

Handel towarami podrobionymi i strefy wolnego handlu

Analiza najnowszych tendencji

STRESZCZENIE



Przedmowa

Wiele państw utworzyło strefy wolnego handlu (SWH) w celu pobudzenia działalności gospodarczej i czerpania korzyści z wolnego handlu. Strefy te odegrały zasadniczą rolę w ewolucji szlaków handlowych zintegrowanych łańcuchów dostaw światowej gospodarki. Niestety strefy wolnego handlu mogą również ułatwiać nielegalne i przestępcze działania, np. handel podrabianymi i pirackimi produktami, gdyż zapewniają stosunkowo bezpieczne środowisko, dobrą infrastrukturę i niewielki nadzór.

Aby w pełni zrozumieć wyzwania związane z handlem towarami podrobionymi i pirackimi oraz określić najlepsze sposoby rozwiązania takiego problemu, decydenci polityczni potrzebują dowodów pozwalających udokumentować powiązania między strefami wolnego handlu a nielegalnym handlem, w tym handlem towarami podrobionymi i pirackimi. Taki jest właśnie cel niniejszego badania przeprowadzonego wspólnie przez OECD i EUIPO, ukazującego w nowym świetle wykorzystywanie stref wolnego handlu w handlu towarami podrabianymi i pirackimi. Pragniemy również podziękować Światowej Organizacji Celnej, Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej oraz Departamentowi Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych za udostępnienie nam danych, bez których przeprowadzenie takiego badania nie byłoby możliwe.

Cieszymy się niezmiernie, że naszym dwóm instytucjom udało się podjąć współpracę w celu opracowania tego solidnego i wyjątkowego badania opartego na dowodach. Jesteśmy przekonani, że wyniki naszej pracy ułatwią opracowanie innowacyjnych zasad odpowiadających wyzwaniom związanym ze sprzedażą podrabianych towarów i innym handlem niezgodnym z prawem.

António Campinos
Dyrektor wykonawczy, EUIPO

Marcos Bonturi
Dyrektor, OECD/GOV



Przedmowa

Wiele państw na całym świecie ustanowiło strefy wolnego handlu (SWH) z myślą o pobudzeniu rozwoju gospodarczego. Strefy wolnego handlu zapewniają korzyści podatkowe i inne zwolnienia regulacyjne stanowiące bodziec dla ułatwień w handlu, zakładania firm oraz inwestowania za granicą. Badanie wskazuje, że liczba stref wolnego handlu rośnie, a przepływy w nich zachodzące są coraz większe.

Chociaż strefy wolnego handlu przynoszą wyraźne korzyści gospodarcze swoim gospodarzom, to istnieje możliwość, że mogą być wykorzystywane przez organizacje przestępcze do handlu i przemytu towarów podrabionych i pirackich. Wywołuje to podwójne obawy związane z wpływem przestępczości i nielegalnego handlu na dobre zarządzanie, bezpieczeństwo publiczne i praworządność, a także z negatywnym wpływem handlu podrabianym towarem na uzasadnioną przewagę konkurencyjną posiadaczy praw do oryginalnych produktów, a co za tym idzie — na innowacyjność, zatrudnienie i długoterminowy wzrost gospodarczy. Niedawno opublikowany przez OECD i EUIPO raport „*Mapping the Real Route of Trade in Fake Goods*” (Analiza rzeczywistych szlaków handlu towarami podrabionymi) przedstawia zagrożenia związane z nielegalnym handlem podrabianymi towarami przewożonymi przez strefy wolnego handlu, a także rzeczywiste wyzwania związane z lukami w zakresie egzekwowania prawa. Ustalenia te doprowadziły do hipotezy, że znaczna część całkowitego nielegalnego handlu towarami podrabionymi wydaje się przebiegać przez strefy wolnego handlu lub jest od nich uzależniona — ta kwestia wymaga dalszego zbadania.

Wspólny raport OECD i EUIPO w oparciu o empiryczne dane opisuje powiązania między handlem towarami podrabionymi i pirackimi a strefami wolnego handlu. Raport ten dostarcza solidnych dowodów empirycznych dokumentujących te powiązania, opierając się na wcześniejszych badaniach przeprowadzonych przez OECD i EUIPO odnośnie do handlu towarami podrabionymi i pirackimi. W ramach OECD badanie to zostało przeprowadzone przez grupę zadaniową ds. zwalczania nielegalnego handlu, która koncentruje się na badaniach opartych na dowodach oraz zaawansowanej analityce, aby wspierać decydentów w odwzorowaniu i właściwym zrozumieniu słabych punktów rynku, które są wykorzystywane i tworzone przez podmioty zajmujące się nielegalnym handlem.

Niniejsze sprawozdanie zostało przygotowane przez Piotra Stryzowskiego, starszego ekonomistę z Dyrekcji ds. Administracji Publicznej OECD, wspólnie z Michałem Kazimierzakiem, ekonomistą z europejskiego obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej przy EUIPO, pod nadzorem Stéphane’a Jacobzone’a, zastępcy naczelnika oddziału, OECD, oraz Nathana Wajsmiana, głównego ekonomisty EUIPO. Autorzy są wdzięczni Peterowi Avery’emu i Florence Mouradian (OECD) oraz Claire Castel (EUIPO) za wkład.

Ponadto autorzy pragną podziękować ekspertom OECD, którzy dzielili się z nimi cenną wiedzą i spostrzeżeniami, a mianowicie: Rachel Bae, Dominique’owi Guellecowi i Przemysławowi Kowalskiemu. Autorzy chcieliby również podziękować ekspertom z państw należących do OECD oraz uczestnikom różnych seminariów i warsztatów za ich cenną pomoc. Szczególne wyrazy uznania należą się prof. Chiarze Franzoni z Politecnico di Milano oraz prof. Jeanowi Marcowi Siroënowi z Université Paris Dauphine.

Analizy ilościowe przeprowadzone w ramach tego badania opierały się na globalnej bazie danych zajęć celnych udostępnionej przez Światową Organizację Celną (WCO) i uzupełnionej regionalnymi danymi przekazanymi przez Dyрекcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej, Amerykańską Agencję Cel i Ochrony Granic oraz Służby Imigracyjne i Celne USA. Autorzy pragną podziękować tym instytucjom za udostępnione dane i cenne wsparcie.

Sekretariat OECD pragnie podziękować Liv Gaunt, Kate Lancaster, Andrei Uhrhammer i Willowi Brombergowi za wsparcie redakcyjne i pomoc przy opracowywaniu sprawozdania.

Streszczenie

Strefy wolnego handlu (SWH) odegrały ważną rolę w handlu światowym, a ich historia sięga co najmniej początków XVIII w. Mogą one przynosić liczne, jednoznaczne korzyści firmom i państwom będącym gospodarzami stref. Jednak liberalnie regulowane strefy wolnego handlu przyciągają też podmioty zajmujące się działalnością nielegalną i przestępczą, np. handlem podrabianymi i pirackimi produktami, przemytem czy praniem pieniędzy, gdyż strefy te zapewniają stosunkowo bezpieczne środowisko, dobrą infrastrukturę i ograniczony nadzór.

Niniejsze badanie potwierdza powiązania między strefami wolnego handlu a handlem podrabionymi produktami. Istnienie, liczba i wielkość stref wolnego handlu w danym państwie ma związek ze wzrostem wartości podrabionych i pirackich produktów eksportowanych z tego państwa. Utworzenie dodatkowej strefy wolnego handlu w danej gospodarce wiąże się ze średnio 5,9-procentowym zwiększeniem wartości problematycznego eksportu. Badanie doprowadziło również do wyraźnych ustaleń dotyczących związku między wartością podrabionych towarów wywożonych z danej gospodarki a liczbą firm działających w strefach wolnego handlu i łączną wartością eksportu z tych stref.

Choć pierwotnie strefy wolnego handlu tworzono jako sposób na ułatwienie przewozu towarów poprzez zwolnienie podmiotów gospodarczych z konieczności dopełnienia wielu formalności celnych (którym w przeciwnym razie podlegałyby towary wwożone do danego państwa w celach konsumpcyjnych), z czasem strefy te rozwinęły się. Stawały się one ważnym narzędziem przyciągania zagranicznych inwestorów oraz promowania rozwoju i wzrostu gospodarczego, szczególnie w krajach rozwijających się, mogących wykorzystać strefy do przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Niemniej jednak gospodarki rozwinięte również czerpały korzyści, o czym świadczy kilkaset stref działających w samych Stanach Zjednoczonych.

Strefy występują w wielu formach i podlegają szczególnym przepisom ustawowym i wykonawczym poszczególnych państw. Stąd koszty i korzyści dla firm i państw będących gospodarzami stref różnią się znacznie między gospodarkami. Firmom strefy te przynoszą liczne korzyści, m.in. oszczędności w zakresie podatków i opłat celnych, większą elastyczność przepisów dotyczących pracy i imigracji niż na obszarze celnym gospodarza, łagodniejsze regulacje i nadzór nad działalnością firm, mniejsze ograniczenia działalności przedsiębiorstw oraz dodatkowe możliwości dystrybucji towarów na rozmaite rynki. Co więcej — chociaż koszty związane z podjęciem decyzji o ulokowaniu firmy w strefie mogą obejmować szereg specjalnych opłat strefowych — obciążenie to jest często dość niewielkie i prawdopodobnie oznacza niższe koszty niż te, jakie poniosłaby firma mająca siedzibę na obszarze celnym państwa będącego gospodarzem.

Dla państw gospodarzy strefy mogą oznaczać korzyść dla gospodarki, gdyż przyciągają inwestycje zagraniczne, tworzą miejsca pracy i zwiększają eksport. Jednak korzyści dla państw będących gospodarzami stref mają swoją cenę: rządy zmuszone są rezygnować z przychodów, a wszelkie zyski wynikające z działalności strefowej często nie rekompensują strat. Ponadto potencjalne korzyści dla gospodarki odnoszą się jedynie do takich rodzajów działalności, które w przypadku nieistnienia strefy nie znalazłyby się w obszarze celnym danego państwa.

Oprócz ekonomicznych kosztów i korzyści dla państw i firm, liberalnie regulowane strefy przyciągają też podmioty zajmujące się działalnością nielegalną i przestępczą. Niektóre strefy mogły niewątpliwie ułatwiać handel podrabianymi i pirackimi produktami, przemyt i pranie pieniędzy. Problem pogłębia się jeszcze bardziej, gdy rządy nie nadzorują w wystarczający sposób przestrzegania prawa w

strefach. Może do tego dochodzić, gdy strefy uznaje się za podmioty zagraniczne niewchodzące w zakres krajowych działań kontrolnych. W przypadku stref obsługiwanych przez podmioty prywatne prawdopodobnie głównym celem takich podmiotów jest znalezienie sposobów na zwiększenie obłożenia strefy oraz świadczenie rentownych usług firmom w strefie. Mogą one zatem wykazywać niewielkie bezpośrednie zainteresowanie czy niewielką zdolność do prowadzenia działań związanych z egzekwowaniem prawa. Podmioty te mogą również nie mieć zdolności lub uprawnień do skutecznego monitorowania działań w strefie. Nawet w sytuacjach, gdy władze rządowe aktywnie uczestniczą w nadzorowaniu działań w strefach, istnieją dowody na to, że koordynacja między tymi władzami a operatorami stref — w szczególności operatorami prywatnymi — może być słaba, co stwarza dodatkowe możliwości wykorzystywania stref do działań niezgodnych z prawem.

Istnieje pilna potrzeba bardziej skutecznych działań oraz ich koordynacji na szczeblu krajowym i międzynarodowym, aby strefy nie były osłabiane działaniami niezgodnymi z prawem. Nie umknęło to uwadze takich instytucji jak: OECD, EUIPO, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Europol, Światowa Organizacja Celna, Interpol, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości oraz Światowa Organizacja Zdrowia. Następujące organizacje złożyły propozycje rozwiązania tej sytuacji: karaibska grupa specjalna Financial Action Task Force, grupa robocza Black Market Peso Exchange System Multilateral Experts Working Group, Międzynarodowa Izba Handlowa oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Znaków Towarowych.

Dzięki współpracy międzynarodowa społeczność może zapewnić dalszy rozwój stref wolnego handlu jako ważnych instytucji promujących międzynarodowy handel bez ułatwiania nielegalnej działalności. Te dwa cele nie są sprzeczne ze sobą.