



Adam Żmijewski<sup>1</sup>, Martyna Kaczmarek<sup>1</sup>, Kinga Smolarek<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poland

## POLITYKA HANDLOWA W UNII EUROPEJSKIEJ, CHINACH I USA – PRÓBA PORÓWNANIA

**Abstrakt.** Celem artykułu jest próba porównania polityk handlowych z perspektywy największych światowych gospodarek – Stanów Zjednoczonych, Chin oraz Unii Europejskiej, jak również relacji gospodarczych między nimi. W pracy zwrócono szczególną uwagę na zastosowanie instrumentów polityki handlowej, między innymi ceł, narzędzi parataryfowych, narzędzi pozataryfowych oraz pozostałych narzędzi makroekonomicznych. Przy zastosowaniu metody indywidualnych przypadków, jak również metody analizy piśmiennictwa i konstrukcji logicznej, możliwe jest zbadanie powiązań zastosowanych mechanizmów z wartościami ujmowanymi w ramach bilansów handlowych. Stany Zjednoczone dążyły dotychczas do liberalizacji stosunków z Chinami. Rosnąca pozycja tego państwa na arenie międzynarodowej wymusiła zmiany w prowadzonej polityce zagranicznej. Sytuacja ta nie jest korzystna dla gospodarki chińskiej, z uwagi na wysoki stopień uzależnienia bilansu handlowego od braku zakłóceń w przepływie towarów. Unia Europejska również prowadzi politykę ochronną w stosunku do lokalnych producentów, aktywnie korzystając z możliwości, które niesie ze sobą przynależność do Światowej Organizacji Handlu. Z przeprowadzonych analiz można wysnuć wniosek, iż na skutek coraz bardziej restrykcyjnych przepisów celnych międzynarodowa polityka handlowa tych państw uległa zaostrzeniu, co spowodowało wzrost ryzyka wystąpienia silnych perturbacji w światowych łańcuchach dostaw oraz napięć w ogólnych relacjach międzynarodowych.

**Słowa kluczowe:** polityka celna, bilans handlowy, wymiana gospodarcza, protekcjonizm, WTO

### WSTĘP

Polityka handlowa wywiera duży wpływ na pozycję międzynarodową państwa, stąd w interesie państw jest jej wzmocnienie. Polega ona na podejmowaniu aktywności ekonomicznej przez rządy, które zmierzają do oddziaływania na rozmiary, kierunki oraz strukturę obrotów w handlu zagranicznym (Krugman i Obstfeld, 1997), w celu prowadzenia stosunków jak najbardziej optymalnych dla

interesów państwa. Wśród innych zadań polityki handlowej wymienia się np. osiągnięcie równowagi bilansu płatniczego, dążenie do zwiększenia eksportu czy wejścia na nowe rynki. Wszystkie te dążenia mają doprowadzić do zwiększenia znaczenia danej gospodarki krajowej na arenie międzynarodowej. Globalna rywalizacja trzech największych gospodarek – Stanów Zjednoczonych, Chin oraz UE – istotnie wpływa na kształt światowych relacji gospodarczych, wszelkie konflikty pojawiające się

✉ Adam Żmijewski, SKN Ekonomii Zrównoważonego Rozwoju, Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, a.zmijewski2@wp.pl

na gruncie polityki handlowej między opisywanymi regionami rzutują w sposób pośredni na charakter relacji gospodarczych w pozostałych państwach świata (Dziembała i in., 2018). Działania gabinetu Donalda Trumpa nastawione na ekspansję celno-podatkową, wycofywanie się z dotychczas respektowanych umów wielostronnych oraz ignorancja w stosunku do sporów rozpatrywanych przez Światową Organizację Handlu w imię bezpieczeństwa obrotu gospodarczego stworzyły podstawy do wszczęcia tzw. „wojny handlowej”, której skutki odczuwalne były również w gospodarkach państw członkowskich Unii Europejskiej (Chase i in., 2018). W najnowszej literaturze naukowej poruszającej tematykę agresywnej polityki Stanów Zjednoczonych oraz zawirowań spowodowanych pandemią choroby COVID-19 podkreśla się bardzo znaczące dla gospodarek skutki uzależnienia procesu wytwarzania kluczowych dóbr od stabilności łańcucha dostaw z Chin (Burns i in., 2020).

Z uwagi na złożoność aspektów składowych, rzetelna analiza przesłanek światowej polityki handlowej niesie ze sobą konieczność uwzględnienia różnych typów instrumentów polityki handlowej. Są to cła, narzędzia parataryfowe, narzędzia pozataryfowe oraz pozostałe narzędzia makroekonomiczne.

Cła są to opłaty nakładane przez państwo na towary w związku z ich wywozem i przywozem dokonywanym przez granice celne państwa, a także ich tranzytem przez jego obszar celny. Opłaty celne pobierane są przede wszystkim w celach fiskalnych – zapewniają dodatkowe źródło wpływów do budżetu państwa oraz chronią krajowych producentów dóbr substytucyjnych przed konkurencją zagraniczną (np. cła *ad valorem*, specyficzne, kombinowane). Narzędzia parataryfowe jest to zestaw takich ograniczeń handlu zagranicznego, których mimo wywoływania podobnych skutków nie można sklasyfikować jako opłaty celne. Narzędzia parataryfowe prowadzą do wzrostu poziomu cen towarów importowanych oraz zmniejszają ich konkurencyjność na rynku wewnętrznym w kraju stosującym ten rodzaj ograniczeń (np. depozyty importowe, zmienne opłaty wyrównawcze, subsydia). Za narzędzia pozataryfowe z kolei uznaje się takie instrumenty oraz działania instytucji sektora publicznego w zakresie prowadzonej polityki ekonomicznej, jak również aktywność podmiotów sektora prywatnego, które skutkują ograniczaniem rozmiarów wymiany handlowej lub też modyfikacje kierunków wymiany dóbr i usług. Charakteryzuje je większa elastyczność w stosunku do opłat celnych – ograniczenia

pozataryfowe można zastosować do konkretnych produktów i usług (np. embargo, kontyngenty, kwoty). Za pozostałe narzędzia makroekonomiczne kluczowe z perspektywy międzynarodowej polityki handlowej można uznać działania sektora publicznego z zakresu polityki gospodarczej, polegające na systematycznym wpływaniu na poziom inflacji, wartość krajowej waluty na międzynarodowym rynku walutowym, wydatkowanie środków publicznych oraz modyfikowanie poziomu wszystkich rodzajów dochodów w gospodarce (np. polityka fiskalna, monetarna, kursowa, dochodowa).

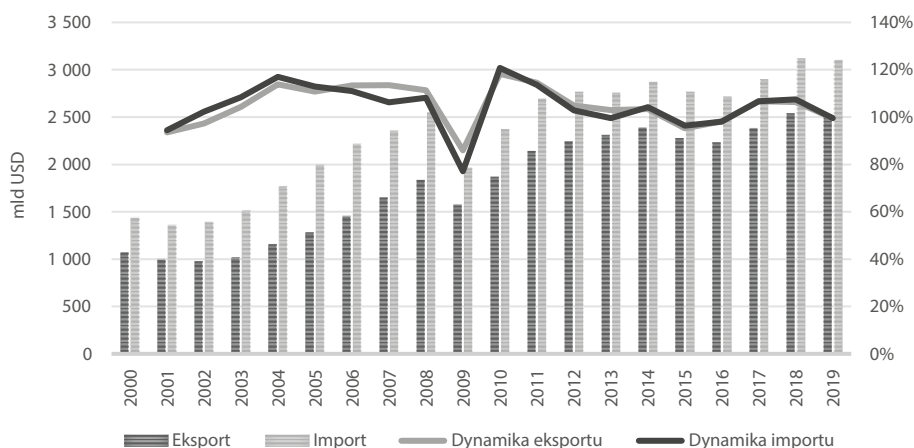
Celem artykułu jest przedstawienie zmian zachodzących w prowadzonej polityce handlowej Stanów Zjednoczonych, Chin oraz Unii Europejskiej w latach 2000–2019, a także ocena ich wpływu na kształt bilansów handlowych. W pracy wykorzystano ogólnodostępne dane dotyczące struktury handlu międzynarodowego oraz bilansu w handlu towarami i usługami w badanych państwach, jak również charakterystyki wzajemnych relacji na gruncie polityki handlowej między Stanami Zjednoczonymi, Chinami oraz Unią Europejską. Dane pozyskano z oficjalnych stron internetowych U.S. Bureau of Economic Analysis, US Census Bureau, Komisji Europejskiej, portalu DNARynków.pl oraz baz danych Światowej Organizacji Handlu.

## CHARAKTERYSTYKA POLITYK HANDLOWYCH W BADANYCH KRAJACH

### Polityka handlowa Stanów Zjednoczonych

Ze względu na zajmowaną pozycję na arenie międzynarodowej Stany Zjednoczone stosują szereg instrumentów z zakresu polityki handlowej, które mają na celu zarówno wsparcie samego handlu, jak i realizowanie zadań polityki zagranicznej. Z tego też względu działania w zakresie wymiany towarowej podejmowane przez USA nie zawsze powodowane są względami gospodarczymi, a częstokroć ich przesłanki są głównie polityczne.

Do narzędzi stosowanych przez Stany Zjednoczone w ramach polityki handlowej zalicza się działania inicjowane w ramach pomocy gospodarczej, porozumienia handlowe, taryfy celne, sankcje czy też embargo. Cel ich zastosowania jest dwojaki. Porozumienia dotyczące handlu, a także pomoc gospodarcza mają za zadanie zwiększać wielkość obrotów handlowych. Narzędzia zaliczane do negatywnych, tj. rosnące cła, sankcje czy embargo, mogą służyć wymuszeniu na danym państwie pożądaných decyzji politycznych lub gospodarczych.



**Rys. 1.** Łączna wartość handlu międzynarodowego USA w latach 2000–2019 (mld USD)  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BEA – US Department of Commerce (2021).

Wysoka pozycja Stanów Zjednoczonych w XX wieku wynikała z potencjału gospodarki, wielkości rynku amerykańskiego, posiadanej i stale rozwijanej przewagi technologicznej, a także rosnącego eksportu. Rundy negocjacyjne odbywające się na forum GATT pozwalały wypracować korzystne umowy wielostronne (Nacewska-Twardowska, 2016). Skutkowały one obniżeniem taryf celnych, co sprzyjało rozwojowi handlu dzięki spadającym kosztom produkcji i transportu. Liberalizacja handlu zapewniała więc Stanom Zjednoczonym stabilny wzrost gospodarczy. Jednak wraz z rozwojem globalizacji zmniejszyła się konkurencyjność gospodarki Stanów Zjednoczonych. Dynamika eksportu zmalała, przy jednoczesnym wzroście tempa importu.

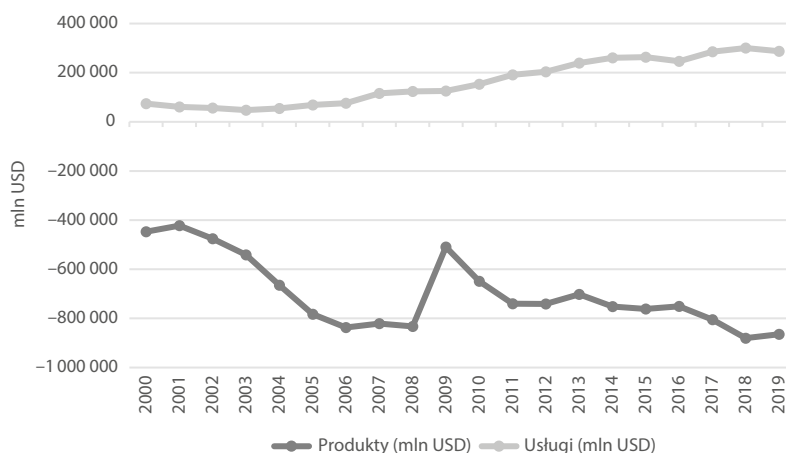
Na rysunku 1 przedstawiono łączną wartość handlu międzynarodowego Stanów Zjednoczonych w latach 2000–2019. Jak wynika z zaprezentowanych danych, w badanym okresie import znacząco przewyższał eksport. W 2000 roku wartość eksportu wyniosła 1075 mld dolarów, natomiast wartość importu wyniosła 1447 mld dolarów. W 2019 roku wielkość eksportu wyniosła 2528 mld dolarów, a importu – 3105 miliardów. Wartość eksportu rosła w tym okresie średnio o 4,6% rocznie, zaś średnioroczne tempo importu wyniosło 4,1%.

Deficyt w bilansie płatniczym Stanów Zjednoczonych nie jest zjawiskiem obserwowanym wyłącznie w ostatnich latach. Występuje już od czasów drugiej połowy XX wieku. Wpływ na niego ma odpływ kapitału z kraju, który wynikał z przenoszenia produkcji przez

amerykańskie korporacje w inne zakątki świata, przede wszystkim, by korzystać z niższych kosztów pracy. Działalność produkcyjna została więc przeniesiona do innych miejsc na świecie. W Stanach Zjednoczonych silnie rozwijała się za to branża finansowa.

Na rysunku 2 przedstawiono wartości bilansu handlu towarami i usługami w latach 2000–2019. Bilans handlu towarami w 2000 roku wyniósł –446 781 mln dolarów. W 2017 roku deficyt przekroczył 800 mld dolarów. W 2019 roku wzrósł do poziomu –864,329 mld dolarów. Należy podkreślić, że również w latach 2006–2008 deficyt wynosił ponad 800 mld dolarów. Średnie tempo zmian w tym okresie wynosiło 3,5% rocznie. Stany Zjednoczone nieustannie odnotowują nadwyżkę w ramach bilansu usług. Średnie roczne tempo wzrostu handlu usługami przez USA wynosi 7,4% w badanym okresie. W 2000 roku wartość bilansu wymiany usług wynosiła 74 267 mln USD. W 2019 roku osiągnął on poziom 287 465 mln dolarów. Nadwyżka USA wynikająca z handlu usługami nie jest jednak w stanie zniwelować ogromnego deficytu w handlu towarami, a przez to deficytu występującego w ramach rachunku obrotów bieżących.

Niemal połowa deficytu w ramach bilansu handlu towarami USA przypada na Chiny. Wywołuje to wzrost nastrojów protekcjonistycznych, mających na celu przeciwdziałanie umacnianiu się gospodarki chińskiej. Przykładowo wykorzystuje się narzędzia ekonomiczne, głównie w postaci wyższych stawek celnych na towary importowane przez USA, dla osiągnięcia celów



**Rys. 2.** Bilans handlu towarami i usługami Stanów Zjednoczonych w latach 2000–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BEA – US Department of Commerce (2021).

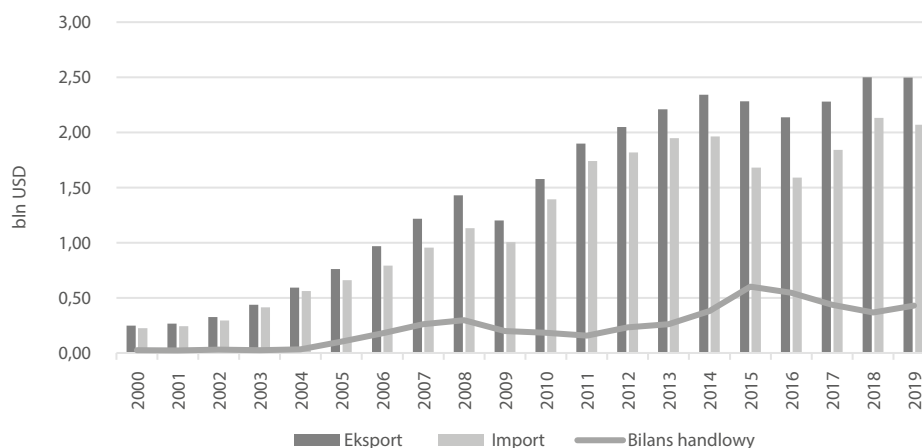
politycznych oraz wymuszenia korzystnych dla Stanów porozumień handlowych. Stany Zjednoczone, powołując się na krajowe ustawodawstwo, mogą wprowadzić cła na towary pochodzące z importu wówczas, gdy zostaną uznane za zagrażające bezpieczeństwu narodowemu. Protekcjonizm objawia się również poprzez zmniejszenie się roli umów wielostronnych oraz forów międzynarodowych na rzecz umów bilateralnych (PISM, 2017). Pomimo tego, że z założenia wzrost protekcjonizmu powinien zdecydowanie bardziej dotknąć gospodarkę chińską, jego eskalacja wywołuje negatywne konsekwencje także dla gospodarki amerykańskiej. Rosnące ceny towarów zagranicznych i importowanych surowców, co przekłada się na rosnące koszty produkcji.

### Polityka handlowa Chin

Jeszcze na przełomie XX i XXI wieku polityka gospodarcza Państwa Środka w dużej mierze bazowała na zdecydowanym ograniczeniu ingerencji kapitału zachodniego przy jednoczesnej ekspansji gospodarczej, zwłaszcza w kierunku Europy czy Ameryki Północnej. Poważne w skutkach doświadczenia społeczno-gospodarcze Chin w latach międzywojennych, kiedy to w państwie dochodziło do licznych powstań społeczeństwa niezadowolonego z rządów Mandżurów oraz niestabilności wewnętrznej kraju w okresie rewolucyjnym (Bociański, 2014), doprowadziły do umocnienia pozycji władz komunistycznych, czego efektem stało się utworzenie

Chińskiej Republiki Ludowej – państwa łączącego filozofię taoizmu z charakterystyką ustroju socjalistycznego. Mimo prób kontynuacji „polityki zamkniętych drzwi” przez chińskie władze komunistyczne, z biegiem lat oraz powiązaniem z nim rozwojem technologicznym gospodarek świata, dostrzeżono konieczność liberalizacji polityki międzynarodowej oraz związanej z nią potrzebą otwartości w stosunku do inwestycji zagranicznych ze strony państw Zachodu.

Państwa europejskie oraz Stany Zjednoczone od lat stanowią główne rynki zbytu dla dóbr chińskich, z tego też względu obecną politykę handlową Chin charakteryzuje zwrot w kierunku liberalizacji światowych relacji handlowych. Istotę zależności ekonomicznych między Państwem Środka a pozostałą częścią świata obrazuje zamieszczona na rysunku 3 charakterystyka bilansu w handlu międzynarodowym w ujęciu ogólnym, zagregowanym. Analizując wykres przedstawiający łączną wartość handlu międzynarodowego Chin w latach 2000–2019, należy podkreślić, iż mimo komplikacji w relacjach politycznych między tym państwem a inną potęgą gospodarczą, którą są Stany Zjednoczone, eskalacja napięć na poziomie polityki międzynarodowej nie leży w szeroko pojętym interesie gospodarczym żadnej ze stron, z uwagi na wysoki stopień współzależności obu gospodarek. Dodatkowo istotnym elementem warunkującym łagodzenie dotychczasowych restrykcji handlowych po stronie chińskiej z głównymi partnerami gospodarczymi



**Rys. 3.** Łączna wartość handlu międzynarodowego Chin w latach 2000–2019 (mld USD)  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z CEIC Data (b.d.).

tego kraju stał się swoisty import innowacji, technologii oraz nabywanie kluczowego w branży informatycznej *know-how* przez przedsiębiorstwa chińskie.

Analizując strukturę bilansu handlowego Chin w porównaniu do wartości charakterystycznych dla Stanów Zjednoczonych czy też Unii Europejskiej, szczególną uwagę należy zwrócić na dodatnie wartości bilansu handlowego w całym analizowanym okresie. Unia Europejska stara się nadrabiać różnicę bilansową dzięki stosunkowo wysokiemu popytowi na artykuły chemiczne oraz innowacyjne rozwiązania w zakresie produkcji pojazdów silnikowych po stronie chińskiej. Z drugiej strony europejskie przedsiębiorstwa farmaceutyczne wykazują wysoki poziom zależności od łańcucha dostaw surowców i półproduktów chińskich, kluczowych dla wytwarzania specjalistycznych produktów leczniczych i farmaceutyków.

Wśród instrumentów chińskiej polityki handlowej można wyróżnić wspomniane wcześniej ograniczenia w dostępie do silnie reglamentowanego rynku chińskiego w postaci cła, kontyngentów, ograniczeń ilościowych co do możliwych wartości importu i eksportu określonych kategorii dóbr, zwłaszcza surowców naturalnych (Komisja Europejska, 2016). Podstawowym instrumentem pozostają jednak cła. Warto podkreślić, iż cła nakładane przez Chiny na produkty zachodnie stanowią przede wszystkim pewien rodzaj strategii politycznej, mającej głównie charakter odwetowy (Business Insider, 2019). Kolejnym z istotnych narzędzi chińskiej polityki handlowej jest embargo oraz ograniczenia

ilościowe (kwoty, kontyngenty) dotyczące importu lub eksportu towarów (zwłaszcza tych uznanych ogólnie za kluczowe dla rozwoju gospodarczego kraju).

Chiny, jako członek WTO, coraz częściej wykorzystują mechanizm skarg do Światowej Organizacji Handlu, szczególnie na działania władz amerykańskich (Business Insider, 2018). Z uwagi na kluczowe cele najnowszego programu transformacji gospodarczej określanego mianem „Made in China 2025”, Chiny dokładają starań, aby zachęcić zachodnie przedsiębiorstwa doświadczone w branży high-tech do przeprowadzania inwestycji na terenie państwa. Jednocześnie starają się podtrzymać silną reglamentację rynkową w celu poprawienia konkurencyjności rodzimych firm na rynku światowym. Zagrożenie dotyczące pogorszenia kondycji gospodarczej Chin z uwagi na eskalację napięć politycznych (pośredni wpływ zmian w gabinecie prezydenta USA) implikuje coraz wyższe koszty transakcyjne, w następstwie czego Państwo Środka zmuszone jest poszukiwać alternatywnych rynków zbytu dla wytwarzanych dóbr czy też bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Z tego też względu w ostatnich latach daje się zauważyć pewnego rodzaju zwrot w kierunku państw Afryki. W zamian za zapewnienie państwom Afryki Subsaharyjskiej wsparcia finansowego i infrastrukturalnego, Chiny zabezpieczają sobie dostęp do afrykańskich rynków wschodzących w ramach programu „Nowy Jedwabny Szlak”, postrzeganych przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską głównie jako adresatów programów pomocy rozwojowej. Proafrykańska polityka Chin oparta jest na

czterech podstawowych filarach, którymi są pokojowe współistnienie, wzajemność korzyści gospodarczych, zacieśnianie współpracy międzynarodowej oraz pomoc rozwojowa. Kwestie te mogą budzić pewne wątpliwości, gdyż jednocześnie Państwo Środka nie zamierza wtrącać się do spraw polityki wewnętrznej krajów partnerskich Afryki. Paradoksalnie wsparcie Chin stanowi przeciwwagę dla działań pomocowych ze strony Unii Europejskiej czy też Stanów Zjednoczonych, dla których demokratyzacja władzy stanowi warunek konieczny dla prowadzonej polityki rozwojowej. Na wspomnianej wymianie handlowej zyskują przede wszystkim kraje charakteryzujące się wysokim wolumenem wydobycia ropy naftowej, który to surowiec leży w głównym kręgu zainteresowań podmiotów odpowiedzialnych za działania podejmowane w ramach afrykańskiego neokolonializmu (Młynarski, 2012).

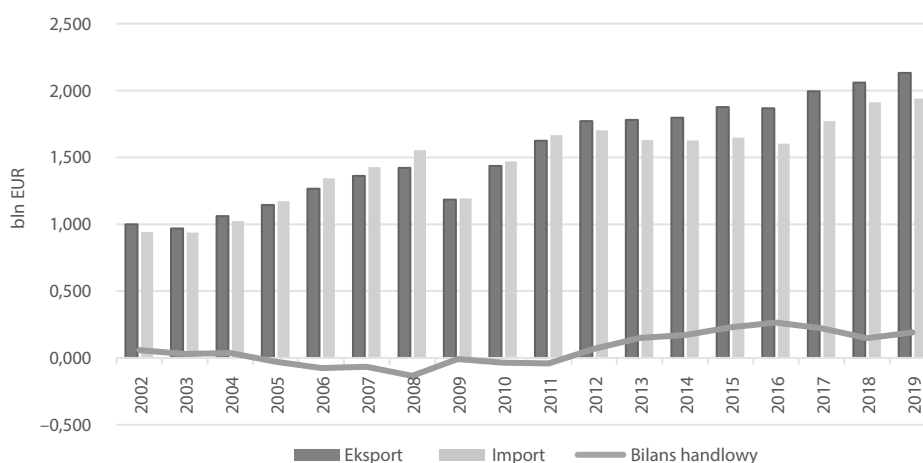
#### Polityka handlowa UE

Powstanie Unii Europejskiej jest bezpośrednio związane z zawarciem Traktatu Rzymskiego w 1957 roku, którego celem było podpisanie dwóch dokumentów: Traktatu powołującego Euroatom oraz Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Drugi z nich stał się podstawą do dalszych prac nad wprowadzeniem unii celnej między państwami członkowskimi – zniesiono cła i kontyngenty, a także wprowadzono wspólną taryfę celną dla produktów sprowadzanych z państw trzecich.

Kolejnym krokiem było wprowadzenie wspólnej polityki w tym zakresie, co miało doprowadzić do umocnienia pozycji państw członkowskich w międzynarodowej wymianie towarów. Obecnie głównymi celami polityk handlowej UE są wspieranie europejskich przedsiębiorców poprzez usuwanie barier handlowych, wśród których można wymienić cła lub kontyngenty, jak również zapewnianie uczciwej konkurencji. Zgodnie ze strategicznymi działaniami unijnymi, poprzez politykę handlową promuje się prawa człowieka, standardy bezpieczeństwa i społeczne, zrównoważony rozwój oraz poszanowanie środowiska naturalnego (Komisja Europejska, 2015).

Rysunek 4 jest graficznym przedstawieniem struktury bilansu handlowego wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Deficyt z lat 2009–2011 może być skutkiem najprawdopodobniej światowego kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2007 roku. Od roku 2012 można obserwować systematyczny wzrost eksportu, od tego momentu wpływającego pozytywnie na bilans handlowy wspólnoty z państwami trzecimi. W 2019 roku nadwyżka w bilansie handlowym wyniosła ponad 191 mld EUR, wartość eksportowanych towarów ponad 2131 mld EUR, natomiast importowanych – 1940 mld EUR.

Unia Europejska jest jednym z największych eksporterów wyrobów gotowych, usług, maszyn i pojazdów, chemikaliów oraz żywności, a jednocześnie także największym rynkiem eksportowym dla około 80 krajów.



**Rys. 4.** Zmiany w międzynarodowym handlu towarami, UE-27, 2002–2019 (mld EUR); ze względu na dostępność danych, w przypadku polityki handlowej UE analizie poddano wartości od 2002 roku, a nie od 2000 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z CEIC Data (b.d.).

Wobec dwóch pozostałych najsilniejszych gospodarek świata, Chin i Stanów Zjednoczonych, bilans handlowy z państwem azjatyckim jest na poziomie ujemnym, natomiast z USA – dodatnim.

Ponieważ do najważniejszych zadań wspólnej polityki handlowej należy ochrona europejskich producentów, struktury unijne wprowadziły środki ochronne, które mają zapobiegać ewentualnym atakom ze strony konkurencyjnych rynków. Wśród takich środków wymienia się postępowania antydumpingowe – ich wszczęcie następuje, gdy producent zagraniczny sprzedaje na obszarze wspólnoty towary poniżej porównywalnej ceny podobnego towaru na swoim krajowym rynku lub gdy robi to poniżej kosztów produkcji. Przykładem zastosowania takiego rodzaju postępowania jest nałożenie dodatkowego cła, w wysokości 35%, na importowany kwas winowy z Chin. W latach 2001–2004, poprzez obniżenie ceny o 50%, azjatycki konkurent zmusił europejskich producentów do obniżenia ich dla swoich produktów o 53%. Działanie to zostało zakwalifikowane przez Komisję Europejską jako stosowanie cen dumpingowych. Kolejnym środkiem ochrony europejskich producentów jest postępowanie antysubwencyjne, stosowane, gdy eksportujące państwo lub jego instytucja publiczna wpływają bezpośrednio lub pośrednio na udzielanie subsydiów do produkcji, eksportu lub przewozu. Przykładem może być wieloletni spór między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi rozstrzygany na poziomie Światowej Organizacji Handlu. Konflikt dotyczył wzajemnego oskarżania o wspieranie koncernów lotniczych: w Europie był to Airbus, a w Stanach Zjednoczonych – Boeing. Ostatecznie międzynarodowa organizacja orzekła, że obie strony wykazały działania zakwalifikowane jako nielegalne subwencje, a w rezultacie otrzymały możliwość nałożenia na siebie nawzajem określonych poziomów ceł (Forbes, 2019). Safeguards, czyli trzecie postępowanie, chronić ma przed nadmiernym importem, gdy towar jest importowany do UE w takich ilościach lub takich warunkach, który może wyrządzić poważną szkodę producentom wspólnoty (Komisja Europejska, 2010).

Początek nowej prezydentury w Stanach Zjednoczonych stanowi wyzwanie dla struktur Unii Europejskiej i prowadzonej przez nią wspólnej polityki handlowej. Z jednej strony można spodziewać się ocieplenia relacji na linii Bruksela–Waszyngton oraz wznowienia negocjacji nad Transatlantyckim Partnerstwem w dziedzinie Handlu i Inwestycji, z drugiej natomiast Unia powinna obserwować działania Chin, które już zaczęły prowadzić

działania zmierzające do odnowienia pozycji eksportowej w Stanach Zjednoczonych.

### Porównanie polityki handlowej

W przeszłości cła spełniały istotną funkcję fiskalną, stanowiąc źródło dochodów państw, a do istotnej zmiany ich roli doszło w okresie merkantylizmu. Wtedy to stały się one narzędziem ochrony gospodarek poszczególnych państw. Obecnie cła wymienia się w kategorii instrumentu protekcyjnego, które stosuje się do ochrony rynku krajowego (Skłodowski, 2010). Do porównania polityk handlowych omawianych państw i organizacji wykorzystano dane zamieszczone w tabeli 1 pochodzące ze Światowej Organizacji Handlu, w których w odniesieniu do wybranych grup towarów wskazano: średnie stawki celne, procent bezcłowego importu, stawki maksymalne oraz udział grupy towarów w łącznym imporcie.

Wszystkie towary, które są wwożone na teren USA, podlegają procedurze ocenia. Stany Zjednoczone dzielą świat na strefy handlu. Strefa pochodzenia danego towaru warunkuje wysokość cła na importowane dobra (PAIH, 2018, s. 34). Ujednoliconą Tabelą Opłat USA zawiera zestawienie wszelkich stawek. W tabeli 1 przedstawiono średni oraz maksymalny poziom stawek celnych stosowanych przez Stany Zjednoczone w wybranych grupach towarowych, a także szacowany procent bezcłowego importu.

Najwyższa średnia stawka dotyczy takich grup towarów, jak: produkty mleczarskie (19), napoje i tytoń (15,2), cukier i słodycze (12,9) oraz ubrania (11,6). Najwyższy procent bezcłowego importu dotyczy drewna i papieru (90,2%), ryb i przetworów (82,1%), maszyn nieelektrycznych (66,5%) oraz maszyn elektrycznych (56,5%). Najwyższe możliwe stawki celne dotyczą napojów i tytoniu (350), produktów mleczarskich (185), a także nasion oleistych i tłuszczów (164). Największy udział w łącznej strukturze importu przypada kolejno maszynom nieelektrycznym (15,5%) i elektrycznym (14,5%), chemikaliom (11,4%) oraz minerałom i metalom (10,9%).

Podobnie jak w przypadku Stanów Zjednoczonych, towary wwożone na teren Chin muszą zostać poddane procedurze ocenia, podczas której urzędnicy chińscy dokładnie oceniają charakterystykę przewożonych dóbr. Towary podlegają ściśle określonym wartościom celnym uwzględniającym pochodzenie produktu, cenę kontraktową, koszt opakowania, ubezpieczenie, prowizję sprzedającego oraz fracht (Chernoff i Zhang, 2021).

**Tabela 1.** Bieżący poziom ceł w grupach towarowych (stan na maj 2021)

Grupy towarowe	Poziomy ceł w grupach towarowych											
	średnia stawka celna			procent bezcłowego importu			stawka maksymalna			udział grupy towarów w łącznym imporcie		
Państwo/Organizacja	USA	Chiny	UE	USA	Chiny	UE	USA	Chiny	UE	USA	Chiny	UE
Produkty zwierzęce	2,3	14,9	17,2	30,8	10,4	24,3	26	25	112	0,5	0,6	0,3
Produkty mleczarskie	19	12,2	42,2	0,3	0	0	185	20	244	0,1	0,3	0
Owoce, warzywa	4,9	14,8	12,2	20,2	4,9	21,7	132	30	280	1,6	0,6	1,8
Kawa, herbata	3,0	14,9	6	53,5	0	27,1	22	32	17	0,5	0,1	0,8
Zboża i przetwory	3,6	23,7	18	21,0	3,3	6,5	52	65	82	0,8	0,9	0,7
Nasiona oleiste i tłuszcze	4,5	11,1	5,7	23,9	6,7	47	164	30	140	0,4	2,6	1,4
Cukier i słodycze	12,9	27,4	26,9	2,9	0	0	67	50	117	0,2	0,1	0,1
Napoje i tytoń	15,2	23,2	19,8	27,7	2,1	19,6	350	65	148	1,2	0,4	0,6
Bawełna	4,8	22	0	38,3	0	100	17	40	0	0	0,2	0
Inne produkty rolne	1,2	12,1	4,6	58,9	9,3	64,7	50	38	405	0,4	0,5	0,5
Ryby i przetwory	1	11	11,4	82,1	6,1	11,8	35	23	26	0,9	0,7	1,5
Minerały i metale	1,7	8	1,9	60,6	5,6	50	38	50	12	10,9	21,7	16,2
Ropa naftowa	2,1	5	3,1	0	20	20	7	9	5	7,9	13,2	15,1
Chemikalia	2,8	6,7	4,5	40,7	0,5	21,9	7	47	7	11,4	11,1	11,3
Drewno, papier i inne	0,5	5	0,9	90,2	22,3	82,9	14	20	10	4,1	3,1	2,7
Tekstylia	8,0	9,8	6,6	14,8	0,2	3,1	39	38	12	2,0	1,1	2,4
Ubrania	11,6	16,1	11,5	2,9	0	0	32	25	12	3,5	0,3	4,6
Skóra, obuwie	3,9	13,7	4,2	39,4	0,6	25,7	56	25	17	2,5	1,3	2,5
Maszyny nonelektryczne	1,2	8,4	1,7	66,5	7,9	27,6	10	35	10	15,5	9	11,4
Maszyny elektryczne	1,4	8,9	2,4	56,5	25,9	32,8	15	35	14	14,5	21,1	13,5
Inne produkty przemysłowe	2,1	12,2	2,4	54,1	15,2	27,1	43	35	14	7,5	5,4	6,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z WTO (b.d.).

Jak wynika z tabeli 1, najwyższe średnie stawki celne dotyczą cukru i słodyczy (27,4), zbóż i przetworów (23,7) jak również napojów i tytoniu (23,2). Prawdopodobnie może mieć to związek z próbą ochrony antydumpingowej rodzimego rynku produktów żywnościowych, jak również polityką ograniczania stosowania używek przez obywateli Chin (Kucharczyk i in., 2016). Wyjątkowo niskie stawki ceł na surowce i półprodukty, na przykład ropę naftową (5%), materiały drewnopochodne (5%) czy też minerały i metale (8%), wiążą się z postrzeganiem tych dóbr przez chińskich decydentów politycznych jako istotnych dla rozwoju gospodarczego kraju (Kościółek, 2014).

Większość towarów importowanych do Unii Europejskiej podlega procedurze oclenia. Niższe opłaty celne mogą wynikać z umów handlowych zawartych na preferencyjnych warunkach z pewnymi grupami państw trzecich, natomiast wyższe stawki mogą dotyczyć wdrożenia procedur ochronnych na skutek przeprowadzanych postępowań przeciwko nieuczciwemu importerowi (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2021).

W przypadku Unii Europejskiej najwyższe średnie stawki dotyczą takich grup towarów, jak: produkty mleczarskie (42,2), cukier i słodycze (26,9), napoje i tytoń (19,8) oraz zboża i przetwory (18). Najwyższy procent bezcłowego



importu dotyczy drewna i papieru (82,9%), innych produktów rolnych (64,7%), minerałów i metali (50%), a jedynym wskazanym w poniższym zestawieniu towarem, który nie podlega ocenie, jest bawełna. Najwyższe możliwe stawki celne dotyczą importu innych produktów rolnych (405%), owoców i warzyw (280%), produktów mleczarskich (244%) oraz napojów i tytoniu (148%). Największy udział w łącznej strukturze importu przypada kolejno minerałom i metalom (16,2%), ropie naftowej (15,1%), maszynom elektrycznym (13,5%) i nieelektrycznym (11,4%).

## PODSUMOWANIE

Polityka handlowa rządów Stanów Zjednoczonych, Chin oraz struktur Unii Europejskiej ma na celu doprowadzenie do przejęcia roli globalnego gospodarczego lidera. Każde z nich podejmuje jednak różne, nie zawsze zbieżne działania. Mało prawdopodobne jest szybkie zakończenie sporu na linii USA–Chiny, rzutującego na rynki całego świata. Mogłoby to doprowadzić do dalszego wzrostu ceł oraz zaostrzenia relacji pośród pozostałych graczy światowej polityki handlowej, także Unii Europejskiej. Polepszenie nastrojów międzynarodowych spowoduje, iż umowy dwustronne naborą większego znaczenia i zaczną zastępować wielostronne.

Z przedstawionych w tabeli danych wynika, że najniższą średnią stawkę celną w wybranych grupach towarowych można przypisać USA. Najwyższa średnia stawka odnosi się do produktów mleczarskich (19). Podobnie w przypadku UE cła dotyczącej wskazanej grupy towarów kształtują się na najwyższym poziomie (42,2). Dla Chin najwyższą średnią stawką objęte są cukry i słodocze (27,4).

W ostatnich latach zaobserwować można rosnącą liczbę podejmowanych działań w zakresie rozwoju nowoczesnych technologii, które w coraz większym stopniu stanowią o sile państw. Zaawansowane rozwiązania w różnych dziedzinach gospodarczych, takich jak biotechnologia oraz IT stają się jednym z głównych źródeł wzrostu gospodarczego w państwach uznawanych za wysoko rozwinięte. W tym kontekście utrzymujący się wysoki poziom eksportu usług wykazywany przez Stany Zjednoczone może wskazywać na posiadaną przez omawiany kraj przewagę nad pozostałymi państwami pod względem zaawansowania technologicznego gospodarki.

Pandemia COVID-19 przewartościowała dotychczasowy sposób funkcjonowania wielu przedsiębiorstw, przede wszystkim w obszarach związanych z łańcuchami dostaw. W najbliższych latach możemy oczekiwać

rosnącej liczby przedsiębiorstw przenoszących swoje fabryki do krajów macierzystych, przede wszystkim, by zapobiegać niespodziewanym zakłóceniom w procesie produkcyjnym. Trend ten może zagrozić państwom, których gospodarka w dużej mierze opiera się na niskich kosztach pracy. Zjawisko to z pewnością stanowi zagrożenie godne uwagi w ramach kolejnych prac badawczych, zwłaszcza z wykorzystaniem metod statystycznych. W najbliższych latach należałoby monitorować zachowania poszczególnych podmiotów gospodarczych, które w coraz większym stopniu będą zależeć od rosnącego protekcyjizmu w relacjach międzynarodowych, wynikającego przede wszystkim z gwałtownie zachodzących zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Na decyzje wpływ wywierać będzie również rozwój nowych technologii, a tym samym konieczność ochrony miejsc pracy głównie w krajach takich jak Stany Zjednoczone, zagrożonych w wyniku rosnącej automatyzacji i cyfryzacji.

## LITERATURA

- BEA – US Department of Commerce (2021). *International Trade in Goods and Services*. Pobrane z: [https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/international-trade-goods-and-services?fbclid=IwAR2EdyAhU5PBYcteGiA47nGAdO1Ctc9JXPg\\_3rG5oyCAtaGZ\\_6Ty1UG0PU](https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/international-trade-goods-and-services?fbclid=IwAR2EdyAhU5PBYcteGiA47nGAdO1Ctc9JXPg_3rG5oyCAtaGZ_6Ty1UG0PU)
- Bociański, N. (2014). *Chiny w XIX i na początku XX wieku. Zarys sytuacji politycznej i społecznej*. *Prz. Praw. Ekon. Społ.*, 1, 4–20.
- Burns, L., Handfield, R., Graham, G. (2020). *Corona virus, tariffs, trade wars and supply chain evolutionary design*. *Int. J. Oper. Prod. Manag.*, 40(10), 1649–1660. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-03-2020-0171>
- Business Insider (2018). *Chiny złożyły skargę na USA do Światowej Organizacji Handlu*. Pobrane z <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/chiny-zlozyly-skarge-na-usa-do-wto-ws-cel/05v2gxt>
- Business Insider (2019). *Wojna handlowa: Chiny ogłosiły cła odwetowe*. Tym razem na amerykańskie towary o wartości 75 mld dol. Pobrane z <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/wojna-handlowa-chiny-oglosily-cla-odwetowe/z44w6kx>
- CEIC Data (b.d.). [www.ceicdata.com](http://www.ceicdata.com).
- Chase, P., Mukai, Y., Sparding, P. (2018). *Consequences of US trade policy on EU-US trade relations and the global trading system*. Policy Department for External Relations. Pobrane z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603882/EXPO\\_STU\(2018\)603882\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603882/EXPO_STU(2018)603882_EN.pdf). <https://doi.org/10.2861/522036>

- Chernoff, A., Zhang, Z. (2021). 2021 Import-Export Taxes and Duties in China. *China Briefing*, January 2021. Pobrane z <https://www.china-briefing.com/news/import-export-taxes-and-duties-in-china-2021/>
- Dziembała, M., Kos-Łabędowicz J. i Sporek, T. (2018). Międzynarodowa konkurencyjność gospodarek USA, Chin i Unii Europejskiej w okresie 2006–2016 – analiza porównawcza. *Pr. Nauk. Uniw. Ekon. w Katowicach*, 215–237.
- Eurostat (2020). *International trade in goods/pl*. Pobrane z <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/14284.pdf>
- Forbes (2019). Stany Zjednoczone grożą Unii Europejskiej nowymi cłami. Co jest na liście? Dostęp z <https://www.forbes.pl/gospodarka/usa-groza-ue-clami-w-tle-airbus-i-boeing/cdsylq>
- Komisja Europejska (2010). Przewodnik eksporterów z UE. Instrumenty ochrony handlu środki antydumpingowe, antysubsydjne i ochronne. Pobrane z [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc\\_146713.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146713.pdf)
- Komisja Europejska (2015). Handel z korzyścią dla wszystkich W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej. Pobrane z [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc\\_154149.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154149.pdf)
- Komisja Europejska (2016). UE podejmuje działania prawne przeciw ograniczeniom w eksporcie chińskich surowców. Pobrane z [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP\\_16\\_2581](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_2581)
- Kościółek, T. (2014). Ekspert do Chin – ułatwienia i bariery. Pobrane z <https://internacjonalizacja.pl/artykuly-eksperckie/ekspert-do-chin-ulatwienia-i-bariery/>
- Krugman, P., Obstfeld M. (1997). *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Warszawa: PWN.
- Kucharczyk, M., Migalski, M., Pawłowski, B., Rybińska, K., Serwetnyk, T., Żurawicz, B. (2016). Chiny zostrzają walkę z paleniem papierosów. *Magazyn TVN24*. Pobrane z <https://tvn24.pl/magazyn-tvn24/stawka-jest-przyszlosc-alego-mocarstwa-najwieksza-palarnia-swiata-musi-zniknac,61,1300>
- Młynarski, T. (2012). Chiny w Afryce: szansa czy neokolonializm w XXI wieku?: wybrane aspekty chińskiej obecności na kontynencie. *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, 1, 25–42. <https://doi.org/10.4467/23538724GS.12.003.2026>
- Nacewska-Twardowska, A. (2016). Porównanie zmian zachodzących w polityce handlowej Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych na początku XXI wieku. *Biznes międzynarodowy w gospodarce globalnej. International Business and Global Economy*, 35(1), 94–105. <https://doi.org/10.4467/23539496IB.16.007.5588>
- PAIH (Polska Agencja Inwestycji i Handlu) (2018). *USA. Przewodnik po rynku*. Warszawa: Polska Agencja Inwestycji i Handlu.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej (b.d.). *Cła UE*. Pobrane 14 kwietnia 2020 z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/cła-unii-europejskiej>
- Skłodowski, M. (2010). Dochody z cła w systemie budżetu państwa. *Zesz. Nauk. SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 21, 109–123. Pobrane z [http://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ\\_2010\\_n81\\_s109.pdf](http://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2010_n81_s109.pdf)
- Wąsiński, M. (2017). Polityka handlowa Stanów Zjednoczonych: pozorowany protekcjonizm. *Biuletyn*, 95(1537). Pobrane z <https://pism.pl/file/7ab9f514-569d-4872-8bc9-4fd1e2b4c518>
- WTO (b.d.). Pobrane 15.05.2021 r. z: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/daily\\_update\\_e/tariff\\_profiles/E28\\_E.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/tariff_profiles/E28_E.pdf)

## TRADE POLICY IN THE EUROPEAN UNION, CHINA AND USA – AN ATTEMPT TO COMPARISON

**Abstract.** The aim of this paper is to compare trade policy mechanisms from the perspective of the world's largest economies – the United States, China and the European Union, as well as economic relations between them. The study focuses on the use of trade policy instruments, including customs, para-tariff tools, non-tariff tools and other macroeconomic tools. Using social case work, as well as the method of literature analysis and logical construction, the influence of the mechanisms used on the values recognised in the trade balance sheets was examined. So far, the United States has sought to liberalise relations with China. The growing position of the latter in the international arena forced changes in the foreign policy. This situation is not favorable for the Chinese economy, due to the high dependence of the trade balance on the undisturbed global flow of goods. The European Union is also adopting protection policy towards domestic producers by actively taking advantage of the possibilities resulting from its membership in the World Trade Organization. The conducted research suggests that, due to the increasingly restrictive customs regulations, the international trade policy of these countries has tightened, which results in increased risk of severe problems concerning global supply chains and tensions in general international relations, significantly affecting the shape of balances of trade.

**Keywords:** customs policy, balance of trade, economic exchange, protectionism, WTO