

NOWE WYZWANIA DLA TURCJI I UE W RAMACH UNII CELNEJ (I)

1 stycznia 1996 r. weszła w życie unia celna między Unią Europejską a Turcją. Uwierzyła ona 33-letni okres wysiłków tego kraju na rzecz intensyfikacji współpracy gospodarczej z UE. W dwóch kolejnych artykułach postaramy się zaprezentować drogę Turcji do obecnego etapu integracji, jak również specyficzne cechy tworzonej unii celnej oraz wstępną ocenę jej efektów dla Turcji.

Współpraca Turcji z WE do połowy lat 90-tych

Analizując złożony proces rozwoju współpracy Turcji ze Wspólnotami Europejskimi, należy uwzględnić poszczególne etapy w dążeniu tego państwa do realizacji podstawowego celu, czyli uzyskania pełnego członkostwa w powyższym ugrupowaniu integracyjnym. Punktem wyjścia dla realizacji tego celu była idea ścisłego związania się Turcji z Zachodem, co wynikało z logiki budowy nowoczesnego państwa i zdecydowanego odejścia od tradycyjnych form w sferze politycznej, społecznej i kulturalnej. Do początku lat sześćdziesiątych państwo to stało się członkiem wielu organizacji międzynarodowych. Już w roku 1930 Turcja przystąpiła do Ligi Narodów, a w czasie II wojny światowej współpracowała z aliantami: W. Brytanią i Francją. **W 1948 r. została członkiem Organizacji Europejskiej Współpracy Ekonomicznej (zastąpionej w 1961 r. przez OECD, której konsekwentnie stała się członkiem założycielem) Do Rady Europy Turcja należy od 1949 r., zaś do NATO od 1952. Już w 1959 r. Turcja złożyła aplikację w sprawie stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi.** Układ asocjacyjny został podpisany 12 września 1963 r. w Ankarze.³

Układ o stowarzyszeniu Turcji z WE

Wśród motywów zawarcia przez Turcję umowy stowarzyszeniowej z ówczesną EWG można wyróżnić zarówno polityczne jak i ekonomiczne. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:⁴

- zbliżenie do struktur Zachodniej Europy,

³ Por. Agreement establishing an association between the EEC and Turkey (signed on 12.09.1963; entry into force on 1.12.1964) OJ L 217/64 z 29 grudnia 1964 r. oraz A.A. Ambroziak: Aspiracje integracyjne państw śródziemnomorskich - Turcja, "Biuletyn Informacyjny - Wspólnoty Europejskie" nr 39(43)/1995, s. 6-9.

⁴ Por. J. Redmond: The Next Mediterranean Enlargement of the European Community: Turkey, Cyprus and Malta?, University of Birmingham, Dartmouth 1993, s. 24-25.

· naśladownictwo Grecji, która niewiele wcześniej złożyła wnioski w sprawie stowarzyszenia z WE;

· uzyskanie dostępu do największego i najbliższego rynku dla tureckich produktów;

· możliwość otrzymania pewnych środków finansowych z budżetu wspólnotowego na rozwój gospodarki;

· szansa na zmniejszenie bezrobocia w Turcji dzięki przepływowi siły roboczej do państw członkowskich Wspólnot;

· możliwość zniesienia, a w każdym razie obniżenia, cel na eksport towarów tureckich do WE, ze szczególnym uwzględnieniem artykułów rolnych.

Dla Wspólnoty podpisanie Układu z Turcją było podyktowane przede wszystkim względami pozaekonomicznymi, gdyż biorąc pod uwagę wskaźniki gospodarcze, Turcja daleko odbiegała od poziomu Szóstki, a następnie Dziewiątki. Decyzja o podpisaniu Układu o stowarzyszeniu była więc w tym przypadku uwarunkowana względami politycznymi oraz strategicznym położeniem Turcji w newralgicznym i konfliktogennym regionie śródziemnomorskim. Był to bowiem okres eskalacji konfliktu bliskowschodniego oraz zaostrzania się stosunków między Grecją a Turcją. Zawarty Układ mieścił się w ramach najpierw planów, a później w ostatecznym programie polityki śródziemnomorskiej Wspólnoty z 1972 r.⁵

Umowa stowarzyszeniowa Turcji z EWG weszła w życie 1 grudnia 1964 r. Została ona zawarta na mocy Artykułu 238 Traktatu Rzymskiego EWG na czas nieokreślony i zawierała *expressis verbis* wyrażone zobowiązanie do przyjęcia Turcji do Wspólnoty, po upływie odpowiedniego okresu⁶. Czas, w którym Turcja miała stopniowo przejmować prawa i obowiązki, aby stać się pełnoprawnym członkiem EWG, miał trwać nie dłużej niż dwadzieścia lat. Został on podzielony na trzy etapy⁷:

I 5-letni okres przygotowawczy (1964-1968) - przyznanie przez WE kontyngentów taryfowych na import określonych artykułów rolnych z Turcji oraz udzielanie jej pomocy finansowej;

II okres przejściowy, trwający 12 lat (1969-1980) - wprowadzenie unii celnej na bazie stopniowego

⁵ Szerzej na ten temat: A.A. Ambroziak: Ewolucja polityki śródziemnomorskiej WE do końca lat 80-tych, "Biuletyn Informacyjny - Wspólnoty Europejskie" nr 11 (51)/1995, s. 12-15.

⁶ Artykuł 28 Umowy o stowarzyszeniu Turcji z EWG mówi, że "tak szybko, jak Turcja wypełni wszystkie postanowienia niniejszego Układu oraz zaakceptuje wytyczne Traktatu Rzymskiego, obie strony Układu określą możliwość przyłączenia Turcji do EWG" - tłum. autora.

⁷ Dany podane w nawiasach stanowią ramy czasowe realizacji poszczególnych etapów Układu o stowarzyszeniu.

przejmowania przez Turcję wspólnotowej taryfy celnej oraz prowadzenie polityki w kierunku liberalizacji przepływu osób, kapitału i usług transportowych.

III etap końcowy (1981-1988), w którym Turcja miała osiągnąć poziom gospodarczy umożliwiający jej pełnoprawne członkostwo we Wspólnotach Europejskich; ten etap nie został określony żadnymi ramami czasowymi.

W okresie przygotowawczym Turcja miała doprowadzić do szybkiego wzrostu gospodarczego i zbliżyć swoją strukturę gospodarczą do państw członkowskich WE. Jednocześnie Wspólnota przyznała Turcji kontyngenty taryfowe na cztery produkty (tytoń, rodzynki, suszone figi i orzechy laskowe) reprezentujące około 40% całkowitego eksportu rolnego tego kraju⁸. Wspólnota zobowiązała się także do udzielania Turcji pomocy finansowej w wysokości 175 mln ECU z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

W ramach etapu przejściowego Wspólnota miała znieść wszelkie cła i ograniczenia ilościowe na towary tureckie od 1 grudnia 1975 r., natomiast Turcja na towary wspólnotowe z dniem 1 grudnia 1986 r. Jednocześnie w tym samym czasie Turcja miała przejść wspólnotową taryfę zewnętrzną. W efekcie miał mieć miejsce swobodny przepływ towarów między partnerami porozumienia, stymulujący współpracę gospodarczą⁹.

Niestety ten logiczny program, zapisany w Układzie o stowarzyszeniu, nie wytrzymał próby czasu oraz słabości gospodarki tureckiej (pogłębił się w tym czasie deficyt w handlu z WE). Wydaje się, że jedynym pozytywnym skutkiem ówczesnego etapu współpracy ze Wspólnotami była możliwość emigracji tureckich robotników do państw członkowskich WE, co miało pozytywny wpływ na stopę bezrobocia. Równocześnie z problemami gospodarczymi pojawiły się kłopoty natury polityczno-administracyjnej z efektywnym zagospodarowaniem otrzymywanych fuduszy wspólnotowych. Na taki stan gospodarki tureckiej należy nałożyć jeszcze nie najlepsze pięcioletnie plany gospodarcze w latach 1963-1967 oraz 1968-1972, które w niewielkim stopniu stymulowały rozwój kontaktów ekonomicznych z WE.

Główne założenia Protokołu Dodatkowego

Pod wpływem nacisku Turcji, nieusatisfakcjonowanej dotychczasowymi postępami integracji z WE, Rada Stowarzyszenia opracowała w 1968 r. nowy, szczegółowy terminarz realizacji poszczególnych celów stowarzyszenia uwzględniając tureckie trudności gospodarcze.

Po długich rokowaniach 23 listopada 1970 r. został podpisany, a 1 stycznia 1973 r. wszedł w życie, **Dodatkowy Protokół¹⁰** zawierający postanowienia dotyczące modyfikacji drugiego etapu stowarzyszenia Turcji z EWG. Okres obowiązywania tego etapu, a więc **czas na wprowadzenie unii celnej przedłużono z 12 do 22 lat**, tj. na lata 1985-1995.

Przechodzenie do kolejnych etapów stowarzyszenia nie miało charakteru automatycznego, lecz uwarunkowane było stopniem realizacji przez Turcję stawianych jej w danym okresie wymagań. Tak więc etap pierwszy skończył się dopiero w 1973 r., a nie jak poprzednio przewidywano w roku 1968.

Na mocy Protokołu Dodatkowego państwa Wspólnoty zgodziły się na całkowite zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych w imporcie prawie wszystkich produktów przemysłowych z Turcji z chwilą wejścia w życie Protokołu. Ustalenia te nie dotyczyły produktów naftowych, na które utrzymano pewne ograniczenia ilościowe oraz artykułów tekstylnych, w stosunku do których zaplanowano obniżanie ceł w dwóch wariantach: w ciągu 12 lat o 55% oraz w ciągu 22 lat - pozostałe 45%.

Turcja ze swej strony zobowiązała się do zmniejszenia ceł na towary wspólnotowe przyjmując za podstawę stawki z listopada 1970 r. W ciągu pierwszych 12 lat miały zostać zniesione cła na 55% wartości importowanych z WE towarów przemysłowych, a przez następne dziesięć - na pozostałe (dotyczyło to także ograniczeń ilościowych).

Obie strony postanowiły ponadto wprowadzić wzajemne ułatwienia w imporcie artykułów rolnych. Turcja miała korzystać, już od początku etapu przejściowego, z preferencji obejmujących ponad 90% importowanych produktów rolnych. Jednocześnie została zobowiązana w okresie 22 lat do poczynienia kroków na rzecz dostosowania swej polityki rolnej do wspólnej polityki agrarnej.

W ciągu 12-22 lat obowiązywania etapu przejściowego miały być rozciągnięte na Turcję postanowienia w sprawie swobodnego przepływu kapitału, usług transportowych oraz siły roboczej (w tym zrównanie praw pracowników tureckich z pracownikami Wspólnoty Europejskiej). Obie strony uzgodniły również we wspomnianym Protokole rozwijanie bliższej współpracy ekonomiczno-finansowej, w tym w zakresie konkurencji, podatków i handlu z krajami trzecimi.

Realizacja Protokołu Dodatkowego

Na mocy Protokołu Dodatkowego z listopada 1970 r. miała zostać wprowadzona seria obniżek taryfowych oraz zakaz stosowania ograniczeń ilościowych we wzajemnym handlu. W efekcie - jak już wspomniano - do końca 1995 r. miała powstać unia celna

⁸ J. Redmond: *The Next Mediterranean Enlargement...* op. cit., s. 20.

⁹ Representation of the European Commission: *A Report on European Union-Turkey Relations*, Ankara, October 1994.

¹⁰ Additional Protocol signed on 23.11.1970 (entry into force on 1.01.1973) - OJ L 293/72 z 29 grudnia 1972 r.

między Turcją a WE. Jednak od daty wejścia w życie Protokołu Turcja tylko dwukrotnie obniżyła cła na produkty przemysłowe importowane z WE (w roku 1973 i 1976). Wspólnota natomiast wprowadziła ograniczenia ilościowe na import tureckiej bawełny oraz tekstyliów, w celu ochrony własnych producentów. Turcja starała się konkurować z towarami zachodnioeuropejskimi obniżając ceny własnych artykułów przemysłowych, przez co WE stosowała wobec niej środki antydumpingowe.

Następowały również niekorzystne, z punktu widzenia Turcji, zmiany w sferze handlu produktami rolnymi na skutek zmiany polityki WE w tej dziedzinie w stosunku do państw trzecich, w tym krajów basenu Morza Śródziemnego.

Realizacja postanowień o swobodnym dostępie obywateli tureckich do wspólnotowego rynku pracy okazała się w praktyce trudna, z uwagi na wzrost bezrobocia w tym ugrupowaniu integracyjnym.

W rezultacie więc pod koniec lat siedemdziesiątych Turcja spowolniła działania mające doprowadzić do unii celnej. Tureccy przemysłowcy uznali, iż Wspólnota stosuje politykę preferencji tylko w zakresie tych produktów, w których Turcja nie jest konkurencyjna, natomiast artykuły mogące zagrozić producentom z państw Wspólnoty nie są dopuszczane do jej rynku¹¹.

W 1978 r. powyższą sytuację pogłębił ponadto kryzys polityczny w Turcji, prowadzący do pogorszenia sytuacji gospodarczej i wstrzymania realizacji postanowień Układu stowarzyszeniowego i Protokołu Dodatkowego na okres pięciu lat.

W związku z problemami gospodarczymi i nierealizowaniem postanowień z podpisanych porozumień Rada Stowarzyszenia przyjęła 19 września 1980 r. **Decyzję 1/80 w sprawie dalszego rozwoju stowarzyszenia**. Wspólnota zaprezentowała stosunkowo elastyczne stanowisko w negocjacjach z Turcją przygotowując pakiet posunięć ułatwiających współpracę z tym państwem. Wspomniany dokument przewidywał zniesienie przez WE ceł na tureckie artykuły rolne w okresie sześciu lat. Jeśli stawki celne wynosiły 2% lub mniej, miały zostać wyeliminowane z dniem 1 stycznia 1981 r. Natomiast dla stawek powyżej 2% przygotowano cztery etapy obniżek: do 70% stanu pierwotnego - z dniem 1 stycznia 1981 r., do 40% - 1 stycznia 1983 r., do 20% z dniem 1 stycznia 1985 r., zaś 1 stycznia 1978 r. miała nastąpić całkowita liberalizacja ceł.

Jednocześnie Wspólnota przyznała Turcji pomoc finansową na lata 1981-1986 w wysokości 600 mln ECU oraz pomoc natychmiastową wynoszącą 95 mln ECU. Oprócz tego wspomniana Decyzja zawierała wytyczne w sprawie swobodnego przepływu osób oraz zapewniała przyznanie praw

socjalnym tureckim pracownikom w państwach Wspólnoty¹². Władze tureckie uznały powyższe propozycje w dalszym ciągu za daleko niewystarczające, stąd ich realizacja została zahamowana.

W wyniku zamachu wojskowego w Turcji we wrześniu 1980 r. Komisja Europejska zawiesiła realizację wszelkich postanowień Układu stowarzyszeniowego i późniejszych protokołów dodatkowych. Z kolei Turcja, od roku 1982, kilkakrotnie podwyższyła cła na wiele towarów wspólnotowych w celu ochrony swojego rynku.

Powrót do normalnych stosunków gospodarczych między Turcją a Wspólnotą nastąpił po wybraniu demokratycznego rządu w 1983 r. z nowym premierem Turgut Özałem. Wtedy to planowana redukcja ceł na towary przemysłowe została zrealizowana po stronie tureckiej. Jednak po wspomnianych perturbacjach na linii Bruksela-Ankara okazało się, że po dwudziestu latach realizacja Układu o stowarzyszeniu nie przebiega w pełnej zgodności z jego pierwotnymi postanowieniami i pojawia się wiele czynników, wpływających hamująco na ich realizację. Wynikało to już nie tylko z sytuacji w Turcji, ale również z kondycji gospodarczej poszczególnych krajów WE.

Turcja przyszłym członkiem UE?

W 1986 r. Turcja podjęła rozmowy na temat wznowienia współpracy ze Wspólnotami. Wpłynął na to zapewne fakt podpisania przez WE układów akcesyjnych z Hiszpanią i Portugalią. **14 kwietnia 1987 r. Turcja złożyła formalny wniosek o członkostwo w WE.**¹³ Ta data jest niewątpliwie ważnym momentem w długiej współpracy turecko-wspólnotowej. Złożenie wniosku zostało poprzedzone wyeliminowaniem przez Wspólnotę wszystkich ceł w imporcie z Turcji z wyjątkiem tych, które dotyczyły produktów naftowych oraz rolnych. Natomiast w przypadku Turcji stawki, które zgodnie z Protokołem Dodatkowym z 1970 r. miały być zniesione w ciągu 12 lat, zostały zredukowane o 20%, a te na "liście 22-letniej" obniżono o 10%, zamiast o 40%.

W 1988 r. rząd premiera Turguta Özala, chcąc przyspieszyć proces redukcji stawek celnych, zredukował je na obydwu listach o 40%. Jednakże obniżki taryfowe Turcji objęły tylko jedną czwartą towarów z listy 8 tys. artykułów ujętych w Protokole Dodatkowym. Poza tym w 1989 r. Turcja wprowadziła podatek graniczny, co zostało uznane przez WE za naruszenie zasad wspomnianego dokumentu. Ponadto Wspólnota zarzucała Turcji, że nie zastosowała ona wzajemności w handlu rolnym.

Komisja Europejska przygotowała opinię w sprawie tureckiego wniosku o członkostwo (tzw.

¹¹ J. Redmond: *The Next Mediterranean Enlargement...* op. cit., s. 28.

¹² Representation of the European Commission: *A Report...* op. cit.

¹³ Tamże.

