 2000 r. pięć krajów ECOWAS nieposługujących się frankiem CFA (Gambia, Ghana, Gwinea, Nigeria, Sierra Leone) podpisało tzw. Deklarację z Akry (Ghana) oraz Bamako (Mali), które stały się podstawą ustanowienia drugiej strefy walutowej w ramach ugrupowania, Zachodnioafrykańskiej Strefy Walutowej (WAMZ). Decyzja o utworzeniu WAMZ wynikała ze słabych postępów z konwergencją i występowania szoków asymetrycznych w ECOWAS. Utworzenie WAMZ wyrażało tym samym zrewidowanie koncepcji tworzenia unii walutowej w konsekwencji słabego poziomu konwergencji makroekonomicznej krajów członkowskich ECOWAS, w kierunku tzw. szybkiej ścieżki (ang. *fast-track*). Celem wyjściowym przyjęcia nowej strategii integracji walutowej w ramach ECOWAS było wprowadzenie wspólnej waluty ECO dla krajów WAMZ, zaś celem długookresowym projektu było przyjęcie ECO przez wszystkie 15 państw członkowskich ECOWAS, poprzez połączenie się dwóch stref walutowych: WAEMU i WAMZ. WAMZ funkcjonuje od 2002 r. Formalnie każdy kraj członkowski posiada autonomię polityki kursowej i pieniężnej, wyrazem czego jest swoboda wyboru reżimu kursowego.

3 Makonga (2020, s. 1) nazywa ją „nowym porozumieniem o współpracy”, zastępującym układ z 1973 r.

Zgodnie z danymi MFW, kraje te deklarują (*de jure*) stosowanie skrajnych reżimów kursowych, od płynnego (Ghana), poprzez pośrednie należące do *soft pegs* (Liberia), do stabilizowanych kursów stałych (Gwinea). W praktyce (*de facto*) kraje członkowskie zobowiązują się do utrzymania kursu walutowego w ramach 15% fluktuacji wobec USD.

Tabela 5.2. Reżimy kursowe w krajach członkowskich WAMZ

Kraj członkowski WAMZ	Reżim kursowy
Gwinea	System stabilizowanego kursu walutowego (<i>de facto</i> kotwica kursowa do USD)
Nigeria	System stabilizowanego kursu walutowego (<i>de facto</i> kotwica kursowa do USD)
Liberia	System kursu zbliżony do pełzającego (kotwica kursowa do USD)
Sierra Leone	System kursu walutowego bez jednoznacznej definicji
Gambia	System kursu walutowego bez jednoznacznej definicji
Ghana	Kurs płynny

Źródło: IMF (2019b).

WAMZ doświadczała jednak opóźnień we wdrażaniu projektów integracyjnych. Dodatkowo słabe wyniki makroekonomiczne wymuszały kolejną modyfikację założeń.

5.3. ECO – perspektywy nowej waluty w Afryce Zachodniej

Plan stworzenia jednej unii monetarnej poprzez fuzję dwóch funkcjonujących (WAEMU i WAMZ) należy postrzegać jako ambitne przedsięwzięcie. Wskazuje się na psychologiczne znaczenie utworzenia zachodnioafrykańskiej unii monetarnej jako symbolu integracji regionalnej. Irving (2001) podkreśla, że inspiracją dla przedsięwzięcia były doświadczenia unijne z budową UGiW i rolę integracji monetarnej w promowaniu jedności europejskiej.

Mechanizm tworzenia unii walutowej opartej na walucie ECO dla krajów ECOWAS miał być oparty na wypełnianiu kryteriów konwergencji. Kryteria konwergencji zostały podzielone na pierwszorzędne (które miały na celu zapewnienie, że konwergencja prowadzi do tego, że szoki mają charakter symetryczny) oraz drugorzędne (mające na celu zapewnienie konwergencji fiskalnej). Trudności

z osiąganiem szerokiego spectrum kryteriów konwergencji prowadziły do ich modyfikacji, w kierunku zmniejszania ich ilości. W wyniku redukcji przeprowadzonej w 2015 r. (np. eliminacja kryterium dodatniej realnej stopy procentowej, stabilności realnego kursu walutowego), kryteriami pierwszorzędnymi są:

- roczna średnia stopa inflacji mniejsza lub równa 10%,
- deficyt budżetowy w stosunku do nominalnego PKB równy lub niższy niż 3%,
- finansowanie deficytu budżetowego niższe niż 10% w stosunku do ubiegłorocznych przychodów podatkowych,
- rezerwy walutowe brutto pokrywające trzymiesięczny import;
- zaś drugorzędnymi:
- zmienność nominalnego kursu walutowego w granicach $\pm 10\%$,
- dług publiczny w stosunku do PKB mniejszy niż 70%.

Zaakcentowanie znaczenia kryterium inflacyjnego oraz kryteriów fiskalnych wskazuje na próbę czerpania z doświadczeń europejskich przy budowie unii monetarnej. Innym przykładem kopiowania doświadczeń europejskich jest utworzenie Zachodnioafrykańskiego Instytutu Walutowego (ang. *West African Monetary Institute* – WAMI), odwzorowującego zadania powierzone Europejskiemu Instytutowi Walutowemu (EMI) w ramach tworzenia unii monetarnej w EWG. Utworzony w 2000 r. WAMI, instytucja mająca się przekształcić w przyszłości w Zachodnioafrykański Bank Centralny (ang. *West African Central Bank*), ma za zadanie:

- monitorowanie makroekonomicznej konwergencji w krajach członkowskich,
- wspieranie integracji handlowej oraz sektora finansowego,
- wspieranie rozwoju systemów płatności,
- harmonizację statystyk.

Pierwotny czas realizacji unii miał wynosić tylko 3 lata. W praktyce od 2000 r. termin wprowadzenia w życie nowej unii walutowej opartej na wspólnej walucie ECO był już przesuwany kilkakrotnie. W 2014 r. analizowano trzy scenariusze adaptacji wspólnej waluty: tzw. scenariusz *big bang* (natychmiastowego uruchomienia unii dla wszystkich krajów), podejście stopniowe (ang. *gradual approach*) oraz „masy krytycznej” (ang. *critical mass*), zawężającej liczbę potencjalnych uczestników unii. Różnicowało je zatem głównie tempo integracji oraz zakres krajów dopuszczonych do procesu integracyjnego. Ostatecznie ECOWAS zdecydował o przyjęciu tzw. zmodyfikowanego stopniowego podejścia (ang. *modified gradualised approach*) z celem osiągnięcia integracji monetarnej do 2020 r. W tym celu przyjęto w 2018 r. tzw. nową mapę drogową, kładącą nacisk na następujące działania: harmonizację polityk pieniężnych i reżimów kursowych, ustanowienie wspólnego systemu płatności i rozliczeń w ECOWAS, integrację rynków kapitałowych, dla których Zachodnioafrykańska Rada ds. Integracji Rynków Kapitałowych (ang. *West African Capital Markets Integration Council* – WACMIC) określiła strategię rozwoju.

Zastanawiając się nad przyczynami tak długiego okresu podejmowania, niezakończonych do dziś sukcesem, prób tworzenia unii monetarnej w ECOWAS,

wskazuje się, że czynnikiem utrudniającymi jej uruchamianie, a nawet podającym w wątpliwość zasadność jej tworzenia był i nadal pozostaje niski udział handlu wewnątrzregionalnego (oscylujący wokół 10%) w handlu ogółem oraz słabe perspektywy jego wzrostu na skutek małej dywersyfikacji produkcji i konkurencyjnego charakteru gospodarek, a także braku regionalnych sieci produkcyjnych (jakie występują np. w Azji Południowo-Wschodniej). Wśród czynników hamujących rozwój handlu wewnątrzregionalnego podkreśla się także rolę nieformalnego handlu, wysokich barier celnych i pozacelnych oraz niestabilność polityczną (UNCTAD, 2013), a także słabo rozwiniętą sieć transportową (Fwangkwai, 2014, s. 18). Zwraca się uwagę, że czynnikiem stymulującym wzrost handlu powinny być działania rozwijające zdolności produkcyjne krajów, np. poprzez lepszy dostęp do kredytu. Ponadto niezbędna jest harmonizacja polityk gospodarczych, co pozwoliłoby redukować rozbieżności makroekonomiczne między krajami (UNCTAD, 2014).

Kolejnym ograniczeniem jest struktura produkcji gospodarek regionu: wszystkie kraje to eksporterzy surowców do krajów rozwiniętych oraz importerzy netto żywności. Z kolei handel wewnątrzregionalny cechuje dominacja artykułów przemysłowych nad surowcami. Na tym tle odmienną strukturą eksportową charakteryzuje się jedynie Nigeria, silnie uzależniona od eksportu ropy naftowej. Nigeria to jednocześnie najbogatszy i najludniejszy kraj nie tylko regionu, ale i kontynentu (udział Nigerii w PKB ECOWAS to 66%, a w liczbie ludności – 52%). Badania empiryczne wykazują, że *terms of trade* Nigerii różni się od odpowiedniego dla jej sąsiadów, a zatem szok w przypadku tego kraju miałby niską lub ujemną korelację z szokami innych krajów (Garlińska-Bielawska, 2019, s. 144–145). Na niedopasowanie Nigerii zwracają też uwagę Debrun i in. (2003) argumentując, że wielkość kraju oraz nadmierny poziom wydatków budżetowych (mogących prowadzić do wywierania presji na bank centralny i generowania nadmiernej inflacji) powodują, że jedna unia monetarna w ramach ECOWAS nie byłaby korzystna dla wszystkich krajów członkowskich.

Inną barierą rozwoju integracji walutowej jest podatność krajów na szoki asymetryczne. Badania empiryczne nad symetrycznością szoków krajów ECOWAS wykazują, że w dużej mierze na skutek odmienności struktur gospodarczych reagują one asymetrycznie zarówno na szoki podażowe, jak i popytowe oraz monetarne, a zatem należy się spodziewać, że inaczej zareagują na wspólną politykę monetarną. Brak wspólnych źródeł szoków jest szczególnie widoczny w przypadku krajów WAMZ. Spośród krajów członkowskich tej strefy, Nigeria i Ghana są eksporterami netto ropy naftowej, pozostałe kraje – importerami netto. Gospodarki cechuje brak dywersyfikacji produkcji, która jest zdominowana przez artykuły żywnościowe. Wpływ szoków *terms of trade*, wynikających z kształtowania się kursów walutowych oraz pozostałych, na gospodarkę realną może różnorodnie oddziaływać w poszczególnych krajach (Fwangkwai, 2014, s. 18). Nie jest zatem w ich interesie wchodzenie do unii monetarnej bez uprzedniej konwergencji gospodarczej (Harvey, Cushing, 2015).

Kolejnymi ograniczeniami są: niski poziom rozwoju gospodarek, wysokie koszty transakcyjne, nieadekwatna infrastruktura transportowa i energetyczna, ograniczona i poddana uwarunkowaniom politycznym mobilność siły roboczej.

Debrun i in. (2005) dowodzą z kolei, że główną barierą utworzenia dobrze funkcjonującej i akceptowalnej unii monetarnej w ramach ECOWAS jest brak konwergencji fiskalnej, nie zaś niski poziom regionalnego handlu lub asymetria szoków. Wskazuje się ponadto, że sformułowane kryteria konwergencji były nadmiernie ambitne. Szczególnie odnosi się to do krajów członkowskich WAMZ i kryteriów deficytu fiskalnego oraz inflacji (Fwangkwai, 2014, s. 17). Niewystarczający poziom dochodów budżetowych oraz niezrównoważone wydatki budżetowe stanowią wyzwanie dla polityki fiskalnej krajów WAMZ. Finansowanie deficytu poprzez kreację kredytu, wzrosty cen żywności i paliwa oraz nadmierna skala deprecjacji walut krajowych, stały się czynnikami wywierającymi presję inflacyjną w tej grupie krajów (Fwangkwai, 2014, s. 18). Analiza tabeli 5.3 wskazuje, że bliższe wypełnieniu kryteriów konwergencji są kraje członkowskie WAEMU, w przypadku której w 2016 r. siedem krajów wypełniało pięć kryteriów, a jeden kraj – cztery. W przypadku krajów WAEMU niższe stopy inflacji niż w pozostałych krajów ECOWAS notowane od kilku dekad wynikają ze stosowania kotwicy kursowej w stosunku do waluty cechującej się stabilnością monetarną. Różnica w stopach inflacji krajów WAEMU i całego regionu ECOWAS wynosiła średnio 12% od lat 80. (Makonga, 2020).

Tabela 5.3. Wypełnianie kryteriów konwergencji przez kraje ECOWAS (2016)

Kraj	Deficyt budżetowy (% PKB)	Stopa inflacji	Finansowanie deficytu budżetowego	Rezerwy walutowe brutto	Zmienność nominalnego kursu walutowego	Dług publiczny (% PKB)	Liczba wypełnianych kryteriów
1	2	3	4	5	6	7	8
Benin	-6,2	-0,8	0,0	4,4	0,5	4,4	5
Burkina Faso	-3,1	-0,2	0,0	4,4	0,5	34,2	5
Gambia	-9,5	7,9	33,1	2,4	-3,3	117,3	2
Ghana	-10,9	17,5	0,0	2,8	-4,2	73,1	2
Gwinea	0,1	8,2	1,3	1,4	-16,4	43,1	4
Gwinea Bissau	-4,0	1,6	0,0	4,4	0,5	46,1	5
Liberia	2,2	8,8	0,0	3,3	-8,4	36,7	6
Mali	-3,9	-1,8	0,0	4,4	0,5	36,0	5

1	2	3	4	5	6	7	8
Niger	-6,1	0,2	0,0	4,4	0,5	39,7	5
Nigeria	-2,2	15,7	0,0	5,8	-23,5	17,1	4
Rep. Wysp Zielonego Przylądka	-3,5	-1,4	0,0	6,6	0,5	128,6	4
Senegal	-4,2	0,8	0,0	4,4	0,5	62,3	5
Sierra Leone	-6,4	10,8	33,1	4,7	-19,1	55,7	2
Togo	-8,5	0,9	0,0	4,4	0,5	79,4	4
Wybrzeże Kości Słoniowej	-3,9	0,7	0,0	4,4	0,5	42,1	5
Liczba krajów wypełniających kryterium	3	12	13	12	12	11	

Źródło: Macroeconomic Convergence Report on ECOWAS Member States (2016), s. 150.

Pomimo licznych czynników ograniczających, w tym braku wypełniania kryteriów konwergencji, idea wprowadzenia wspólnej waluty ECO ożyła na szczycie krajów ECOWAS w Abudży w czerwcu 2019 r. Na szczycie tym zwrócono uwagę na pogarszanie się konwergencji makroekonomicznej i wezwano kraje do zwiększenia wysiłków w kierunku realizowania tego kluczowego elementu tworzenia unii monetarnej. Na podstawie formułowanych propozycji realne wydawały się cztery scenariusze dalszej strategii wprowadzania waluty ECO (Nubukpo, 2020):

1. Ekspansja WAEMU o kolejne kraje ECOWAS obejmująca kraje o tym samym profilu eksportowym co dotychczasowi członkowie unii. Ten scenariusz zainspirował w grudniu 2019 r. przywódców WAEMU do zawarcia porozumienia z władzami francuskimi odnośnie do zastąpienia franka CFA walutą ECO na terenie WAEMU (tzw. Deklaracja z Abidżanu – ang. Abidjan). W tym scenariuszu wprowadzenie ECO odbywałoby się na podstawie wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej, ustanowienia kursu stałego wobec EUR oraz centralizacji rezerw walutowych, przy osłabieniu techniczno-operacyjnych związków z Francją (brak zaangażowania Francji w zarządzanie rezerwami walutowymi, zniesienie obowiązku utrzymywania części rezerw we francuskim skarbie państwa, wycofanie Francji z uczestnictwa w organach zarządzających unii). Bank Francji pozostałby gwarantem wymienialności między EUR a ECO. Scenariusz ten nazywano (ECO-CFA).
2. Oparcie ECO na konwergencji realnej (PKB *per capita*) w miejsce nominalnej. W takim scenariuszu kraje najlepiej je wypełniające to Wyspy Zielone-

nego Przylądka, Nigeria, Ghana, zatem kraje WAEMU tracą status krajów najlepiej wypełniających kryteria nominalne i status krajów najbardziej przygotowanych do przyjęcia ECO. Proponowane jest wprowadzenie ECO o kursie płynnym oraz bezpośredni cel inflacyjny w strategii banku centralnego. Zwraca się także uwagę na dominującą rolę Nigerii, która być może nie byłaby zainteresowana porzuceniem waluty krajowej (naira). Odmianą takiego scenariusza może stać się zatem wdrażanie ECO pod przywództwem Nigerii (scenariusz ECO-Naira).

3. Powrót do pierwotnych założeń, że ECO zostaje wprowadzone najpierw w WAMZ, potem w WAEMU i następuje fuzja obu unii.
4. Stworzenie „łagodniejszej” wersji unii monetarnej, poprzez nawiązanie do doświadczeń funkcjonującej w latach 1950–1957 Europejskiej Unii Płatniczej (już w latach 60. XX w. proponowano utworzenie Afrykańskiej Unii Płatniczej – ang. *African Payments Union*, na wzór EWG).

Pojawienie się w agendzie ECOWAS tematu ECO wywołało liczne podziały wewnątrz krajów członkowskich. Kraje członkowskie WAMZ wyraziły niezadowolenie z decyzji o wprowadzeniu waluty ECO dla krajów WAEMU, bez czekania na pozostałych członków. Formułowano opinie, że zastąpienie franka CFA przez ECO w ramach WAEMU oznacza *de facto* załamanie idei wspólnej unii monetarnej dla ECOWAS (styczeń 2020 – komunikat WAMZ, oskarżający kraje WAEMU o „pogwałcenie ducha” ECO poprzez przyjęcie Deklaracji z Abidżanu). Wyrazem licznych rozdzźwięków między krajami ECOWAS jest także odmienne stanowisko Nigerii, prowadzącej politykę wyraźnego protekcjonizmu w regionie (np. poprzez zamknięcie granic z Beninem i Nigrem w celu ograniczenia przemytu i wspierania krajowej produkcji rolnej). Brak jednomyślności i napięcia między krajami oraz obiema strefami walutowymi potwierdzają dawno sformułowaną tezę, że w Afryce Zachodniej wciąż jest zbyt duży opór przed wypracowaniem istotnego kompromisu dotyczącego suwerenności monetarnej (Cohen, 2003, s. 289).

Mimo podjętych działań pozwalających na wprowadzenie waluty ECO w krajach WAEMU (które w efekcie doprowadziły do zmian ze strony władz francuskich w funkcjonowaniu infrastruktury instytucjonalnej i aspektów operacyjnych BCEAO), a więc zgodnie z pierwszym scenariuszem proces ten, w związku z pandemią i wynikającymi z niej problemami gospodarczymi (inflacja, wzrost zadłużenia, w tym rosnący dług publiczny), został zawieszony do 2025 r.

5.4. Instrumenty integracji walutowej i finansowej w afrykańskich ugrupowaniach integracyjnych

Oprócz ECOWAS, który należy uznać za REC o najbardziej zaawansowanych koncepcyjnie planach pogłębiania procesów integracyjnych w kierunku pełnej unii monetarnej, pozostałe intensywnie wdrażają różne instrumenty, realizują programy konwergencji, tworzą instytucje, co świadczy o dokonujących się procesach regionalizmu finansowego i/lub walutowego. Poniżej zaprezentowane zostaną podstawowe działania (realne i planowane) w obszarze integracji finansowej i monetarnej w najbardziej zaawansowanych pod tym względem REC⁴.

1. SADC

Przyjęto wspólne wskaźniki konwergencji makroekonomicznej (m.in. inflacja, deficyt budżetowy, realny PKB, PKB *per capita*). W 2014 r. ustanowiono mechanizm monitorowania i implementacji programów konwergencji makroekonomicznej. Utworzony został Komitet Gubernatorów Banków Centralnych, koordynujący działania banków centralnych (koordynacja systemów płatniczych, harmonizacja prawna banków centralnych, wdrażanie dobrych praktyk i standardów w bankowości). Duży nacisk położono na harmonizację systemów regulacyjnych i nadzorczych, ale brak jeszcze uzgodnionych standardów makroostrożnościowych. Podjęto próby tworzenia zintegrowanego systemu płatności i rozliczeń oraz współpracę w zakresie funkcjonowania giełd papierów wartościowych, w kierunku rozwoju wspólnych produktów i wzajemnego notowania spółek. Ważnym działaniem jest zaakceptowana w 2018 r. centralizacja obrotu obligacjami rządowymi na giełdach, co ma istotnie przyczynić się do integracji rynków kapitałowych. Wdrażany jest także regionalny program wspierania inwestycji, w tym mobilizowania przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w regionie. W 2016 r. powstał Regionalny Fundusz Rozwoju (ang. *Regional Development Fund*).

2. COMESA

Utworzono izbę rozliczeniową (ang. *Comesa Clearing House*) oraz regionalny system płatności i rozrachunku. Funkcjonuje także *Trade and Development Bank* (dostarczający pożyczek, kredytów i gwarancji dla krajów członkowskich), *African Trade Insurance Agency* (pierwsza multilateralna agencja ubezpieczania kredytów eksportowych), *Reinsurance Company* (w celu utrzymania działalności ubezpieczeniowej w regionie). Ugrupowanie jest na etapie wdrażania *Financial System Development and Stability Plan*, którego celem jest m.in. wspieranie

4 Kierunki działań zaprezentowane za: AUC (2019).

rozwoju instytucji mikrofinansowych (w tym: rozwój oddziałów bankowych, co może prowadzić do wzrostu kredytu prywatnego w krajach członkowskich oraz rozwój operacji bankowości mobilnej) oraz modernizacja krajowych systemów płatności. Wyzwaniem dla tego ugrupowania są: niskie stopy oszczędności, słabo rozwinięte rynki obligacji, ograniczona baza inwestorów. Kraje cechuje ponadto słaby stopień koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej, oraz duża podatność na szoki asymetryczne. Podkreśla się brak występowania regionalnej giełdy papierów wartościowych oraz funkcjonowania systemu banków korespondentów.

3. EAC

Realizowana jest harmonizacja polityk fiskalnych (traktat podatkowy eliminujący m.in. podwójne opodatkowanie oraz praktyki unikania płacenia podatków) i pieniężnych, systemów finansowych (w tym regulacji dla systemów bankowych i usług finansowych) i płatniczych, standardów rachunkowości. Wprowadzone zostały tzw. kodeksy postępowania (m.in. na rynku papierów skarbowych, dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, w celu promowania efektywnych praktyk rynkowych i standardów). Planowane jest przyjęcie ustawy o nadzorze. W ugrupowaniu podjęto ambitne plany działań instytucjonalnych – np. ustanowienie *East African Monetary Institute*, *East African Central Bank* oraz *Bureau of Statistics*.

4. ECCAS

Przyspieszenie integracji finansowej i monetarnej ma się odbywać na bazie istniejącej unii monetarnej – CEMAC. Planuje się ustanowienie regionalnych instytucji finansowych i monetarnych, przygotowujących całe ugrupowanie do wprowadzenia wspólnej waluty, obejmującej, oprócz krajów członkowskich CEMAC, pozostałe kraje. Dotychczasowe działania koncentrowały się na ujednoliceniu i standaryzacji statystyk handlu zagranicznego, ustanowieniu regionalnego banku danych społeczno-ekonomicznych. Trudności z realizacją tej płaszczyzny integracji wynikają w dużej mierze z trudności z koordynacją polityk gospodarczych, wynikających z ograniczeń finansowych w poszczególnych krajach.

5. CEN-SAD

Mimo niskiego stopnia podejmowanych inicjatyw integracyjnych, podjęto działania w celu harmonizacji polityki finansowej, pieniężnej i bankowej. Ugrupowanie deklaruje wzorowanie się na doświadczeniach CEMAC i WAEMU.

5.5. Specyfika i wyzwania procesów integracji walutowej w ramach Wschodniokaraibskiej Unii Walutowej (ECCU)

W regionie Karaibów funkcjonuje Wschodniokaraibska Unia Walutowa (ang. *Eastern Caribbean Currency Union*, ECCU) składająca się z 8 gospodarek regionu (w tym 6 niepodległych krajów: Antigua i Barbuda, Dominika, Grenada, St. Kitts i Nevis, St. Lucia, St. Vincent i Grenadyny, oraz dwa brytyjskie terytoria zależne: Anguilla i Montserrat). Kraje te, wraz z sąsiednimi, tworzą Wspólnotę Karaibską i Wspólny Rynek CARICOM (ang. *Caribbean Community and Common Market*). W 1992 r. gubernatorzy banków centralnych CARICOM zdecydowali o utworzeniu do 2000 r. Karaibskiej Unii Walutowej (ang. *Caribbean Monetary Union* – CMU) obejmującej wszystkie państwa członkowskie. Inicjatywa ta miała na celu narzucenie dyscypliny inflacyjnej krajom CARICOM i pogłębienie procesu integracyjnego w jego ramach, jednakże nie udało się jej zrealizować. ECCU jest klasyfikowana jako asymetryczna unia walutowa, gdyż jest zbiorowym systemem *currency board*, w ramach którego kotwicę kursową stanowi USD. Jednocześnie jest „głęboką” odmianą integracji monetarnej, posiadającą jej kluczowe atrybuty.

Wspólną walutą ECCU jest dolar wschodniokaraibski (XCD). Ustanowiony w 1983 r. bank centralny unii (ECCB, ang. *Eastern Caribbean Central Bank*) zastąpił uprzednio funkcjonujący *Eastern Caribbean Currency Authority* (ECCA), realizujący „prymitywne” zadania izby walutowej w postaci: funkcji emisyjnej, wymiany depozytów bankowych na walutę, stanowienia izby rozliczeniowej dla transakcji handlowych i komercyjnych (Hendrickson i in., 2011, s. 2). Wskazuje to, że procesy integracji walutowej w tym obszarze mają długą historię. W ich pierwotnej formie rolę kotwicy kursowej odgrywał GBP. ECCB wypełnia szerszy mandat banku centralnego, wśród jasno zdefiniowanych głównych celów kluczowymi są: regulowanie dostępności kredytu i pieniądza, utrzymanie stabilności waluty krajowej i integralności systemu bankowego, wspieranie zrównoważonego wzrostu i rozwoju krajów członkowskich. ECCB ma również statutowy obowiązek nadzorowania systemu bankowego oraz niebankowych instytucji finansowych. Najistotniejszym segmentem nadzoru jest bankowość komercyjna, której aktywa stanowią 70% aktywów sektora bankowego.

Istotnym instrumentem integracji monetarnej ECCU jest *pooling* rezerw walutowych, zarządzany przez ECCB. Rezerwy są alokowane w poszczególnych krajach członkowskich na podstawie kształtowania się stanu kredytu krajowego i pieniądza rezerwowego (Hendrickson i in., 2011, s. 3). Zgodnie z prawem, ECCB jest zobowiązany do utrzymywania rezerw walutowych odpowiadających 60% bankowych depozytów na żądanie (tzw. *statutory benchmark*, co powoduje, że ECCU jest określana jako *quasi-currency board*), zaś operacyjnie (tzw. *operational*

benchmark) wskaźnik pokrycia kształtuje się na poziomie 80% (Dehesa i in., 2009, s.13). W rzeczywistości rezerwy walutowe pokrywają prawie w 100% emisję pieniądza i pasywa na żądanie (M0), często przekraczając nawet ten poziom (IMF, 2020, s. 2). Oceniając adekwatność poziomu rezerw walutowych ECCU, należy zauważyć, że jest on podobny do innych gospodarek funkcjonujących w takich warunkach (unii walutowych krajów rozwijających się, gospodarek uzależnionych od turystyki). Obecny poziom rezerw jest także adekwatny z punktu widzenia zarządzania nierównowagami na rachunku obrotów bieżących (m.in. zapewniając wymagane pokrycie 3-miesięcznego importu). Jest to istotne, gdyż kraje ECCU są szczególnie narażone na szoki wynikające z transakcji rachunku obrotów bieżących, zważywszy na ich silne uzależnienie od turystyki jako źródła napływu dewiz (ponad 70% dochodów eksportowych pochodzi z turystyki) oraz podatności na klęski naturalne.

Jednakże, należy zauważyć, że obowiązująca zasada pokrycia była ustanowiona jeszcze przez ECCA, w innych realiach funkcjonowania gospodarki, kiedy istniały ograniczenia dla transakcji kapitałowych. Zasada pokrycia (odniesienie tylko do depozytów na żądanie) nie została zmieniona, mimo całkowitej liberalizacji przepływów kapitałowych, która dokonała się w 2005 r., i która, wraz z „pogłębianiem finansowym” (ang. *financial deepening*) stanowi wyraz wzrostu znaczenia procesów międzynarodowej integracji finansowej. Oznacza to, że poziom rezerw walutowych, ze względu na nowy charakter potencjalnych szoków dla gospodarek (gwałtowne ruchy kapitałów – zarówno odpływy, jak i wstrzymanie w napływach), może nie być wystarczający. Podkreśla się, że zwłaszcza sytuacje gwałtownych odpływów depozytów z systemu bankowego mogą stanowić wyzwanie dla ECCB w warunkach obecnie istniejącego stopnia pokrycia. Dla przykładu, poziom rezerw walutowych z 2008 r. był w stanie zamortyzować odpływ kapitału odpowiadającego 20% depozytów, ale już byłby niewystarczający dla zażegnania kryzysu systemowego w systemie bankowym spowodowanego wycofaniem np. 40% depozytów (*casus* Urugwaju z 2002 r.). Depozyty walutowe, których udział w ogóle depozytów dynamicznie wzrastał, stanowiły w 2008 r. 17% ogółu depozytów bankowych, co odpowiada 15% PKB kraju. Podkreśla się, że mimo iż poziom dolaryzacji nie jest jeszcze bardzo wysoki (w porównaniu np. z Urugwajem, dotkniętym takim typem kryzysu), mały rozmiar gospodarek i otwartość rachunków kapitałowych stanowią istotne czynniki podatności na niestabilność. Czynnikiem ryzyka wynikającym z gwałtownego odpływu kapitału (ang. *capital flight*) jest także dług publiczny, w dużej części uzależniony od finansowania zagranicznego (Dehesa i in., 2009).

Od strony instytucjonalnej w konstrukcji ECCU na uwagę zasługują liczne instytucje finansowe, będące wyrazem podejmowanych inicjatyw rozwoju rynków kapitałowych (Hendrickson i in., 2011, s. 24). Są to:

- *Eastern Caribbean Home Mortgage Bank*, tworzący rynek wtórny dla mieszkaniowych kredytów hipotecznych,
- *Eastern Caribbean Stock Exchange*, tworząca rynek wtórny dla akcji,

- *Eastern Caribbean Enterprise Fund*, będący funduszem inwestycyjnym i venture capital ukierunkowanym na finansowanie start-upów biznesowych oraz długoterminowych projektów,
- *Eastern Caribbean Unit Trust Company*, stanowiący regionalny fundusz powierniczy promujący inwestycje ze strony małych inwestorów.

Jak w każdym *currency board*, kiedy kurs walutowy jest usztywniony, a baza monetarna odpowiada na popyt, nie ma powodów, aby władza monetarna kontrolowała agregaty monetarne. Nie ma zatem aktywnej roli dla polityki pieniężnej, stąd ECCB praktycznie nie wykorzystuje instrumentów polityki pieniężnej (mimo że ma do swojej dyspozycji stopy dyskontowe i redyskontowe, rezerwę obowiązkową i inne narzędzia). Dyscyplina monetarna wzmocniona jest fiskalną; pożyczki banku centralnego dla rządów krajów członkowskich i utrzymywanie emitowanych przez nie bonów skarbowych są ograniczone odpowiednio do 5% oraz 10% bieżących przychodów danego rządu (Hendrickson i in., 2011, s. 2).

Konsekwencją oparcia ECCU na reżimie *currency board* jest bardzo ograniczony zakres realizacji funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji (ang. *Lender of Last Resort* – LOLR), oraz jej „kryzysowej” odmiany, w postaci instrumentu tzw. Awaryjnego Wsparcia Płynnościowego (ang. *Emergency Liquidity Assistance* – ELA) w ECCB, gdyż z założenia, baza monetarna musi mieć pokrycie w rezerwach walutowych. Możliwości realizacji funkcji LOLR są ograniczone podażą płynności ze strony międzynarodowych rynków kapitałowych i/lub wymiennością między możliwością wykorzystania nadwyżkowych rezerw walutowych a ochroną stałego kursu walutowego (Dehesa i in., 2009, s. 10). Dodatkowo zdolność ECCB do wypełniania funkcji LOLR jest ograniczona jego architekturą instytucjonalną – wymaga jednomyślnej aprobaty w głównym organie decyzyjnym (*Monetary Council*) ECCB, składającym się z Ministrów Finansów wszystkich krajów członkowskich, co ogranicza dyskrejonalność banku centralnego we wspieraniu nie płynnych, ale wypłacalnych banków.

Wyzwanie dla funkcjonowania ECCU stanowią (IMF, 2020):

- duża ekspozycja na szoki zewnętrzne (globalne, np. finansowe, oraz wynikające z katastrof naturalnych), podatność na szoki *terms of trade* oraz brak korzyści skali,
- utrzymanie stabilności fiskalnej i procykliczny charakter polityk gospodarczych wynikający ze specyfiki ECCU i towarzyszących ryzyk.

Występowanie katastrof naturalnych (ECCU jest jednym z najbardziej narażonych na katastrofy naturalne regionem na świecie) wpływa na funkcjonowanie unii, prowadząc nie tylko do strat w ludności, ale także zniszczeń w infrastrukturze i kosztów dla budżetu. Sektor prywatny jest z reguły nieubezpieczony lub ubezpieczony na bardzo niskim poziomie od katastrof naturalnych. W konsekwencji niewystarczającego poziomu rynkowego ubezpieczenia, rządy krajowe muszą stać się „ostatecznym ubezpieczycielem”, ponosząc nie tylko koszty związane z naprawą infrastruktury publicznej, ale także z prywatnymi szkodami i wsparciem

socjalnym (Guerson, 2020, s. 4). Istniejący instrument w postaci *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF), mający za zadanie zapewnianie natychmiastowego wsparcia płynnościowego, do którego mają obecnie dostęp kraje członkowskie, posiada niewystarczające zasoby i wiąże się z wysokim kosztem korzystania z dostępu (Guerson, 2020, s. 4, 7). Wynikające z szoków zewnętrznych duże wahania produkcji i dochodów budżetowych dodatkowo są jeszcze wzmacnane przez niepewność i zmienność w napływach kapitałów w ramach tzw. polityki przyznawania obywatelstwa w zamian za inwestycje (ang. CBI – *Citizenship by Investment Programmes*). W efekcie inwestycje publiczne cechują się dużymi wahaniami, co przekłada się na cykliczność wzrostu gospodarek. Wobec problemów z utrzymaniem stabilności fiskalnej krajów członkowskich, ECCB wspiera działania mające na celu stworzenie średniookresowych ram fiskalnych i strategii zarządzania długiem. W ramach unii przyjęto za cel osiągnięcie poziomu długu publicznego nieprzekraczającego 60% PKB do roku 2030, kraje zobowiązały się do zrównoważonej polityki fiskalnej (ang. *fiscal prudence*), a ECCB monitoruje ten proces.

Uwzględniając powyższe, wśród wyzwań integracyjnych MFW dostrzega trzy kluczowe obszary działań (IMF, 2020):

- 1) wzrost integracji fiskalnej, poprzez koordynację polityk przychodów budżetowych oraz stworzenie wspólnego systemu buforów fiskalnych, czemu powinna towarzyszyć polityka wzmocnienia zarządzania fiskalnego na poziomach narodowych,
- 2) wzrost integracji finansowej, poprzez dobrze skonstruowany plan etapowego wprowadzania unii bankowej i podejmowania działań zapewniających stabilność finansową,
- 3) scementowanie unii monetarnej poprzez wzrost efektywności systemów płatniczych w ramach wprowadzania waluty cyfrowej.

Jednocześnie MFW dostrzega pozytywne sprzężenia i współzależności między tak zdefiniowanymi obszarami: integracja fiskalna może wzmocnić rolę sektora rządowego we wspieraniu budowy silnego systemu bankowego, zaś silniejszy system finansowy może przyczynić się do poprawy efektywności systemów płatności.

Specyfika uwarunkowań krajów w ramach ECCU (w szczególności podatność na katastrofy naturalne) sprawia, że priorytetem polityki fiskalnej powinno być zapewnienie obsługiwalności długu publicznego i stworzenie odporności na szoki zewnętrzne. W tym celu podejmowane są konkretne działania. W marcu 2019 r. kraje ECCU przyjęły inicjatywę harmonizowania programów CBI, co mogłoby się przyczynić do osiągnięcia trwałości przychodów budżetowych i tym samym wspierać stabilność finansową. Funkcjonowanie programów CBI w sposób nieskoordynowany stanowi wyzwanie dla zarządzania makroekonomicznego, zważywszy na ryzyko *sudden stop* oraz wzrost konkurencji między krajami w przyciąganiu kapitału.

MFW podkreśla także konieczność koordynacji regionalnej systemu ulg podatkowych, dzięki czemu wszystkie kraje ECCU odniosłyby korzyść. Konkurencja

między krajami w stosowaniu ulg podatkowych nie prowadzi, jak wynika z badań empirycznych MFW, do istotnych korzyści makroekonomicznych (wpływu na wolumeny napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wzrost PKB, zatrudnienie), zaś zwiększa koszty fiskalne (IMF, 2020, s. 13). Poprzez regionalną koordynację polityk kształtowania dochodów budżetowych (ulg podatkowych oraz programów CBI) integracja fiskalna może tworzyć „przestrzeń fiskalną” dla inwestycji publicznych (IMF, 2020, s. 26).

W ramach tworzenia buforu fiskalnego stanowiącego *pooling* zasobów finansowych na wypadek szoków (np. katastrof naturalnych) czy niepewności odnośnie do wpływów budżetowych (z turystyki, czy też z programów CBI), MFW rekomenduje wprowadzenie instrumentu w postaci Regionalnego Funduszu Stabilizacyjnego (ang. *Regional Stabilisation Fund* – RSF). Fundusz taki, absorbując szoki, wygładzałby asymetrie występujące między krajami (wynikające z różnic w rozmiarach sektorów turystycznych i rolnych, skali i częstotliwości występowania katastrof naturalnych), tym samym stanowiłby regionalny instrument podziału ryzyka fiskalnego (IMF, 2020, s. 14–15). Mechanizmy takie, w postaci buforów fiskalnych utworzonych z wpływów z tytułu CBI, posiadają już indywidualnie niektóre kraje (Grenada oraz St. Vincent i Grenadyny), zatem instrument regionalny mógłby uzupełniać jednostronne ubezpieczenie. RSF przyczyniłby się do redukcji procykliczności wydatków publicznych i zwiększenia inwestycji publicznych, poprzez oszczędzanie zasobów w okresach dobrej koniunktury i finansowanie inwestycji w okresach dekonunktury. Badania symulacyjne MFW, oparte na dynamicznym modelu równowagi ogólnej sześciu gospodarek ECCU wykazują, że oszczędzanie zasobów, które historycznie wykorzystywane były do finansowania rządowych wydatków, może zwiększać inwestycje publiczne o 0,5–1,5% PKB rocznie. Efekt stabilizacyjny przenosi się także na wzrost prywatnych inwestycji, zatrudnienia, produkcji i wynagrodzeń. W długim okresie, prawdopodobny wzrost inwestycji publicznych przyczyni się do wzrostu produkcji, konsumpcji i dochodów z tytułu pracy. Ponadto, korzyść z tytułu szybszego ożywienia gospodarczego w następstwie klęski naturalnej przewyższa koszt alternatywny funkcjonowania RSF, zawierającego zniekształcające podatki wprowadzone dla obsługi dodatkowo wykreowanego długu publicznego (IMF, 2020, s. 14–15). Jednocześnie istotne jest, aby system zarządzania takim regionalnym buforem fiskalnym był transparentny, z jasno określonymi regułami w zakresie oszczędności i inwestycji, oraz nie wiązał się z zaangażowaniem ECCB ani nie rodził obaw o włączenie jego środków finansowych (rezerw walutowych) w struktury funduszu. Silny mandat zarządczy jest niezbędny, aby nie występowało zjawisko pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*) i ryzyko nadużyć ze strony podmiotów publicznych krajów członkowskich ECCU, oraz aby zachować wiarygodność unii funkcjonującej na podstawie *currency board*. Od strony technicznej, Guerson (2020) proponuje finansowanie buforu fiskalnego (który nazywa funduszem oszczędnościowym) ze środków napływających w ramach programów CBI. Z badań empirycznych wynika, że kraje

członkowskie potrzebowałyby takiego buforu o zasobach stanowiących 6–12% PKB i rocznych oszczędności budżetowych 0,5–1,9% PKB, aby zapewnić zrównoważone finansowanie bez ryzyka niewystarczającego poziomu środków dla pokrycia 96% kosztów fiskalnych katastrof naturalnych. Dodatkową ochronę można byłoby osiągnąć wykorzystując instrumenty rynkowe (emisję obligacji), dla dużych i o mniejszej częstotliwości katastrof, co wiązałoby się jednak ze znacznymi kosztami.

Problemem funkcjonowania ECCU jest słaba i fragmentaryczna regulacja instytucji niebankowych (towarzystw ubezpieczeniowych, unii kredytowych), które w ostatnich latach odnotowują wzrost znaczenia w funkcjonowaniu rynku finansowego unii. Zharmonizowanie regulacji na poziomie regionalnym zostało już przygotowane, ale wciąż nie jest przyjęte przez krajowe jurysdykcje. ECCB wraz z instytucjami krajowymi wdraża reformy modernizujące nadzór bankowy i standardy rachunkowości w sektorze bankowym. Kluczowe wyzwania w odniesieniu do integracji systemu finansowego dotyczą systemu gwarantowania depozytów, utworzenia jednego organu nadzorczego dla instytucji niebankowych. Postęp działań integracyjnych w tych obszarach opóźnia proces legislacyjny na poziomie poszczególnych krajów oraz brak konsensusu na poziomie regionalnym. W wyniku opóźnień i fragmentaryczności we wdrażaniu reform, słabości sektora finansowego pozostają i zwiększają ryzyka dla tego systemu. Dlatego też MFW rekomenduje stworzenie agendy działań w obszarze integracji finansowej, z podzieleniem okresów realizacji zadań na krótkookresowe, średniookresowe i długookresowe (IMF, 2020, s. 16–19):

- w krótkim okresie, powinny zostać wdrożone działania zwiększające zakres regulacji i nadzoru w systemie bankowym (wymogi dotyczące ryzyka rynkowego i operacyjnego, w tym cyberbezpieczeństwa; modernizacja legislacji dotyczącej niewypłacalności);
- w średnim okresie działania powinny się koncentrować na usprawnieniu zarządzania w ECCB (konieczny wzrost autonomii operacyjnej w zarządzaniu ECCB, zaangażowanie rządów krajowych powinno być zredukowane do polityki kursowej i wsparcia fiskalnego), w bankach i uniach kredytowych, konsolidacji nadzoru finansowego. Konieczne jest także ustanowienie hierarchii między różnymi celami polityki pieniężnej, w kierunku nadania priorytetowego znaczenia celowi stabilności cenowej oraz określenia stabilności finansowej jako celu drugorzędnego. Rozwiązanie takie mogłoby się przyczynić do lepszego wdrażania regulacji, szczególnie w sytuacji zaistnienia konfliktu między celami. Wzmocnienie nadzoru nad instytucjami niebankowymi może z kolei przyczynić się do poprawy ich bilansów. Istotne działania to także: ustanowienie zasad upadłości instytucji niebankowych, dokończenie harmonizacji zasad regulacyjnych dla instytucji ubezpieczeniowych i emerytalnych, wzmocnienie nadzoru ECCB nad uniami kredytowymi;

- w długim okresie można byłoby podjąć działania w kierunku ustanowienia unii bankowej, a w jej ramach sieci bezpieczeństwa finansowego oraz zasad upadłości banków i zarządzania kryzysowego (w tym instrumentów LOLR/ELA). Jest to szczególnie istotne w sytuacji podziału ryzyka fiskalnego, gdyż brak odpowiednich regulacji gwarantujących stabilność systemu finansowego mógłby generować tzw. pokusę nadużycia i obniżać standardy kredytowe. Regionalne ramy dla funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego (obejmującego zasady LOLR/ELA oraz ubezpieczania depozytów) mogłyby bardziej efektywnie wspierać stabilność finansową poprzez umożliwienie większej dywersyfikacji ryzyka i dostęp do większej ilości zasobów, zwiększając wiarygodność. Wprowadzenie systemu gwarantowania depozytów może zredukować ryzyko wystąpienia runu⁵ na banki, gdyż gwarancje narodowe mogą się okazać niewystarczające w sytuacji problemów ze zrównoważeniem budżetu krajowego. Efektywne ułatwienie płynnościowe może pomóc uniknąć ryzyka nacisków „płynnościowych” na wypłacalne banki, zatem ograniczać ryzyko kryzysu systemowego.

ECCB realizuje kilka inicjatyw reformujących tradycyjny system płatniczy, m.in. wdrożony w 2009 r. projekt *Eastern Caribbean Automated Clearing House* (ECACH) czy *Electronic Funds Transfer* (EFT). W marcu 2019 r. rozpoczął także pilotażowy program waluty cyfrowej banku centralnego (DXCD). Kraje członkowskie zadeklarowały wzrost wykorzystywania kart kredytowych, debetowych i transferów elektronicznych o 40–60% do 2025 r. Inicjatywę wymusił niejako wysoki koszt i niska efektywność usług płatniczych w sektorze bankowym oraz niski poziom adaptacji nowych technologii przez sektor prywatny (IMF, 2020, s. 7). W opinii władz zarządzających ECCB, cyfrowa wersja waluty może wpierać transformację gospodarczą w krajach członkowskich (IMF, 2020, s. 2).

Ponadto, jak zauważa MFW, w celu zapewnienia wzrostu ECCU powinna kontynuować działania ukierunkowane na reformy strukturalne oraz wspieranie rozwoju sektora prywatnego poza dominującą obecnie turystykę. Oprócz promowania rozwoju sektorów nieturystycznych, należy także dokonywać dywersyfikacji wertykalnej (w ramach sektora), np. poprzez rozwój turystyki medycznej. Reformy strukturalne powinny obejmować wzmacnianie inwestycji i biznesu, reformy rynku pracy, poprawę efektywności sektora publicznego, redukcję kosztów energii i transportu (IMF, 2020, s. 24, 53).

Dodatkowym kierunkiem działań, związanym ze wzrostem integracji finansowej z gospodarką globalną, powinno być dążenie ECCB do ustanowienia linii kredytowych z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (w szczególności zagranicznymi bankami centralnymi) w celu dodatkowego zabezpieczenia się przed gwałtownymi ruchami kapitału (Dehesa i in., 2009, s. 17).

5 Masowe wycofywanie depozytów z systemu bankowego.

5.6. Regionalne Porozumienia Finansowe w procesach regionalizmu finansowego

W ramach Globalnej Sieci Bezpieczeństwa Finansowego, Regionalne Porozumienia Finansowe można uznać za element pośredni pomiędzy jednostronnym ubezpieczaniem się (w postaci akumulacji rezerw) oraz wsparciem multilateralnym ze strony międzynarodowych instytucji finansowych (ECB, 2016, s. 48).

RFA pierwszej generacji zaczęły powstawać w latach 70. XX w. Zaliczamy do nich:

- *Arab Monetary Fund* (AMF) powstały w 1976 r.
- *Latin American Reserve Fund* (FLAR) powołany w 1989 r. (w pierwotnej postaci w 1978 r. jako *Andean Reserve Fund* – FAR).

Ich zasadniczym celem było dostarczanie zasobów finansowych krajom dotkniętym problemami bilansu płatniczego oraz zapobieganie przeradzania się ich w kryzysy płatnicze i przenoszenia na pozostałe gospodarki w regionie poprzez efekt zarażania (ang. *contagion*). Motywem powoływania RFA pierwszej generacji była potrzeba rozwijania alternatywnych mechanizmów finansowania wobec spadku napływów kapitałów międzynarodowych podczas i w następstwie kryzysów zadłużeniowych (głównie w Ameryce Łacińskiej). Utworzenie AMF było z kolei odpowiedzią na nadmiar płynności wynikający ze wzrostu cen ropy naftowej – miało na celu redystrybuowanie zakumulowanego przez kraje nadwyżkowe majątku w regionie poprzez stworzenie instrumentu dostarczania płynności dla krajów zgłaszających na nią popyt.

RFA drugiej generacji, powoływane od lat 90. XX w., powstają głównie w celu szybkiego alokowania płynności międzynarodowej. Ich celem jest zarówno zapobieganie, jak i zarządzanie kryzysami płatniczymi, jednakże szerzej rozumianymi – np. także jako krótkoterminowe wsparcie finansowe dla sektorów bankowych. Stąd nie przybierają one tylko formy *poolingu* rezerw walutowych (tradycyjna forma RFA pierwszej generacji), ale także regionalnych sieci bilateralnych umów swapowych. Do RFA drugiej generacji należą:

- *Chiang Mai Initiative* (CMI) – porozumienie o utworzeniu sieci bilateralnych linii swapowych, powstałe w 2000 r. w odpowiedzi na kryzys finansowy w Azji Południowo-Wschodniej z lat 1997–1998, w trakcie, którego zawiodły mechanizmy wsparcia kredytowego ze strony MFW, oraz jego następca *Chiang Mai Initiative Multilateralisation* (CMIM), który w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy został w 2010 r. wzmocniony pod względem jego zasobów oraz kształtu instytucjonalnego;
- *Eurasian Fund for Stabilization and Development* (EFSD) ustanowiony w 2009 r., funkcjonujący uprzednio jako *Eurasian Anti-Crisis Fund* (ACF);
- porozumienia funkcjonujące w ramach UE i UGiW: *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), *European Financial Stability Facility* (EFSF), oraz o charakterze permanentnym *European Stability Mechanism* (ESM).

W przeciwieństwie do wymienionych powyżej RFA funkcjonujących w ramach UE i UGiW pozostałe nie funkcjonują ściśle w granicach ugrupowań integracyjnych. Dla przykładu CMIM obejmuje kraje ASEAN+3. Członkostwo w pozostałych RFA także nie pokrywa się z obszarem funkcjonowania konkretnego regionalnego ugrupowania integracyjnego. Wydaje się zatem, że występowanie regionalizmu finansowego w postaci RFA nie będzie stanowiło impulsu dla tworzenia lub pogłębiania regionalizmu walutowego (np. w postaci systemu stabilizowania kursów walutowych). Warto także zauważyć, że większość RFA jest tworzona przez kraje *emerging markets* oraz rozwijające się. Tłumaczyć to należy:

- brakiem odpowiednich mechanizmów dostarczania krótkoterminowej płynności na poziomie globalnym, co przekłada się na niepewność tych krajów związaną z dostępem do środków finansowych MFW oraz wadami wynikającymi z wykorzystywaniem tej płaszczyzny wsparcia (*conditionality*⁶, *stigma effect*⁷),
- faworyzowaniem krajów rozwiniętych przez banki centralne uruchamiające linie swapowe, co powoduje, że instrument ten charakteryzuje się brakiem zinstytucjonalizowania i wysokim stopniem dyskrecjonalności (co było widoczne w trakcie globalnego kryzysu finansowego 2007–2009).

Funkcjonujące RFA różnią się między sobą pod wieloma względami. Różny jest zakres zdolności pożyczkowej poszczególnych RFA. Dla przykładu, „mniejsze”, pod względem środków finansowych RFA mają zdolność pożyczkową poniżej 10 mld USD, podczas gdy „największe” CMIM oraz ESM odpowiednio: 240 mld USD i 500 mld USD. Czynnikiem różnicującym poszczególne RFA jest także cel ich ustanowienia, mechanizm dostępu, system sprawowania nadzoru (ang. *surveillance mechanisms*) oraz warunki udzielania wsparcia finansowego. Różna jest także częstotliwość i stopień wykorzystywania zasobów finansowych przez państwa członkowskie.

Większość RFA dostarcza środków finansowych krajom borykającym się z problemami płatniczymi, prewencyjnie zapobiegając kryzysom gospodarczym oraz efektom zarażania. Niektóre RFA (np. AMF, FLAR) ustanawiają warunki i zakres niezbędnych dostosowań makroekonomicznych przed podstawieniem środków finansowych. W ramach niektórych RFA (np. CMIM) udzielenie wsparcia pozostaje w związku z warunkami wsparcia finansowego ustanowionymi przez MFW.

6 *Conditionality* (uwarunkowanie) jest tradycyjną konstrukcją stosowaną w polityce kredytowej MFW. Polega na udzieleniu wsparcia pod warunkiem wypełnienia określonych warunków przez beneficjenta (najczęściej wdrożenia pakietu reform gospodarczych opartych na sformułowanych przez MFW wytycznych).

7 *Stigma effect* (efekt stygmatyzacji) rozumiany jest jako obawa przed korzystaniem ze wsparcia kredytowego MFW, gdyż może to pogarszać percepcję kraju na międzynarodowych rynkach finansowych, utrudniając dostęp do alternatywnych form kredytowania.

Tabela 5.4. Cztery RFA i ich wybrane charakterystyki – porównanie

RFA	Liczba krajów członkowskich	Rozmiar funduszu	Technika tworzenia zasobów	Czy ma możliwość emisji obligacji?	Polityka <i>conditionality</i>
FLAR	8	3,6 mld USD	<i>Pooling</i> z zasobów krajowych (subskrypcja kapitału) oraz pożyczanie na rynku	Tak	<i>De facto</i> brak <i>conditionality</i>
CMIM	13	240 mld USD	Sieć bilateralnych porozumień swapowych: USD – waluta lokalna	Nie	Dla wsparcia przekraczającego 40% kwoty udziałowej, wymagany program MFW
AMF	22	2,7 mld USD	<i>Pooling</i> z zasobów krajowych (subskrypcja kapitału) oraz pożyczanie na rynku	Tak	Wymagany program dostosowawczy, z wyjątkiem dwóch szybkich linii kredytowych
EFSD	6	8,5 mld USD	<i>Pooling</i> zasobów krajowych (wkład z środków budżetowych)	Nie	W jednym z dwóch kategorii pożyczek, wymagana implementacja uzgodnionych zasad polityk

Źródło: opracowanie własne na podstawie Muhlich, Fritz (2016), Rhee i in. (2013).

Na podstawie obserwacji wieloletniego okresu funkcjonowania różnych RFA można wysunąć wniosek, że nie stają się one realnym czynnikiem pogłębiania zakresu integracji w kierunku pełnej unii monetarnej. Widać to wyraźnie na przykładzie CMIM i regionalizmu azjatyckiego. Na początku XXI w. tworzone wizje pogłębiania integracji w ramach ASEAN w kierunku unii monetarnej, upatrując w CMI, następnie w CMIM katalizatora tych procesów. Ciekawą wizję budowy unii monetarnej przedstawili Lee i Yoon (2007, s. 27–28). Bazując na doświadczeniach europejskich, zaproponowali trzyetapowy proces budowy unii monetarnej. Pierwszy etap to instytucjonalizacja CMI oraz stworzenie struktur instytucjonalnych. Drugi etap to wprowadzenie wspólnego systemu kursowego i koordynacja polityki kursowej. Etap trzeci to wprowadzenie wspólnej waluty i utworzenie wspólnego banku centralnego. Dziś można powiedzieć, że realne procesy integracyjne zakończyły się na pierwszym etapie, nie widać zaś perspektyw przechodzenia do etapów kolejnych.

Zakończenie

W świetle teorii integracja regionalna jest rozwiązaniem drugim po najlepszym w porównaniu z wolnym handlem i swobodnym przepływem czynników produkcji w skali światowej stanowiącej rozwiązanie optymalne. Może prowadzić do zwiększenia skali produkcji (wzrost rozmiarów rynku) i poprawy jej efektywności spowodowanej wzrostem specjalizacji odzwierciedlającej przewagi komparatywne, zaostrezenia konkurencji wymuszającej wzrost rentowności i skuteczności działania przedsiębiorstw, wzrostu inwestycji, stymulacji postępu technologicznego prowadzącej do wzrostu innowacyjności, wzrostu mobilności czynników wytwórczych, przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i zmniejszenia bezrobocia.

W krótkim okresie (a ten jest szczególnie ważny dla wielu polityków i ich wyborców, powtarzających za Keynesem, iż „w długim okresie wszyscy jesteśmy martwi”) integracja może prowadzić do powstawania krótkookresowych kosztów dostosowawczych (zarówno ekonomicznych, jak i społecznych) związanych z relokacją zasobów w gospodarce. Wzrost importu może prowadzić do uwolnienia zasobów w tych sektorach, które nie sprostały zwiększonej konkurencji, zaś wzrost eksportu przyciąga zasoby do gałęzi o wyższej efektywności gospodarowania.

Aby bilans integracji był pozytywny, konieczne jest spełnienie przez integrujące się gospodarki kilku warunków. Powinna istnieć faktyczna bądź potencjalna komplementarność integrujących się gospodarek warunkująca rozwój wymiany i specjalizacji międzynarodowej. Konieczne jest istnienie infrastruktury umożliwiającej przesyłanie dóbr, usług, kapitału i informacji. Wprawdzie rozwój technologii teleinformatycznych osłabił znaczenie odległości geograficznej jako ważnej przesłanki integracji i obniżył koszty transakcyjne porozumień integracyjnych, kwestia ta jest nadal istotna i przesądza o (nie)powodzeniu wielu inicjatyw w Afryce, Ameryce Łacińskiej czy najbiedniejszych rejonach Azji. Z drugiej strony, wśród krajów rozwiniętych, porozumienia integracyjne negocjują często partnerzy spoza regionu, a nawet spoza kontynentu, o czym pisałyśmy w rozdziale czwartym. Oprócz wyżej omówionej przesłanki, rozkwit inicjatyw międzyregionalnych wynika z dwóch przyczyn. Intensyfikacja procesów integracyjnych w skali regionalnej doprowadziła do stopniowego wyczerpania się możliwości zawierania porozumień z krajami sąsiedzkimi. Dodatkowo niejasne perspektywy współpracy wielostronnej w ramach WTO powodują, że kraje szukają alternatywnych form kooperacji.

Kolejnym warunkiem korzystnej integracji jest osiągnięcie (w sytuacji wyjściowej) pewnego poziomu rozwoju gospodarczo-społecznego lub szybkiego tempa jego wzrostu, co warunkuje upodobnienie się wzorów konsumpcyjnych i wzrostu współzależności między integrującymi się krajami. Ważną przesłanką jest także zdolność sprostania wymogom, które niesie postęp technologiczny. Nowe rozwiązania techniczne wymagają skali produkcji przekraczającej możliwości jej wchłonięcia przez rynek krajowy. Konieczność ciągłego doskonalenia produktów i usług sprawia, że rodzimi producenci ograniczają się do wytwarzania określonego asortymentu, dla którego rynkiem zbytu jest region, kontynent, a czasami cały świat.

W świetle powyższego wydaje się, że wskazane zjawiska powinny wzmacniać tendencje integracyjne wśród krajów wysoko rozwiniętych. Jak zatem wytłumaczyć rozkwit integracji wśród krajów rozwijających się i tzw. nierównych partnerów, o czym pisałyśmy w rozdziałach 3–5? Teoria i praktyka integracji przedstawiona w niniejszej monografii dostarcza nam wniosków, iż kraje te liczą na dodatkowe korzyści z członkostwa w ugrupowaniu integracyjnym w postaci ograniczenia stopnia interwencjonizmu państwowego poprzez koordynację polityki gospodarczej na szczeblu międzynarodowym, zwiększenia prawdopodobieństwa skutecznego przeprowadzenia reform gospodarczo-społecznych oraz zmniejszenia ryzyka nagłych zmian polityki handlowej prowadzonej przez partnerów, co ważne w kontekście ostatnich wojen celnych z udziałem UE, USA i Chin. Ambitnie zakrojona perspektywa tworzenia panaafrykańskiej strefy wolnego handlu (a nawet pogłębiania jej, poprzez unię celną, do wspólnego rynku) stanowi dobry przykład nowego wymiaru współczesnych procesów integracyjnych – gdzie stanowią one impuls dla podejmowania reform i transformacji gospodarczej krajów członkowskich.

Coraz częściej porozumienia integracyjne wykraczają poza dyskryminacyjną liberalizację handlu, obejmując także m.in. ochronę środowiska, inwestycje zagraniczne, handel usługami, ujednolicenie norm i standardów, prawa pracownicze. Nierzadko są trudniejsze do osiągnięcia i wdrożenia. Wiele inicjatyw upada (często w atmosferze gwałtownych protestów społecznych) albo pozostaje martwymi. Jednocześnie, nie obserwujemy tendencji do klasycznego pogłębiania funkcjonujących ugrupowań integracyjnych. MERCOSUR, mimo deklarowanego w nazwie wspólnego rynku, wciąż tkwi w niższych formach instytucjonalno-organizacyjnych niż pierwotnie zakładano. Podobne spostrzeżenia dotyczą pozostałych ugrupowań z „wielkiej trójki”. Również procesy integracji monetarnej nie stały się powszechnym zjawiskiem, a uruchomienie projektu UGiW nie spowodowało, mimo kopiowania pewnych doświadczeń, efektu naśladownictwa. Raczej ugrupowania integracyjne poszukują prostszych i szybszych form współpracy finansowej i monetarnej; stąd popularność Regionalnych Porozumień Finansowych.

Wydaje się, że na kształt współczesnych procesów integracyjnych istotny wpływ ma wspomniana kompleksowość i złożoność materii, ale także fakt, iż są one negocjowane w momencie przewartościowywania się dwóch paradygmatów:

przekonania, że wolny handel jest ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczo-społecznego i uznania reprezentacji jako formy sprawowania władzy w ustroju demokratycznym. Problemem dla przyszłości tych porozumień jest to, że nowe, pozytywne paradygmaty jeszcze się nie wykształciły, tym samym ich użyteczność dla zagranicznej polityki gospodarczej nie została zweryfikowana.

Często zdarza się, że kraje postrzegają integrację jako remedium na wszystkie problemy gospodarczo-społeczne, zapominając, iż jest ona jednym z instrumentów polityki makroekonomicznej. Wówczas nieuchronnie dochodzi do rozczarowania, które może prowadzić do dezintegracji. Mamy tego przykłady w UE, w płaszczyźnie przedmiotowej jest to regres niektórych inicjatyw i projektów (np. ograniczenie swobodnego przepływu osób), zaś w podmiotowej – Brexit, który może zapoczątkować rozpad UE.

Bibliografia

- Abrego L., Amado M., Gursoy T., Nicholls G., Perez-Saiz H. (2019), *African Continental Free Trade Agreement: Welfare Gains Estimates from a General Equilibrium Model*, „IMF Working Paper”, No. 19(124), International Monetary Fund, Washington DC.
- Abrego L., Zamaroczy M., Gursoy T., Issoufou S., Nicholls G., Perez-Saiz H., Rosas J-N. (2020), *The African Continental Free Trade Area: Potential Economic Impact and Challenges*, „IMF Staff Discussion Note”, International Monetary Fund, May.
- African Union (2019), *African Regional Integration Report. Towards an Integrated, Prosperous and Peaceful Africa*.
- Aggarwal M.R. (1993), *Exports and Total Capital Inflows as Sources of ASEAN Economic Dynamism: Policy Issues for the Future*, „ASEAN Economic Bulletin”, Vol. 10(1), s. 20–40.
- Aggarwal V., Fogarty E. (2004), *Explaining Trends in EU Interregionalism*, [w:] *European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism*, V. Aggarwal, E. Fogarty (red.), Palgrave Macmillan.
- Agreement on The Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area* (1992), Singapur.
- Aizenman J. (2016), *Optimal Currency Area: a 20th Century Idea for the 21st Century?*, „NBER Working Paper”, No. 22097, March, s. 1–15.
- Ambroziak Ł. (2016), *Efekt kreacji w handlu Polski z Kanadą po wejściu w życie umowy CETA*, „Unia Europejska.pl”, nr 2(237), s. 19–28.
- Anukoonwattaka W. (2016), *Global Value Chains and Competitiveness of the Integrated Regions: Exchange Rate Issues*, [w:] *ASEAN Economic Community. A Model for Asia-wide Regional Integration?*, B. Jetin, M. Mikic (red.), Palgrave Macmillan, UK.
- Arana A.G. (2017), *The European Union's Policy towards Mercosur. Responsive Not Strategic*, European Policy Research Unit Series Manchester University Press.
- Armijo L.E. (2007), *The BRICS Countries (Brazil, Russia, India, And China) as Analytical Category: Mirage Or Insight?*, „Asian Perspective”, Vol. 31(4), s. 7–42.
- The ASEAN Declaration* (1967), (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967.
- ASEAN Integration Monitoring Report* (2013), A Joint Report by the ASEAN Secretariat and the World Bank, ASEAN Integration Monitoring Office, ASEAN Office of the Chief Economist, East Asia and Pacific Region, The World Bank.

- ASEAN Key Figures 2020 (2020), ASEAN Secretariat, December 2020, Jakarta.
- ASEAN Political and Security Community Blueprint (2009).
- ASEAN Vision 2040 (2019), *Towards a Bolder and Stronger ASEAN Community*, Vol. 1, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- ASEAN+6 as a step towards an Asian Economic Community (2009), <https://www.eastasiaforum.org>, dostęp: 01.06.2021.
- ASEAN-China Strategic Partnership Vision 2030 (2018).
- Athukorala P. (2016), *Trade Implications of the ASEAN+ Agreements for other Asian Countries*, [w:] *ASEAN Economic Community. A Model for Asia-wide Regional Integration?*, B. Jetin, M. Mikic (red.), Palgrave Macmillan, UK.
- Bąba W., Serda B. (2008), *Stosunki gospodarcze UE-Mercosur a perspektywa utworzenia FTAA*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 787, s. 135–162.
- Balassa B. (1961a), *The Theory of Economic Integration*, Richard D. Irwin, Homewood, IL.
- Balassa B. (1961b), *Towards a Theory of Economic Integration*, „Kyklos”, No. 14, s. 1–17.
- Balassa B. (1976), *Trade Liberalization among Industrial Countries*, McGraw-Hill, New York.
- Baldwin R. (1989), *The Growth Effects of 1992*, „Economic Policy: A European Forum”, Vol. 4(9), s. 247–281.
- Baldwin R. (1994), *Towards an Integrated Europe*, CEPR.
- Baldwin R., Forslid R. (1996), *Trade Liberalization and Endogenous Growth: a q-Theory Approach*, „NBER Working Papers Series”, April.
- Baldwin R., Forslid R. (1999), *The Core-Periphery Model and Endogenous Growth – Stabilizing and De-Stabilizing Integration*, „NBER Working Papers Series”, January.
- Baldwin R., Venables A. (1995), *Regional Economic Integration*, [w:] *The Handbook of International Economics*, G. Grossman, K. Rogoff (red.), North Holland.
- Baldwin R., Weder di Mauro B. (2020), *Mitigating the COVID Economic Crisis. Act Now and Do Whatever It Takes*, CEPR Press, London.
- Baldwin R., Wyplosz Ch. (2009), *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, London.
- Basnet H.C., Pradhan G. (2017), *Regional Economic Integration in Mercosur: The Role of Real and Financial Sectors*, „Review of Development Finance”, Vol. 7(2), s. 107–119.
- Bel E. (2021), *Relaunching the Transatlantic Agenda*, „Atlantic Council's Europe Center Issue Brief”, January.
- Bhagwati J. (1998), *Regionalism and Multilateralism: An Overview*, [w:] *New Dimensions in Regional Integration*, J. de Melo, A. Panagariya (red.), Cambridge University Press, New York.
- Bildt C. (2021), *The Evolution of US Strategic Priorities*, „ECFR Policy Briefs”, March.

- Bilewicz E. (2011), *Dostosowania w krajach azjatyckich po kryzysach z lat dziewięćdziesiątych XX wieku a ich reakcja na globalny kryzys finansowy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 43, s. 17–29.
- Bobowski S. (2018), *Trade Regionalism of Tomorrow: Entanglement of Megaregionals versus WTO*, „Eurasian Economic Perspectives”, January, s. 251–266.
- Bobowski S., Drelich-Skulska B. (2018), *Megaregionalizm handlowy UE-ASEAN. Wyzwania dla formatu region-region*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 523, Wrocław, s. 43–53.
- Bonikowska M., Rabiej P., Turkowski A., Tomański R. (2015), *ASEAN buduje wspólny rynek*, „Centrum Stosunków Międzynarodowych”, nr 12(15), s. 1–14.
- Bordo M., Jonung L. (1999), *The Future of EMU: What Does the History of Monetary Unions Tell Us?*, „NBER Working Paper Series”, No. 7365, September, s. 1–42.
- Boscariol i in. (2020), *USMCA is Now in Force: Important Changes from NAFTA*, 29.07.2020, <https://www.mccarthy.ca>, dostęp: 25.07.2021.
- Bown Ch.P., Tovar P. (2016), *Preferential Liberalization, Antidumping, and Safeguards: 'Stumbling Block' Evidence from Mercosur*, „Peterson Institute for International Economics Working Paper”, Nr 16–12, s. 1–25.
- Boyer I., Schuschny A. (2010), *Quantitative assessment of a free trade agreement between MERCOSUR and the European Union*, „CEPAL – Serie estudios estadísticos y prospectivos” No. 69, April, s. 1–74.
- Bunyaratavej K., Hahn E. (2003), *Convergence and Its Implications for a Common Currency in ASEAN*, „ASEAN Economic Bulletin”, Vol. 20(1), s. 49–59.
- Burfisher M.E., Lambert F., Matheson T. (2019), *NAFTA to USMCA: What is Gained?*, „IMF Working Paper”, No. 19(73), s. 1–34.
- Cabarello-Anthony M. (2005), *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*, ISEAS Publishing, Singapore.
- Caichiolo C.R. (2017), *The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration*, „Contexto Internacional”, Vol. 39(1), Jan/Apr, s. 117–134.
- Campos G.L. (2016), *From Success to Failure: Under What Conditions Did Mercosur Integrate?*, „Journal of Economic Integration”, Vol. 31(4), s. 855–897.
- Chaisse J., Pomfret R. (2019), *The RCEP and the Changing Landscape of World Trade*, „Law and Development Review”, Vol. 12(1), s. 159–190.
- Chang W. (2018), *Brexit and Its Economic Consequences*, „The World Economy”, Vol. 41(9).
- Chatzky A., McBride J., Sergie M.A. (2020), *NAFTA and the USMCA: Weighing the Impact of North American Trade*, 1.07.2020, <https://www.cfr.org/backgrounders/naftas-economic-impact>, dostęp: 26.07.2021.
- Checherita C., Nickel Ch., Rother Ph. (2009), *The Role of Fiscal Transfers for Regional Convergence in Europe*, „ECB Working Papers”, No. 1029, March, s. 1–41.
- Chen L., Intal P.S. (2017), *ASEAN Foreign Trade, Investment, and Integration in Comparative Perspective*, [w:] *ASEAN @ 50. ASEAN and Member States: Transformation and Integration*, s. 13–33.

- Choudhury R. (2019), *Why Did India Betray RCEP?*, „East Asia Forum”, <http://www.eastasiaforum.org/2019/12/21/why-did-india-betray-rcep/> dostęp: 10.07.2021.
- Christensen B. (2014), *Financial Integration in Africa: Implications for Monetary Policy and Financial Stability*, „BIS Papers”, No. 76, s. 11–28.
- Chung C., Park S.C., Park I., Kim M.-S., Kwak S., Chung M. (2017), *The Impact of Cumulative Rules of Origin on Trade Costs: Estimates from FTAs. Economic Effects and Policy Implications*, „KIEP Policy Analysis”, 17–12, Korea Institute for International Economic Policy.
- Cohen B. (2003), *Are Monetary Unions Inevitable?*, „International Studies Perspectives”, No. 4, s. 275–292.
- Coibion O., Gorodnichenko Y., Weber M. (2020), *How US Consumers Use Their Stimulus Payments*, <https://voxeu.org/article/how-us-consumers-use-their-stimuluspayments>, 8 September.
- Commission of the European Communities (1988), *The Economics of 1992: As Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community*, „European Economy”, No. 35.
- Condon B.J. (2018), *From NAFTA to USMCA: Two's Company, Three's a Crowd*, „Latin American Journal of Trade Policy”, No. 2, s. 30–48.
- Cooper C., F. Massel (1965), *A New Look at Customs Union Theory*, „The Economic Journal”, No. 75(300).
- Corden W. (1972), *Economies of Scale and Customs Union Theory*, „The Journal of Political Economy”, No. 80(3), s. 465–475.
- Cordenillo R.L. (2010), *Potential Avenues for Democracy Building in ASEAN – EU Cooperation*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- Council of the European Union (2020), *Statement of EU Ministers of Finance on the Stability and Growth Pact in Light of the COVID-19 Crisis*, 23 March.
- Czarny E., Słok-Wódkowska E. (red.) (2016), *Partnerstwo Transatlantyckie. Wniośki dla Polski*, PWE, Warszawa.
- Czernielewska M. (2003), *Metody ilościowe w badaniu regionalnej integracji gospodarczej na przykładzie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- De Grauwe P. (2009), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford.
- De Melo J., Tsikata Y. (2015), *Regional Integration in Africa: Challenges and Prospects*, [w:] *The Oxford Handbook of Africa and Economics*, C. Monga, Y. Lin (red.), Vol. 2, Oxford University Press, Oxford.
- Deb P., Furceri D., Ostry J.D., Tawk N. (2020a), *The Effects of Containment Measures on the COVID-19 Pandemic*, „IMF Working Papers”, No. 159, August, s. 1–42.
- Deb P., Furceri D., Ostry J.D., Tawk N. (2020b), *The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures*, „IMF Working Papers”, No. 158, August, s. 1–44.
- Debrun X., Masson P., Patillo C. (2003), *West African Currency Unions: Rationale and Sustainability*, „CESifo Economic Studies”, Vol. 49(3), s. 381–413.

- Debrun X., Masson P., Pattillo C. (2005), *Monetary Union in West Africa: Who Might Gain, Who Might Lose, and Why?*, „Canadian Journal of Economics”, No. 38(2), s. 454–481.
- Declaration on the Establishment of the ASEAN Community* (2015).
- Dehesa M., Pineda E., Samuel W. (1997), *Optimal Reserves in the Eastern Caribbean Currency Union*, „IMF Working Paper”, WP/2009/077, s. 1–22.
- Dent C.M. (2017), *East Asian Integration: Towards an East Asian Economic Community*, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/228896/adbi-wp665.pdf>, dostęp: 20.07.2021.
- Dhingra S., Ottaviano G., Sampson T., Reenen J. (2016a), *The Consequences of Brexit for UK Trade and Living Standards*, LSE Centre for Economic Performance.
- Dhingra S., Ottaviano G., Sampson T., Reenen J. (2016b), *The Impact of Brexit on Foreign Investment in the UK*, LSE Centre for Economic Performance.
- Dijkstra L., Poelman H., Rodríguez-Pose A. (2018), *The Geography of EU Discontent*, „Regional and Urban Policy Working Papers”, No. 12, s. 1–31.
- Dobroczyński M. (2006), *ASEAN i MERCOSUR – oryginalne tendencje integracyjne na Południu*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(24), s. 49–73.
- Domachowska A. (2017), *Analiza strategicznej narracji ASEAN-u*, „Athenaeum”, Vol. 54, s. 23–37.
- Dosch J. (2013), *The ASEAN Economic Community: The Status of Implementation, Challenges and Bottlenecks*, CARI ASEAN, Kuala Lumpur.
- Draper P., Lacey S., Ramkolowan Y. (2014), *Mega-regional Trade Arrangements: Implications for the African, Caribbean and Pacific Countries*, „ECIPE Occasional Paper”, No. 2.
- Drzymała A. (2016), *Rozwój stosunków gospodarczych Unii Europejskiej z krajami Azji a współpraca na rzecz zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dullien, S., Garcia A., Janning J. (2015), *A Fresh Start for TTIP*, „European Council on Foreign Relations Policy Briefs”, February.
- Dunin-Wąsowicz, M., Jarczewska, A. (red.) (2015), *Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji. Nowy etap instytucjonalizacji współpracy UE–USA*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- ECB (2016), *Dealing with large and volatile capital flows and the role of IMF*, „ECB Occasional Paper Series”, No. 180.
- ECB (2020), *Alternative scenarios for the impact of the COVID-19 pandemic on economic activity in the euro area*, „Economic Bulletin”, No. 3.
- Economists for Brexit* (2020), https://issuu.com/efbkl/docs/economists_for_brexit_-_the_economy, dostęp: 30.05.2020.
- ECOWAS (2016), *Macroeconomic Convergence Report of ECOWAS Member States*.
- Eichenbaum M., Rebelo S., Trabandt M. (2020), *The Macroeconomics of Epidemics*, „NBER Working Papers”, No. 26882, s. 1–53.

- Emerson M. (1988), *The Economics of 1992: The EC Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*, Oxford University Press, Oxford.
- European Central Bank (2010), *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, „ECB Occasional Papers, No. 109, April.
- European Central Bank (2016), *The Layers of the Global Financial Safety Net: Taking Stock*, „ECB Economic Bulletin”, Issue 5.
- European Commission (2009), *Competitiveness Developments within the Euro Area*, „Quarterly Report on the Euro Area”, Vol. 8, No. 1.
- European Commission (2010), *The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area*, „Quarterly Report on the Euro Area”, Vol. 9(1).
- European Commission (2014), *Economic Governance Review. Report on the Application of Regulations (EU) no 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013*, COM (2014) 905 final, 28.11.2014.
- European Commission (2014), *European Union Public Finance*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- European Commission (2016), *Single Market Integration and Competitiveness of the European Union and its Member States*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- European Commission (2017a), *Measurement of Impact of Cross Border Import Penetration in Public Procurement*, February.
- European Commission (2017b), *The Economic Impact of CETA*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- European Commission (2018a), *Progress Report on the Implementation of European Agenda on Migration*, COM (2018) 301 final, 16.05.2018.
- European Commission (2018b), *A Modern Budget for the Union that Protects, Empowers and Defend*, COM (312) final, 02.05.2018.
- European Commission (2018c), *Europeans' Perception of the Schengen Area*, „Special Eurobarometer”, No. 474, December.
- European Commission (2019a), *EU budget 2018. Financial Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- European Commission (2019b), *Report on Public Finances in EMU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- European Commission (2019c), *Single Market Performance Report 2019*, SWD (2019) 444 final, Brussels, 17.12.2019.
- European Commission (2019d), *Public Procurement Indicators 2017*, Brussels, 5/11.
- European Commission (2020a), *Household's Income and the Cushioning Effects of the Fiscal Policy Measures in the Great Lockdown*, „JRC Science for Policy Briefs”.
- European Commission (2020b), *Identifying Europe's Recovery Needs*, SWD (2020) 98 final, Brussels, 27 May.

- European Commission (2020c), *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: A new EU–US agenda for a global change*, Joint (2020) 22 final, Brussels, 02.12.2020.
- European Commission (2020d), *Summer 2020 Economic Forecast*, Statistical Annex.
- European Parliament (2019), *Effectiveness of cohesion policy: learning from the project characteristics that produce the best results*, Luxembourg.
- EUROSTAT (2020a), *Almost 170 Thousand Additional Deaths in the EU*, „News release” 155/200, 29 October.
- EUROSTAT (2020b), *The European Union in the World*, 2020 edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Farhi E., Baqaee D. (2020), *Supply and Demand in Disaggregated Keynesian Economies with an Application to the COVID-19 Crisis*, Mimeo.
- Forslid R., Herzing M. (2020), *Assessing the Consequences of Quarantines during a Pandemic*, „CEPR Discussion Papers”, No. 14699.
- Frankel J. (2018), *The New and Not Improved NAFTA*, „Project Syndicate”, 09.10.2018, <https://www.project-syndicate.org>, dostęp: 24.07.2021.
- Frankel J., Rose A. (1998), *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „The Economic Journal”, Vol. 108(449), s. 1009–1025.
- Futyr M. (2014), *Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) i Unia Europejska – historia współpracy, współczesne relacje, prognoza na przyszłość*, http://www.researchgate.net/publication/268177497_Stowarzyszenie_Narodow_Azji_Poludniowo_-_Wschodniej_ASEAN_i_Unia_Europejska_-_historia_wspolpracy_wspolczesne_relacje_prognoza_na_przyszlosc, dostęp: 6.06.2021.
- Fwangkwai M. (2014), *Monetary Integration in the ECOWAS*, „Understanding Monetary Policy Series”, No. 37, Central Bank of Nigeria.
- Gallego S., L'Hotellerie-Fallois P., Lopez-Vicente F. (2018), *The International Monetary Fund and its Role as a Guarantor of Global Financial Stability*, „Economic Bulletin”, No. 4, Banco de España.
- Gantz C. (2016), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Controversies and Barriers Faced in the Ongoing Trade Negotiations*, „The International Lawyer”, Vol. 49, No. 3, Winter, s. 1–12.
- Garber P., Spencer M. (1994), *The dissolution of the Austro-Hungarian Empire: Lessons for Currency Reform*, Essays in International Finance, Princeton University of Economics, International Finance Section.
- Garlińska-Bielawska J. (2019), *Regionalna integracja gospodarcza w Afryce w świetle teorii i doświadczeń państw afrykańskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Ghiotto L., Echaide J. (2019), *Analysis of the Agreement between the European Union and the Mercosur*, Anna Cavazzini MER, The Greens/EFA, Berlin–Buenos Aires–Brussels.

- Gocłowska-Bolek J. (2013), *Tendencje i procesy integracji latynoamerykańskiej, międzyamerykańskiej i transatlantyckiej*, [w:] *Ameryka Łacińska XXI wieku. Nowe oblicza, nowe struktury, nowe tożsamości*, A. Dembicz, A. Elbanowski (red.), Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Goh G. (2003), *The 'ASEAN Way'. Non-intervention and ASEAN's Role in Conflict Management*, „Stanford Journal of East Asian Affairs”, No. 3, s. 113–118.
- Goodhart C. (1995), *The Political Economy of Monetary Union*, [w:] P. Kenen, *Understanding Interdependence: the Macroeconomics of the Open Economy*, Princeton University Press, Princeton, NJ, s. 448–505.
- Grącik-Zajązkowski M. (2015), *Social Issues in Negotiations on Establishment of TTIP*, [w:] *Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji. Nowy etap instytucjonalizacji współpracy UE–USA*, M. Dunin-Wąsowicz, A. Jarczewska (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gros D. (2016), *The Second Death of the Stability and Growth Pact and the Risk of Intergovernmental Europe*, „CEPS Briefs”, 28 July.
- Gros D. (2020), *Europe and COVID-19 Crisis. The Challenges Ahead*, „CEPS Policy Insights”, No. 2020-20, September.
- Gros D., Giovannini A. (2014), *The Relative Importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the Macroeconomic Imbalance Procedure*, Documenti IAI.
- Grossman G.E., Helpman E. (1991), *Trade, Knowledge Spillovers and Growth*, „European Economic Review”, No. 35, s. 517–526.
- Guerrieri V., Lorenzoni G., Straub L., Werning I. (2020), *Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages*, „NBER Working Papers”, No. 26918, s. 1–37.
- Guerson A. (2020), *Government Insurance Against Natural Disasters: An Application to the ECCU*, „IMF Working Paper”, WP/20/266, December, s. 1–25.
- GUS (2019), *Rocznik statystyki międzynarodowej*, Warszawa.
- Hajdukiewicz A. (2019), *Ochrona unijnych oznaczeń geograficznych w stosunkach handlowych UE z Kanadą w świetle umowy CETA*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, Nr 2, s. 39–58.
- Hale T., Angrist N., Kira B., Petherick A., Phillips T., Webster S. (2020), *Variations in Government Responses to COVID-19*, „BSG Working Paper Series”, No. 32, 1 September, s. 1–23.
- Haroutunian S., Hauptmeier S., Leiner-Killinger N. (2020), *The COVID-19 Crisis and its Implications for Fiscal Policy*, „ECB Bulletin”, Issue 4.
- Harvey S., Cushing M. (2015), *Is West African Monetary Zone (WAMZ) a Common Currency Area?*, „Review of Development Finance”, No. 5, s. 53–63.
- Hendrickson M., Katjomuise K., McBain H., Perez E. (2011), *Monetary, Fiscal Policy and Economic Performance in a Monetary Union. The Case of the Eastern Caribbean Currency Union*, October, ECLAC.

- Henrekson M., Torstensson J., Torstensson R. (1997), *The Growth Effects of European Integration*, „European Economic Review”, No. 41(8), s. 1527–1557.
- Hinčica V., Mizerová M., Řezanková H. (2020), *Mercosur – a Comparison of Four Member Countries on the Basis of Selected Economic Indicators*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe”, Vol. 23(1), s. 55–72.
- Hodson D. (2018), *Macroeconomic Imbalance Procedure as European Integration: a Legalization Perspective*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 25, s. 1610–1628.
- Ikenson D.J. (2019), *NAFTA Upgrade at a High Cost*, 10.04.2019, <https://www.cato.org>, dostęp: 24.07.2021.
- International Monetary Fund (2019a), *West African Economic and Monetary Union, Staff Report on Common Policies of Member Countries*, 1 March.
- International Monetary Fund (2019b), *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*.
- International Monetary Fund (2019c), *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa – Recovery Amid Elevated Uncertainty*, Chapter 3, Washington DC, April.
- International Monetary Fund (2020), *Eastern Caribbean Currency Union, Staff Report For the 2019 Discussion on Common Policies of Member Countries*, 10 January.
- Irving J. (2001), *The Pros and Cons of Expanded Monetary Unions in West Africa*, Finance and Development, March, s. 24–28.
- Jantoń-Drozdowska E. (1998), *Regionalna integracja gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Johnson H. (1975), *A Note on the Welfare Increasing Trade Diversion*, „The Canadian Journal of Economics”, No. 8(1), s. 11–123.
- Jovanović M. (1998), *International Economic Integration*, Routledge, New York–London.
- Jung J. (2008), *Regional Financial Cooperation in Asia: Challenges and Path of Development*, „Bank of International Settlements Paper”, Nr 42, s. 120–134.
- Kaliszук E. (2015), *Umowa CETA – dostęp do kanadyjskiego systemu zamówień publicznych*, „Unia Europejska.pl”, nr 5(234), s. 17–29.
- Kaliszук E. (2016), *Postanowienia umowy CETA w sferze biotechnologii rolniczej. Wnioski dla rokowań umowy TTIP*, „Unia Europejska.pl”, nr 1(236), s. 7–22.
- Kamecki Z. (1967), *Pojęcie i typy integracji gospodarczej*, „Ekonomista”, nr 1, s. 79–104.
- Kawai M., Naknoi K. (2015), *ASEAN Economic Integration through Trade and Foreign Direct Investment: Long-Term Challenges*, „ADB Working Paper”, No. 545, s. 1–29.
- Kierzenkowski R., Pain N., Rusticelli E., Zwart S. (2016), *The Economic Consequences of Brexit: a Taxing Decision*, „OECD Economic Policy Paper”, No. 16, April, s. 1–37.
- Komisja Europejska (2015a), *Usprawnienie jednolitego rynku. Więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw*, COM (2015) 550 final, Bruksela, 28.10.2015.
- Komisja Europejska (2015b), *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, COM (2015) 192 final Bruksela, 06.05.2015.

- Komisja Europejska (2015c), *Zalecenie Komisji z 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń*, COM (2015) 3560, Bruksela, 08.06.2015.
- Komisja Europejska (2015d), *Europejski program w zakresie migracji*, COM (2015) 240 final, Bruksela, 13.05.2015.
- Komisja Europejska (2018a), *Wniosek. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych UE*, COM (2018) 325 final, 02.05.2020.
- Komisja Europejska (2018b), *Wniosek. Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe 2021–2027*, COM (2018) 322 final, 15.05.2020.
- Komisja Europejska (2020a), *Budżet UE napędza plan odbudowy Europy*, COM (2020) 442, 27 maja.
- Komisja Europejska (2020b), *Decydujący moment dla Europy. Naprawa i przygotowanie na następną generację*, COM (2020) 456, 27 maja.
- Krapohl S. (2010), *Asymmetries and Regional Integration: The problems of Institution Building and Implementation in ASEAN, MERCOSUR, and SADC*, s. 1–37, <http://www.uni-bamberg.de>, dostęp: 20.06.2021.
- Krapohl S. (2017), *ASEAN, [w:] Regional Integration in the Global South. External Influence on Economic Cooperation in ASEAN, MERCOSUR and SADC*, S. Krapohl (red.), Palgrave Macmillan, UK.
- Krauss M. (1972), *Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretive Survey*, „Journal of Economic Literature”, No. 10(2), s. 413–436.
- Krugman P. (1993), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Krugman P. (1994), *Endogenous Innovation, International Trade and Growth, [w:] Rethinking International Trade*, P. Krugman (red.), MIT Press, Cambridge, USA.
- Krugman P., Venables A. (1990), *Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, [w:] Unity and Diversity in the European Community*, C. Bliss, J. Braga de Macedo (red.), Cambridge University Press, Cambridge, USA.
- Krugman P., Venables A. (1995), *Globalization and the Inequality of Nations*, „NBER Working Papers Series”, No. 5098, s. 857–880.
- Krugman P., Venables A. (1996), *Integration, Specialization and Adjustment*, „European Economic Review”, No. 40, s. 959–967.
- Kwiatkowski P. (2008), *Stosunki Unii Europejskiej z Mercosur*, „Ameryka Łacińska”, nr 3–4(61–62), s. 84–95.
- Latoszek E., Proczek M. (2012), *Teoretyczne koncepcji integracji regionalnej a efekty działalności ugrupowań integracyjnych w Ameryce Łacińskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Lee K., Yoon D. (2007), *A Roadmap for East Asian Monetary Integration: the Necessary First Step*, „KIEP Working Paper”, No. 07–04.
- Leonard T.M. (2001), *UE a MERCOSUR: perspektywy współpracy*, „Studia Europejskie”, Vol. 1, s. 25–48.
- Lipsey R. (1957), *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, „Economica”, New Series, Vol. 24(93), s. 40–46.

- Lipsey R. (1960), *The Theory of Customs Unions. A General Survey*, „The Economic Journal”, No. 70(279), s. 496–513.
- Lipsey R., Lancaster K. (1956–1957), *The General Theory of Second Best*, „The Review of Economic Studies”, No. 24(1), s. 11–32.
- Machlup F. (1986), *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei*, PWN, Warszawa.
- Madhur S. (2002), *Costs and Benefits of a Common Currency for ASEAN*, „ERD Working Paper Series”, nr 12, Asian Development Bank, s. 1–18.
- Makower H., Morton G. (1953), *A Contribution towards a Theory of Customs Union*, „The Economic Journal”, No. 63(249), s. 33–49.
- Makonga E. (2020), *A Motionless Journey: from CFA Franc to Eco*, „Investment Managers”, 11 June.
- Malamud A. (2008), *The Internal Agenda of Mercosur: Interdependence, Leadership and Institutionalization*, [w:] *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalism*, G. Jaramillo (red.), s. 115–136.
- Malamud A. (2013), *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*, „Working Paper, EUI RSCAS”, Vol. 20, s. 1–12.
- Marshall A. (1925), *Zasady ekonomiki*, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa.
- Marszałek A. (1997), *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Marszałek A. (2004), *Integracja europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Martill B., Staiger U. (2018), *Brexit and Beyond Book Subtitle: Rethinking the Futures of Europe*, UCL Press.
- Masson P., Patillo C. (2004a), *The Monetary Geography of Africa*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Masson P., Pattillo C. (2004b), *A Single Currency for Africa?*, „Finance & Development”, December.
- Mazur G. (2014), *Kompleksowa Umowa o Współpracy Gospodarczej i Handlowej – nowy wymiar relacji Unii Europejskiej z Kanadą*, „Unia Europejska.pl”, nr 6(229), s. 31–42.
- Meade J.E. (1955), *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North Holland.
- Melendez-Ortiz R. (2014), *Mega-regionals: What Is Going on?*, [w:] *Mega-regional Trade Agreements: Game-changers or Costly Distractions for the World Trading System?*, „Global Agenda Council on Trade&Foreign Direct Investment”, Geneva, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_TradeFDI_MegaRegionalTradeAgreements_Report_2014.pdf, dostęp: 26.08.2020.
- Menon R. (2018), *Expanding Connectivity amidst Rising Trade Tensions*, Speech at the Singapore-China Financial Summit, Chongqing, 2 November 2018, <http://www.bis.org>, BIS central bankers' speeches, dostęp: 10.08.2021.

- MERCOSUR-European Free Trade Association Agreement (2019), BID INTAL Mercosur Series.
- Milewski R., Kwiatkowski E. (red.) (2018), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Misiak M. (2013), *Polityka stabilizacyjna w wieloszczeblowym systemie sprawowania władzy. Przykład Unii Gospodarczo-Europejskiej w dobie kryzysu gospodarczo-społecznego*, Warszawa, Centrum Europejskie Natolin.
- Misztal P. (2015), *TTIP z perspektywy Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia*, [w:] *Partnerstwo Transatlantyckie. Wnioski dla Polski*, E. Czarny, E. Słok-Wódkowska (red.), PWE, Warszawa.
- Moon W., Rhee Y. (2012), *Asian Monetary Integration. Coping with a New Monetary Order after the Global Crisis*, Elgar, UK, USA.
- Morphet J. (2017), *Beyond Brexit? How to Assess the UK's Future*, Bristol University Press.
- Moser C., Rose A. (2012), *Why Do Trade Negotiations Take So Long?*, „Journal of Economic Integration”, Vol. 27(2), s. 280–290.
- Motta Veiga P., Rios S.P. (2019), *MERCOSUR Experience in Regional Integration: What Could Africa Learn from It?*, „Policy Center for the New South. Policy Paper”, No. 19(07), s. 1–28.
- Mueller L.M. (2019), *ASEAN Centrality under Threat – The Cases of RCEP and Connectivity*, „Journal of Contemporary East Asia Studies”, Vol. 8(2), s. 177–198.
- Mueller L.M. (2021), *Challenges to ASEAN Centrality and Hedging in Connectivity Governance-regional and National Pressure Points*, „The Pacific Review”, Vol. 34(5), s. 747–777.
- Muhlich L., Fritz B. (2016), *Safety for Whom? The Scattered Global Financial Safety Net and the Role of Regional Financial Arrangements*, „KFG Working Paper Series”, No. 75, September, s. 1–32.
- Mundell R.A. (1961), *A Theory of Optimum Currency Areas*, „The American Economic Review”, Vol. 51(4), s. 657–665.
- Narodowy Bank Polski (2009), *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, NBP, Warszawa.
- Nawrot K.A. (2008), *Proces integracji regionalnej państw ASEAN*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 13, s. 46–54.
- Nawrot K.A. (2014), *Kryzys światowego systemu finansowego a rynki azjatyckie*, [w:] *Kryzysy systemowe*, J. Kleer, E. Mączyńska, J.J. Michałek, J. Niżnik (red.), Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa, s. 291–305.
- Noland M. (2019), *Protectionist Trade Policy Dampens US Economy and Risks Conflict with Asia*, EastWestCenter, 8.01.2019, <https://www.jstor.org/stable/res-rep24989>, dostęp: 26.07.2021.
- Nubukpo K. (2020), *The Perilous Journey to a West African Single Currency*, The Africa Report, JAMG.

- Nunes-Ferrer J., Rinaldi D. (2016), *The Impact of Brexit on the EU Budget – A Non-Catastrophic Event*, „CEPS Policy Briefs”, No. 347, 7 September, s. 1–8.
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: European Union 2018*, OECD Publishing, Paris.
- Oelsner A. (2013), *The Institutional Identity of Regional Organizations, or Mercosur's Identity Crisis*, „International Studies Quarterly”, Vol. 57(1), s. 115–127.
- Orłowska R., Żołądkiewicz K. (red.) (2012), *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, PWE, Warszawa.
- Overview of ASEAN-China Dialogue Relations (2020), „ASEAN Secretariat Information Paper”, April.
- Oxford Economics (2016), *Assessing the Economic Implications of Brexit*, May.
- Oziewicz E. (2001) (red.), *Integracja krajów Dalekiego Wschodu*, [w:] *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, E. Oziewicz (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Oziewicz E. (2010), *Nowy regionalizm azjatycki ze szczególnym uwzględnieniem ASEAN+3*, „Azja-Pacyfik”, nr 13, s. 108–125.
- Panagariya A. (1998), *The Regionalism Debate: an Overview*, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.413.4943&rep=rep1&type=pdf>, dostęp: 15.07.2021.
- Panagariya A. (2000), *Preferential Trade Liberalization: the Traditional Theory and New Developments*, „Journal of Economic Literature”, Vol. 38(2), s. 287–331.
- Paquin S. (2021), *Trade Paradiplomacy and the Politics of International Economic Law: The Inclusion of Quebec and Exclusion of Wallonia in CETA Negotiations*, „New Political Economy”, January.
- Park Y.-J. (2017), *Strengthening ASEAN+3 Regional Financial Arrangements: A New Framework Beyond CMIM*, „East Asian Economic Review”, Vol. 21(1), s. 59–80.
- Paszak P. (2020), *Wojna handlowa Chiny–USA: geneza, przebieg i skutki*, Warsaw Institute, Raport Specjalny, 02.04.2020.
- Payne W.P. (2017), *North American Free Trade Agreement An Overview*, Bipartisan Policy Center, Washington.
- Petri P., Plummer M.G. (2020), *East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19 and East Asia's New Trade Blocks*, PIIE Working Paper 20-9, Peterson Institute for International Economics, Washington.
- Pfeiffer P., Roeger W., Veld J. (2020), *The COVID-19 Pandemia in the EU. Macroeconomic Transmission and Economic Policy Response*, „European Economy Discussion Papers”, No. 127, July, s. 1–38.
- Piłka R. (2017), *Sojusz Pacyfiku. Nowy biegun integracji gospodarczej w Ameryce Południowej*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula”, nr 55(4), s. 163–175.
- Pomfret R. (1997), *The Economics of Regional Trading Arrangements*, Clarendon Press, Oxford.

- Preepremmote P., Santipolvut S., Puttitanun T. (2018), *Economic Integration in the ASEAN and Its Effect on Empirical Economic Growth*, „Journal of Applied Economic Sciences”, Vol. XIII, No. 4(58), s. 922–934.
- Prusak K. (2007), *Zasady organizacyjno-prawne Mercosur*, „Politeja”, nr 7, s. 371–396.
- Rada Europejska (2016), *Konkluzje z posiedzenia 18 i 19 lutego 2016 r.*, EUCO 1/16, Bruksela, 19 lutego.
- Rada Europejska, *Oświadczenie UE-Turcja*, 18.05.2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, dostęp: 15.05.2020.
- Rhee C., Sumulong L., Vallee S. (2013), *Global and Regional Safety Nets: Lessons from Europe and Asia*, Peterson Institute For International Economics, <http://www.pii.com>, dostęp: 30.07.2021.
- Rivera-Batiz L., Romer P. (1991), *International Trade with Endogenous Technological Change*, „European Economic Review”, No. 35, s. 971–1001.
- Rivera-Batiz L., Xie D. (1993), *Integration Among Unequals*, „Regional Science and Urban Economics”, Vol. 23(3), s. 337–354.
- Rose A. (2000), *One Market, One Money: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade*, „Economic Policy”, Vol. 15(30), s. 8–45.
- Rowiński J. (2013), *Strefa wolnego handlu UE–USA. Problematyka gospodarki żywnościowej*, „Unia Europejska.pl”, nr 3(220), s. 34–42.
- Russell R., Tokatlian J. (2016), *Contemporary Argentina and the Rise of Brazil*, „Bulletin of Latin American Research”, Vol. 35, s. 20–33.
- Sadek-Hosny A. (2013), *Theories of Economic Integration. A Survey of the Economic and Political Literature*, „International Journal of Economy, Management and Social Sciences”, No. 2(5), May, s. 133–155.
- Sala-i-Martin X. (1990), *Lectures Notes on Economic Growth: Five Prototype Models of Endogenous Growth*, „NBER Working Papers Series”, No. 3564, s. 1–49.
- Sampson T. (2017), *Brexit: The Economics of International Disintegration*, „The Journal of Economic Perspectives”, Vol. 31(4), s. 163–184.
- Sapir A. (2011), *European Integration at the Crossroads: A Review Essay on the 50th Anniversary of Bela Balassa's „Theory of Economic Integration”*, „Journal of Economic Literature”, Vol. 49(4), s. 1200–1229.
- Sapir A., Schoenmaker D., Veron N. (2017), *Making the Best of Brexit for the 27 EU Financial System*, „Bruegel Policy Briefs”, Issue 1, February.
- SEDEC (2018), *Addressing Brain Drain: Local and Regional Dimension*, European Union.
- Skulska B. (2010), *Proces integracji gospodarczej Chin z krajami ASEAN*, „Studia Ekonomiczne”, nr 4(LXVII), s. 383–412.
- Skulska B. (2013), *Wzrost gospodarczy krajów ASEAN a globalny kryzys*, „Studia Ekonomiczne”, nr 2(LLXXVII), s. 216–243.
- Schott J. (2021), *RCEP Is Not Enough: South Korea also Need to Join the CPTPP*, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, July 2021.

- Soesastro H. (2002), *The ASEAN Free Trade Area: A Critical Assessment*, „The Journal of East Asian Affairs”, Vol. 16(1), s. 20–53.
- Sotero P., Armijo L.E. (2007), *Brazil: To Be Or Not To Be A BRIC?*, „Asian Perspective”, Vol. 31(4), s. 43–70.
- Stachlewski M. (2013), *Ewolucja instytucjonalna Mercosur: Elementy integracji gospodarczej i politycznej*, <https://ssrn.com/abstract=2267510>, dostęp: 10.07.2021.
- Stender F. (2018), *MERCOSUR in Gravity: An Accounting Approach to Analyzing Its Trade Effects*, „International Economics & Economic Policy”, Vol. 15, s. 501–522.
- Szymańska J. (2017), *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS”, nr 3(51).
- Śledziwska K. (2012), *Regionalizm handlowy w XXI w. Przesłanki teoretyczne i analiza empiryczna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Święcicki M. (2015), *TTIP – zagrożenie dla konsumentów i przedsiębiorstw?*, [w:] *Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji. Nowy etap instytucjonalizacji współpracy UE–USA*, M. Dunin-Wąsowicz, A. Jarczewska (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Tekunan S. (2014), *The Asean Way: The Way To Regional Peace?*, „Jurnal Hubungan Internasional”, Vol. 3(2), s. 142–148.
- Terada T. (2018), *RCEP Negotiations and the Implementations for the United States. Commentary*, December 20, 2018, National Bureau of Asian Research.
- Titievskaia J., Pietsch M. (2018), *United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA): Potential Impact on EU Companies*, European Parliamentary Research Service, <https://www.europarl.europa.eu>, s. 1–3, dostęp: 25.07.2021.
- Tsangarides C., Ewencyk P., Hulej M., Qureshi M. (2009), *Are Africa's Currency Unions Good for Trade?*, „International Monetary Fund Staff Papers”, Vol. 56(4), s. 1–43.
- UNCTAD (2013), *Economic Development in Africa Report 2013. Intra-African Trade: Unlocking Private Sector Dynamism*.
- UNCTAD (2014), *Monetary Unions and Regional Trade in Africa*.
- USMCA and NAFTA: Breaking Down the Differences* (2020), Thomson Reuters Onesource, <https://tax.thomsonreuters.com>, dostęp: 23.07.2021.
- USMCA vs NAFTA* (2021), Official Website of the International Trade Administration, <https://www.trade.gov>, dostęp: 23.07.2021.
- Van Ballegooij W. (2016), *The Costs of non-Schengen. Civil Liberties, Justice and Home Affairs Aspects. A Study*, European Parliament.
- Van der Loo G. (2016), *CETA's Signature: 38 Statements, a Joint Interpretative and an Uncertain Future*, „CEPS Commentary”, 31 October.
- Van der Loo G., Pelkmans, J. (2016), *Does Wallonia's Veto of CETA Spells the Beginning of the End of EU Trade Policy*, „CEPS Policy Briefs”, October.
- Van Reenen J. (2016), *Brexit's Long-Run Effects on the U.K. Economy*, „Brookings Papers on Economic Activity”, Fall.

- Vaubel R. (1988), *Monetary Integration Theory*, [w:] *International Economics*, G. Zis i in. (red.), Longman, London.
- Venables A. (1995), *Economic Integration and the Location of Firms*, „American Economic Review”, Vol. 85(2), May, s. 296–300.
- Villarreal M.A., Fergusson I.F. (2017), *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, Congressional Research Service, prepared for Members and Committees of Congress, R42965, <https://crsreports.congress.gov>, dostęp: 24.07.2021.
- Villarreal M.A., Fergusson I.F. (2020), *The United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA)*, Congressional Research Service, prepared for Members and Committees of Congress, R44981, <https://crsreports.congress.gov>, dostęp: 24.07.2021.
- Viner J. (1950), *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Vivian D., Rocha G. (2019), *The New EU-Mercosur Trade Agreement: a New Breath to Free Trade*, *E-International Relations*, 1.09.2019, <https://www.e-info/2019/09/04/the-new-eu-mercotur-trade-agreement-a-new-breath-to-free-trade>, s. 1–5, dostęp: 15.07.2021.
- Vu K. (2020), *ASEAN Economic Prospects Amid Emerging Turbulence: Development Challenges and Implications for Reform*, Brookings.
- Wallace H. (2012), *The UK: 40 Years of EU Membership*, „Journal of Contemporary European Research”, Vol. 8(4), s. 531–546.
- Walz U. (1997), *Dynamic Effects of Economic Integration*, „Open Economies Review”, Vol. 8(3), s. 309–326.
- Wąsiński M. (2020), *USMCA – mniej wolnego handlu, więcej regulacji*, „Biuletyn PISM”, nr 164 (2096).
- Whalley J. (1996), *Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?*, „NBER Working Paper Series”, April.
- Wieloch J. (2018), *Integracja gospodarcza krajów o różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Przypadek Meksyku w Północnoamerykańskim Porozumieniu o Wolnym Handlu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wiliński W. (2019), *Changes in the Fiscal Policy of the EU States after the 2008 crisis*, „International Journal of Management and Economics”, Vol. 55(1), s. 52–65.
- Wingrove J. (2018), *NAFTA's China Clause Is Latest Blow to Trudeau's Asia Ambitions*, 4.10.2018, <http://www.bloomberg.com>, dostęp: 25.07.2021.
- Wnukowski D. (2017), *Konsekwencje ewentualnej renegocjacji umowy handlowej NAFTA*, „Biuletyn PISM”, nr 16(1458).
- Wójcik C. (2008), *Integracja ze strefą euro. Teoretyczne i praktyczne aspekty konwergencji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wójtowicz M. (2016), *Znaczenie Brazylii w rozwoju współpracy handlowej w ramach Mercosur*, „Ameryka Łacińska”, nr 1(91), s. 59–82.
- Wolfmayr-Schnitzer Y. (2000), *Economic Integration, Specialization and the Location of Industries. A Survey of the Theoretical Literature*, „Austrian Economic Quarterly”, No. 2.

- Wróbel A. (2015), *Specyfika liberalizacji handlu rolnego w TTIP*, [w:] *Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji. Nowy etap instytucjonalizacji współpracy UE–USA*, M. Dunin-Wąsowicz, A. Jarczewska (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wysokińska Z., Witkowska, J. (2021), *Unia Europejska w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zarychta S., Usewicz T. (2014), *Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) i jego znaczenie w aspekcie rywalizacji wielkich mocarstw o dominację w regionie*, „Gdańskie Studia Azji Wschodniej”, nr 6, s. 7–17.
- Zimmermann H. (2019), *Brexit and the External Trade Policy of the EU*, „European Review of International Studies”, Vol. 6(1), s. 27–46.
- Zis G. (1994), *European Monetary Union: The Case for Complete Monetary Integration*, [w:] *European Economic Integration*, F. McDonald, S. Dearden (red.), Longman, London.
- Znojek B., Wasiński M. (2019), *Perspektywy wejścia w życie umowy UE-Mercosur*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, Vol. 104(1852), <https://www.pism.pl/>, dostęp: 10.05.2021.
- Zybkiewicz L.W. (2015), *The ASEAN and the Great Powers*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 413, s. 103–117.
- Żołądkiewicz K. (2001), *Północnoamerykańska strefa wolnego handlu – NAFTA*, [w:] *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, E. Oziewicz (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Żołądkiewicz K. (2015), *Partnerstwo Transpacyficzne (TPP) jako nowe porozumienie integracyjne w regionie Azji-Pacyfiku*, „Studia i Prace WNEiZ”, nr 41(1), s. 93–110.
- Żołądkiewicz K. (2016), *Wszechstronne Regionalne Partnerstwo Ekonomiczne (RCEP) jako przykład nowego trendu w regionalizmie*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 3(81), s. 335–244.
- Żołądkiewicz K. (2017), *Porozumienie Transpacyficzne (TPP) bez Stanów Zjednoczonych*, „Studia i Prace WNEiZ US”, nr 49(2), s. 105–115.
<https://comtrade.un.org>, dostęp: 30.08.2021.
<https://ustr.gov>, dostęp: 30.08.2021.

Spis rysunków

Rysunek 1.1. Produkcja a kapitał	22
Rysunek 2.1. Makroekonomiczne efekty jednolitego rynku europejskiego	42
Rysunek 2.2. Premia wzrostowa R. Baldwina	43
Rysunek 2.3. Europejski okres oceny – zintegrowane podejście do zarządzania gospodarczego	51
Rysunek 2.4. Europejski okres oceny – etapy zintegrowanego nadzoru nad politykami gospodarczymi i budżetowymi	51
Rysunek 2.5. Reakcja UE na skutki gospodarczo-społeczne pandemii COVID-19	76

Spis tabel

Tabela 1.1. Stosowanie reżimów kursowych typu <i>hard peg</i> , 2019 r.	31
Tabela 1.2. Tworzenie niektórych unii monetarnych w XIX w.	33
Tabela 1.3. Rozpad niektórych unii monetarnych w XX w.	34
Tabela 2.1. Budżet na rzecz odbudowy i zwiększania odporności Europy (ceny z 2018 r.)	75
Tabela 3.1. Wzrost realnego PKB w latach 2000–2019 (w %)	84
Tabela 3.2. Cele rozwojowe krajów ASEAN	87
Tabela 3.3. Główne postanowienia USMCA w kluczowych obszarach negocjacyjnych	108
Tabela 3.4. Udział krajów NAFTA w łącznym eksporcie w 1993 r. i 2019 r. (w %)	113
Tabela 4.1. Kluczowe wskaźniki gospodarcze dla krajów RCEP	123
Tabela 4.2. Miejsce UE i wybranych krajów rozwiniętych w gospodarce światowej (w %)	132
Tabela 4.3. Przedmiot i cele negocjacji w ramach TTIP	133
Tabela 5.1. Członkostwo krajów Afryki Zachodniej w ECOWAS oraz w WAEMU i WAMZ w 2017 r.	146
Tabela 5.2. Reżimy kursowe w krajach członkowskich WAMZ	153
Tabela 5.3. Wypełnianie kryteriów konwergencji przez kraje ECOWAS (2016)	156
Tabela 5.4. Cztery RFA i ich wybrane charakterystyki – porównanie	170

Spis wykresów

Wykres 2.1. Tempo wzrostu PKB w UE-27 w latach 2008–2019	47
Wykres 2.2. Dług publiczny i saldo sektora finansów publicznych (jako % PKB)	47
Wykres 2.3. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (mln euro)	54
Wykres 2.4. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (mln euro)	55
Wykres 2.5. Liczba nielegalnych imigrantów i azylantów w UE	58
Wykres 2.6. Nierezydenci jako odsetek ludności (dane na dzień 01.01.2019, w %)	59
Wykres 2.7. Dynamika PKB w latach 2016–2021 (rok poprzedni = 100)	72
Wykres 3.1. Udział eksportu i importu dóbr i usług krajów NAFTA w 1994 r. i 2018 r. (jako % PKB)	112

