

*Wanda Dugiel**

Polityka handlowa Unii Europejskiej po światowym kryzysie gospodarczym

Wprowadzenie

Unia Europejska, pomimo utrzymywania wielu barier handlowych w przepływie towarów i usług, należy do podmiotów w handlu międzynarodowym, które stosują liberalną politykę handlową¹. Większość państw członkowskich Unii Europejskiej należy do najbardziej otwartych gospodarek na świecie². Skutkiem tak dużej otwartości jest z jednej strony ogromny wzrost konkurencji na skutek wzrostu importu zagranicznego, z drugiej strony ekspansja eksportu UE na rynkach światowych i zwiększenie efektów mnożnikowych prowadzących do wzrostu dobrobytu społecznego.

W okresie światowego kryzysu gospodarczego w latach 2008–2009 w Unii Europejskiej nie doszło do nakręcającej się spirali protekcjonizmu w handlu zagranicznym, podobnej do tej z lat 30. XX w. Na szczycie państw grupy G20 w Waszyngtonie w 2008 r. Unia Europejska zobowiązała się do powstrzymania się od ustanowienia nowych barier handlowych i inwestycyjnych, niezgodnych z zasadami WTO³.

Na temat polityki handlowej Unii Europejskiej panują skrajnie odmiennie opinie. Zbyt liberalna polityka Unii Europejskiej prowadzona

* Dr hab. **Wanda Dugiel** – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Por. N. Moussis, *Access to the European Union. Law, Economics, Policies*, 20th edition, Cambridge, Antwerp, Portland 2013.

² K.M. Finger, *ICC Open Markets Index*, ICC Research Foundation, Paris 2013.

³ S. Evenett, *The Global Trade Disorder. The 16th GTA Report*, Centre for Economic Policy Research, London 2014.

przez Komisję Europejską była źródłem krytyki ze strony Parlamentu Europejskiego, głównie przedstawiciele partii socjaldemokratycznych, socjalistycznych oraz zielonych. Wyrazem niezadowolenia części parlamentarzystów europejskich z ograniczonych działań protekcyjnych służących ochronie rynku UE był sprzeciw na ponowną reelekcję w 2009 r. José Manuela Barroso na przewodniczącego Komisji Europejskiej. Część przedstawiciele Parlamentu Europejskiego uznała, iż Komisja Europejska w okresie wybuchu światowego kryzysu gospodarczego pod przewodnictwem Barroso nie podjęła protekcyjnych kroków w polityce handlowej UE, podczas gdy gospodarki wschodzące – Brazylia, Rosja, Indie, Chiny – ustanowiły bariery protekcyjnych⁴. Komisja Europejska ograniczyła się jedynie do ustanowienia kilku spektakularnych postępowań antydumpingowych, przywrócenia subsydiów eksportowych w handlu rolnym pomimo wstępnego projektu wycofania się ze stosowania tego instrumentu.

Odmienne opinie dotyczą zbyt protekcyjnego podejścia UE, niektórzy są zwolennikami liberalnego podejścia UE, uznając globalizację i proces otwierania rynków za najlepsze rozwiązanie wyjścia z kryzysu i środek na przyspieszony wzrost gospodarczy⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie kierunków rozwoju polityki handlowej Unii Europejskiej w trudnych warunkach makroekonomicznych jako skutków światowego kryzysu gospodarczego.

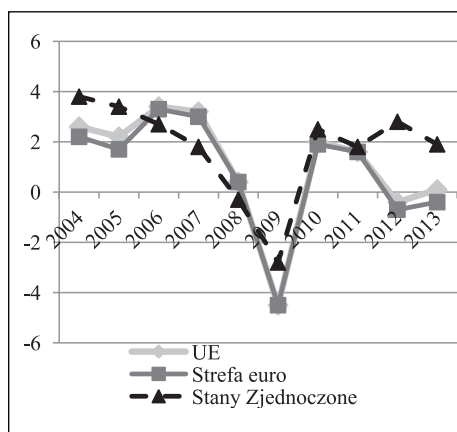
1. Otoczenie makroekonomiczne polityki handlowej Unii Europejskiej

Do trudności w określeniu strategicznego celu polityki handlowej UE doszły niekorzystne zjawiska w gospodarce światowej. W ostatniej dekadzie politykę handlową Unia Europejska realizowała w warunkach występowania negatywnych zjawisk makroekonomicznych, niskiego tempa wzrostu gospodarczego (rysunek 1), rosnącego poziomu stopy bezrobocia (rysunek 2), pogarszających się zasobów kapitału ludzkiego, deficytu bilansu handlowego (rysunek 3).

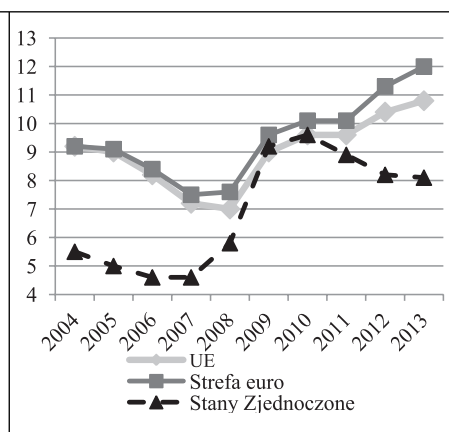
⁴ J. Chaffin, *Emerging protectionism hits trade, EU warns*, "Financial Times", October 19, 2011.

⁵ R. Langhammer, *Higher Economic Growth In Europe: Barking Up The Right Tree*, in: *Towards a European Growth Strategy*, Social Europe Report, red. H. Meyer, Social Europe Journal, the Friedrich-Ebert-Stiftung, the Bertelsmann Stiftung, the European Trade Union Institute (ETUI), the Macroeconomic Institute of the Hans-Böckler-Stiftung (IMK), London, February 2013, s. 21–23.

Rysunek 1. Stopa wzrostu gospodarczego w latach 2004–2013, w %



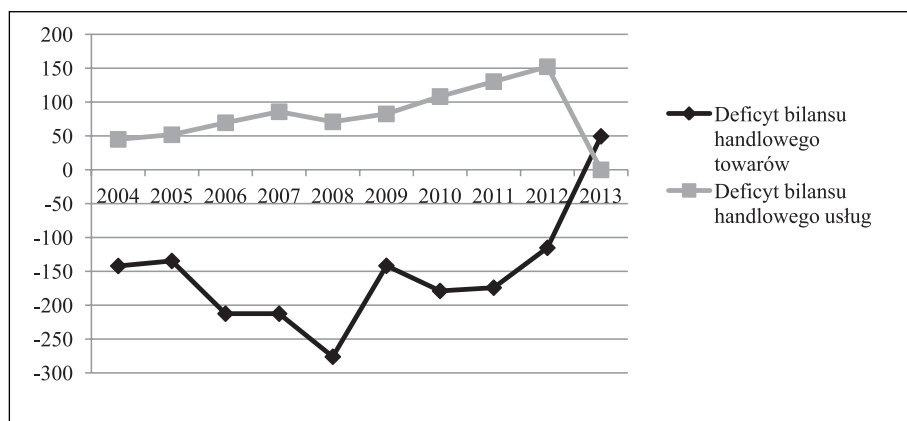
Rysunek 2. Stopa bezrobocia w latach 2004–2013, w %



Źródło: na podstawie danych Eurostat oraz na podstawie danych <http://www.statista.com/statistics/267906/unemployment-rate-in-eu-and-euro-area/>.

Unia Europejska po prawie dekadzie kształtowania się ujemnego salda bilansu handlowego w 2013 r. uzyskała dodatni wynik bilansu handlowego, stanowiący pozytywne perspektywy w przyszłym rozwoju gospodarczym UE⁶.

Rysunek 3. Deficyt handlowy Unii Europejskiej w latach 2004–2013, w mld euro



Źródło: European Commission, Directorate General for Trade, European Union in the World, Trade-G-2 09/04/2014.

⁶ A. Hobza, S. Zeugner, *Current-account surpluses in the Eurozone: Should they be reduced?*, VoxEU.org, 26 April 2013.

Jednolitą politykę handlową Unii Europejskiej utrudniało asymetryczne kształtowanie bilansów obrotów bieżących krajów członkowskich UE. Nierównowaga na rachunku obrotów bieżących w krajach UE dotyczyła tzw. rdzenia strefy euro (Niemcy, Holandia, Szwecja) oraz krajów peryferyjnych (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia, Włochy). Na rosnący deficyt bilansu handlowego w krajach peryferyjnych wpłynęła konkurencja eksportu z Chin, aprecjacja kursu euro oraz wzrost cen ropy naftowej⁷. Przy utrzymujących się ujemnych saldach na rachunku obrotów bieżących w latach poprzedzających światowy kryzys gospodarczy w okresie kryzysu w latach 2008–2009 tendencje te pogłębiły się. W tym samym okresie w Niemczech oraz w krajach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Północnej narodziła nadwyżka na rachunku obrotów bieżących na skutek wzrostu eksportu do krajów trzecich, w szczególności do Chin, które na skutek szybkiego wzrostu gospodarczego importowały maszyny i urządzenia. Niemieckie firmy przenosiły produkcję nie tylko do Azji, ale także do gospodarek wschodzących w Europie, korzystając z niższych płac w miejscach lokalizacji, osiągając duży zwrot kapitału⁸.

W kolejnych latach po światowym kryzysie gospodarczym kraje peryferyjne Unii Europejskiej, wdrożywszy restrykcyjną politykę gospodarczą, zrównoważyły bilans na rachunku obrotów bieżących, natomiast Niemcy podlegają ostrej krytyce ze strony Stanów Zjednoczonych za ogromną nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących (rysunek 4)⁹.

Zmiany w deficytach na rachunku obrotów bieżących doprowadziły do powiększania długu publicznego w Unii Europejskiej. Pozytywnym elementem dla przyszłego rozwoju gospodarczego jest fakt posiadania przez większość krajów członkowskich dodatniego bilansu na rachunku obrotów bieżących w 2013 r., na skutek finansowania deficytu całej Unii Europejskiej przez kraje „rdzenia”, w szczególności Niemcy (rysunek 5)¹⁰.

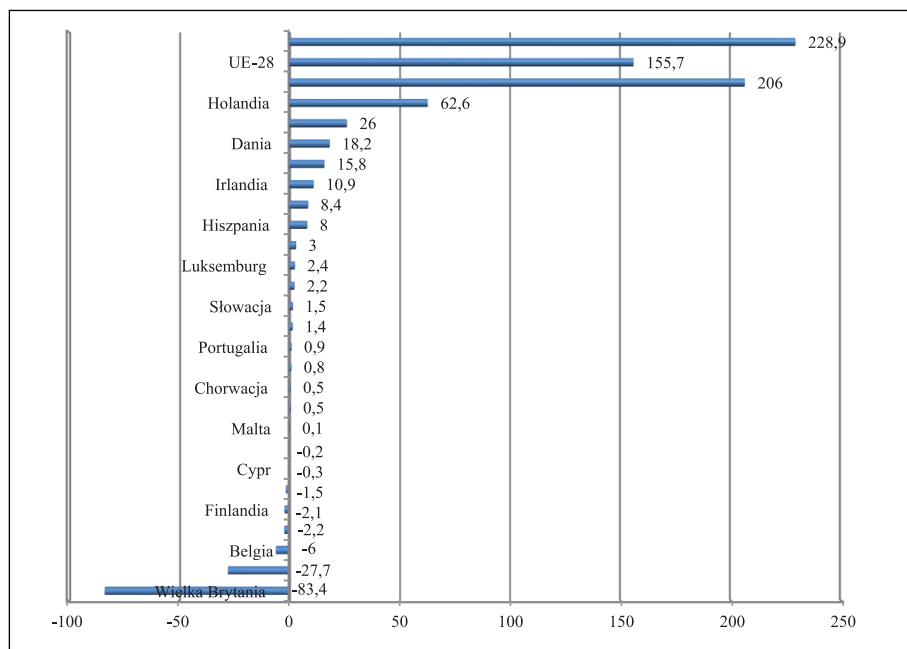
⁷ R. Chen, M.G. Milesi-Ferretti, T. Tressel, *External Imbalances in the Euro Area*, “IMF Working Paper”, European and Western Hemisphere Departments, International Monetary Fund, WP/12/236, September 2012.

⁸ Ibidem.

⁹ P. Krugman, *Those Depressing Germans*, “The New York Times”, November 3, 2013.

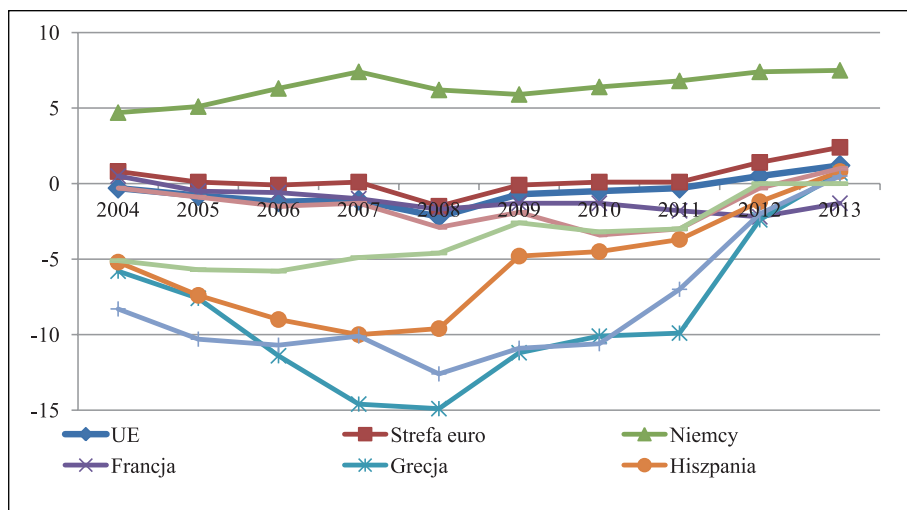
¹⁰ H.W. Sinn, A. Valentyni, *European imbalances*, London, VoxEU.org, 9 March 2013.

Rysunek 4. Bilans obrotów bieżących w 2013 r., w mld euro



Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

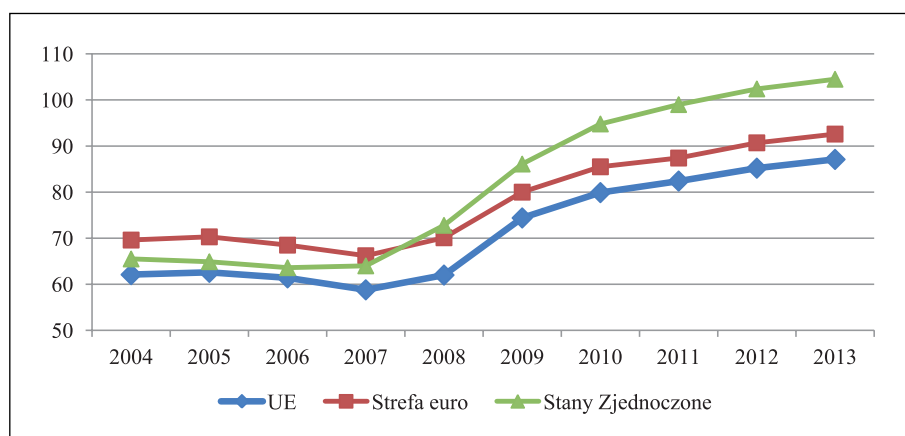
Rysunek 5. Saldo rachunku obrotów bieżących jako % PKB



Źródło: na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00043>.

Spadek inwestycji w gospodarce, ograniczenie wydatków na badania i rozwój, rosnący poziom długu publicznego w Unii Europejskiej (rysunek 6) mogą ograniczać pozytywne perspektywy wzrostu gospodarczego w najbliższych latach¹¹ i sprzyjać pojawieniu się tendencji protekcjonistycznych w polityce handlowej UE. Podtrzymując „styl życia oparty na bezpieczeństwie socjalnym podtrzymywany dzięki eskalowaniu długu publicznego w sposób niezwiązany ze wzrostem gospodarczym”¹², Unia Europejska zdecydowała się na drugorzędną rolę polityczną w skali globalnej.

Rysunek 6. Dług publiczny w Unii Europejskiej, strefie euro, w Stanach Zjednoczonych, w latach 2004–2013, w % PKB



Źródło: na podstawie danych Eurostat, tablica General government gross debt, www.europa.eu.int.

Przy poważnych problemach makroekonomicznych Unia Europejska odgrywa znaczącą rolę w handlu międzynarodowym. W 2013 r. znajdowała się na pierwszym miejscu na liście najważniejszych eksporterów świata. Udział Unii Europejskiej w światowym eksporcie w 2013 r. wyniósł 15,3%, w imporcie 14,8% (drugie miejsce)¹³. Tak wysoka pozycja Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym wynika z liberalnych założeń w polityce handlowej.

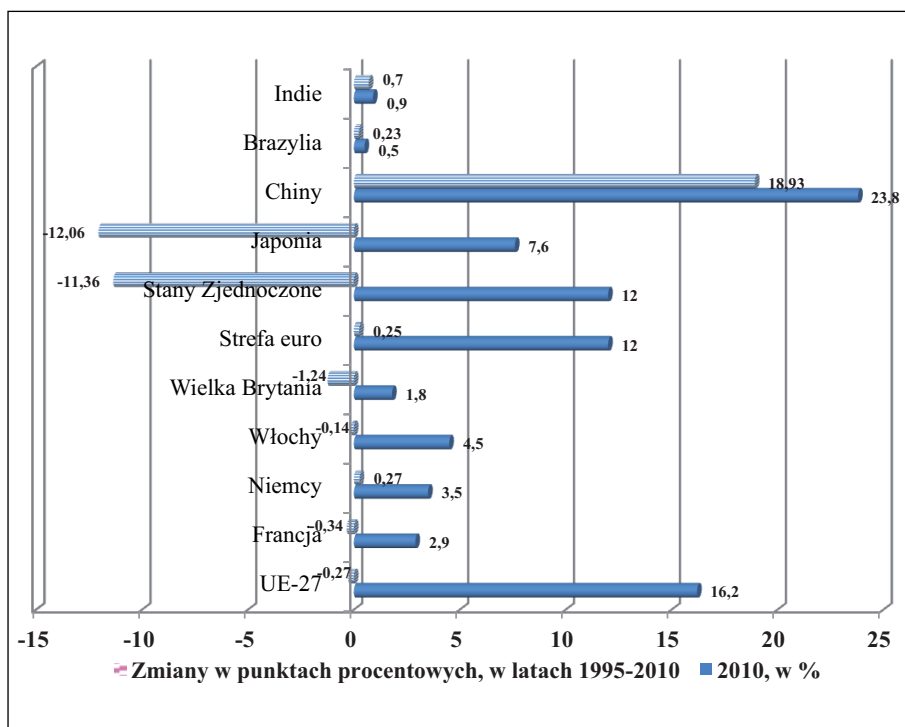
¹¹ Szerzej na temat sytuacji gospodarczej w krajach Unii Europejskiej zob. B. Carton, J. Héricourt, F. Tripier, *Can the Euro Area avoid a “lost decade”?*, “CEPII – Policy Brief”, April 2014, No 2.

¹² Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, wyd. I, Warszawa 2013, s. 34.

¹³ World Trade Organization, *World Trade Report 2014. Trade and development: recent trends and the role of the WTO*, Geneva 2014, s. 35.

Zjawisku narastającego deficytu bilansu handlowego po 2004 r. towarzyszyły zmiany udziału Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym produktami zaawansowanymi technologicznie. W ostatniej dekadzie nastąpił znaczący wzrost udziału rynków wschodzących w handlu produktami zaawansowanymi technologicznie (*high-tech*). W latach 1995–2010 Unia Europejska straciła -0,27 punktów procentowych udziału w rynku produktów zaawansowanych technologicznie (rysunek 7). Stany Zjednoczone i Japonia osiągnęły jeszcze większe straty (odpowiednio -11,4 oraz -12,1 punktów procentowych)¹⁴.

Rysunek 7. Zmiana udziałów produktów *high-tech* w rynku światowym, w latach 1995–2010, w %



Źródło: na podstawie danych zawartych w: A. Chepeta, L. Fontagne, S. Zignago, *European Export Performance*, "Review of World Economics" 2014, Vol. 150, issue 1, s. 25–58.

¹⁴ European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge-Driven Reindustrialisation, Commission Staff Working Document SWD(2013)347 final.

Na politykę handlową Unii Europejskiej przede wszystkim oddziałują zmiany struktury towarowej oraz przenoszenie przewag komparatywnych z Europy i Stanów Zjednoczonych do Chin, które uzyskały przewagę w produkcji dóbr o wysokiej intensywności technologii na świecie (1,56) (tabela 1), stąd utrzymujący się poziom postępowań antydumpingowych i antysubsydjnych – jednego z najważniejszych obecnie – narzędzi ochrony przed importem. Unia Europejska, podobnie jak Stany Zjednoczone i Japonia, nie utraciła konkurencyjności w handlu w sektorach o średnio-wysokich technologiach¹⁵.

Tabela 1. Przewagi komparatywne w przemyśle o różnej intensywności technologicznej w 2011 r.

	Wysokie technologie	Średnio-wysokie technologie	Średnioniskie	Niskie technologie
Unia Europejska	0,85	1,14	0,89	1,01
Japonia	0,73	1,59	0,86	0,16
Stany Zjednoczone	0,88	1,22	0,96	0,68
Brazylia	0,32	0,76	0,87	2,50
Chiny	1,56	0,72	0,85	1,29
Indie	0,40	0,49	1,93	1,33
Rosja	0,08	0,45	2,74	0,49

Źródło: European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge-Driven Reindustrialisation, Commission Staff Working Document SWD(2013)347 final.

Tendencje protekcyjnistyczne w polityce handlowej UE ograniczała wysoka pozycja konkurencyjna Unii Europejskiej na rynku światowym europejskich sektorów produkcyjnych, głównie o wysokiej i średniowysokiej technologii (farmaceutyki, chemikalia, pojazdy, maszyny, pozostały sprzęt transportowy), oraz niskich i średnich technologiach, takich jak żywność, napoje, tytoń, papier i tworzywa sztuczne. Słabnie międzynarodowa pozycja konkurencyjna Unii Europejskiej w sektorach o zaawansowanych technologiach w produkcji dóbr, takich jak: sprzęt elektryczny, komputery, wyroby elektroniczne i optyczne¹⁶.

¹⁵ European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge-Driven Reindustrialisation, Commission Staff Working Document SWD(2013)347 final.

¹⁶ Ibidem.

Tabela 2. Inicjowanie najważniejszych narzędzi polityki handlowej w latach 2004–2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Postępowania antydumpingowe	29	24	35	9	18	15	15	17	13
Postępowania antysubsydyjne	0	2	1	0	2	6	3	4	6
Środki ochronne przed nadmiernym importem (<i>safeguards</i>)	1	2	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Trade Policy Review Report by the Secretariat European Communities, Trade Policy Review Body, WTO, WT/TPR/S/177, Geneve 2007, s. 56; Trade Policy Review Report by the Secretariat ties, Trade Policy Review Body, WTO, WT/TPR/S/177, Geneve 2011; Trade Policy Review Report by the Secretariat European Union, Trade Policy Review Body, WTO, WT/TPR/S/284, Geneve 2013.

Na kształt polityki handlowej wpłynęły zmiany w systemie instytucjonalnym i prawnym Unii Europejskiej wprowadzone w 2011 r. (Omnibus I i II). Komisja Europejska otrzymała uprawnienia do wydawania aktów delegowanych oraz aktów wykonawczych w zakresie polityki handlowej, przepisów antydumpingowych i ochrony przed nadmiernym importem, co znacznie usprawniło możliwości stanowienia ponadnarodowych regulacji, obowiązujących wszystkie państwa członkowskie UE. Usprawnienia w procesie decyzyjnym nie wpłynęły na wzrost protekcjonizmu Unii Europejskiej, również w okresie światowego kryzysu gospodarczego, od 2007 r. nie wzrosła liczba zainicjowanych postępowań antydumpingowych oraz antysubsydyjnych (tabela 2). Większość postępowań antydumpingowych (ponad 60%) Unia Europejska prowadziła wobec swoich głównych konkurentów na rynkach światowych z Azji Południowo-Wschodniej.

2. Preferencyjne umowy handlowe – jako nowe narzędzie polityki handlowej Unii Europejskiej

Słabe postępy w wielostronnych negocjacjach handlowych w sprawie liberalizacji handlu światowego na forum WTO, wynikające głównie z potrzeby Unii Europejskiej utrzymania wysokiego poziomu protekcjonizmu w rolnictwie oraz uregulowania kwestii singapurskich¹⁷, doprowadziły do pojawienia się nowych inicjatyw w tworzeniu preferencyjnych umów

¹⁷ Polityki konkurencji, inwestycji, zamówień rządowych oraz ułatwień handlowych.

handlowych z wybranymi krajami. Kolejne Konferencje Ministerialne w Rundzie z Doha (od 2001 r. w Doha do 2013 r. w Bali) nie przyniosły konkretnych rezultatów, nie przyjęto postanowień w sprawie dalszego otwierania rynków zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Krajom rozwiniętym, w tym Unii Europejskiej, nie udało się zrealizować interesów gospodarczych, włączenia problematyki standardów pracy, ochrony środowiska, przepływu kapitału (bezpośrednich inwestycji zagranicznych) i konkurencji do międzynarodowych porozumień handlowych w trakcie wielostronnych negocjacji Rundy z Doha. Podczas Konferencji Ministerialnej w Cancun w 2003 r. w Rundzie z Doha zdjęto z porządku obrad kontrowersyjne dla dalszego procesu liberalizacji handlu międzynarodowego tematy negocjacyjne.

Niepowodzenie w forsowaniu przez Unię Europejską porządku obrad w Rundzie z Doha oraz polityka „konkurującego regionalizmu” ze strony Stanów Zjednoczonych zawierających umowy dwustronne z partnerami handlowymi z różnych regionów geograficznych zapoczątkowana w okresie prezydentury Georga W. Busha doprowadziły do zmian strategicznych w polityce handlowej UE. Priorytetem działań w polityce handlowej Unii Europejskiej stała się intensyfikacja regionalnych umów o wolnym handlu i odejście od wielostronnych rozwiązań na forum WTO. Unia Europejska przyjęła w 2006 r. w dokumencie pod nazwą „Globalny wymiar Europy: konkurowanie na światowym rynku” (*Global Europe: Competing in the world*)¹⁸ strategię polityki handlowej opartej na idei tworzenia preferencyjnych umów handlowych.

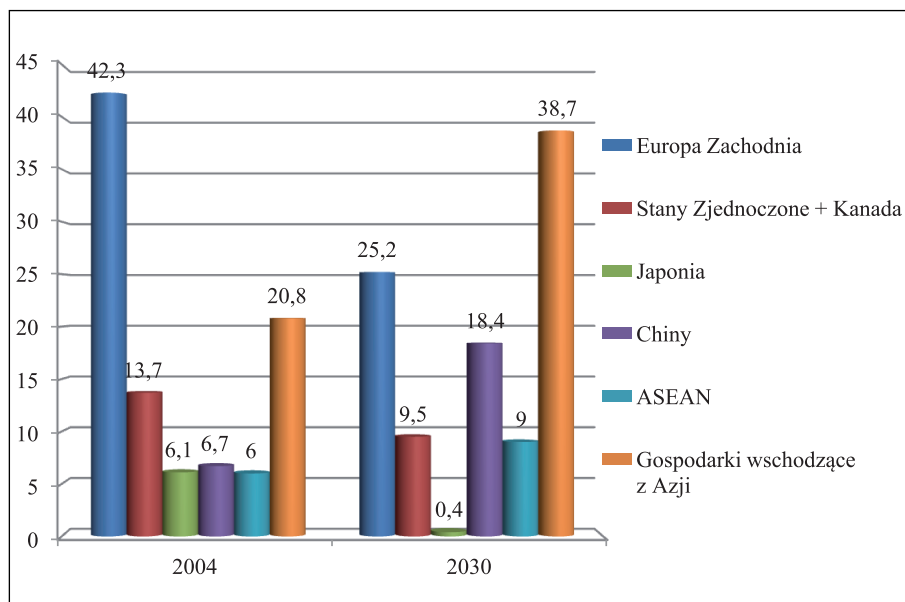
Idei tej nie udało się Unii Europejskiej zrealizować w pierwszych latach obowiązywania strategii, jedynie z Koreą Płd. negocjacje postępowały dość szybko, natomiast zarówno z partnerami regionu azjatyckiego, jak i Afryki oraz Ameryki proces tworzenia umów o wolnym handlu przebiegał powolnie.

W 2010 r., po pierwszych doświadczeniach przewyciężenia negatywnych skutków światowego kryzysu gospodarczego, Unia Europejska przyjęła podstawowe założenia strategii polityki handlowej. W opublikowanej strategii polityki handlowej „Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka Handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020” Unia Europejska, odrzucając idee protekcjonizmu, utrzymała liberalny trend w polityce handlowej, uznając, iż gospodarki otwarte pozwalają na szybszy roz-

¹⁸ European Commission, *Global Europe, Competing in the World – A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, European Commission Communication, External Trade, Brussels 2006.

wój gospodarczy niż gospodarki zamknięte¹⁹. Jednocześnie Unia Europejska zastrzegła prawo do zwiększenia ochrony rynku europejskiego w sytuacji podwyższenia poziomu protekcjonizmu ze strony głównych partnerów handlowych UE, w szczególności gospodarek wschodzących. W okresie najbliższych dwóch dekad, do 2030 r., wzrośnie znaczenie gospodarek wschodzących z Azji w handlu międzynarodowym, w tym państw członkowskich Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South-East Asian Nations*), które przyspieszyły tempo rozwoju gospodarczego po negatywnych skutkach kryzysu azjatyckiego z końca lat 90. XX w. Udział Chin wzrośnie z 6,7% w 2004 r. do 18,4% w 2030 r., przy zmniejszającej się wielkości udziałów Europy Zachodniej i Japonii (rysunek 8).

Rysunek 8. Zmiany udziału w światowym eksporcie towarów i usług wybranych gospodarek, w 2004 r. i w 2030 r.



Źródło: K. Anderson, A. Strutt, *The changing geography of world trade: Projections to 2030*, "Journal of Asian Economics" 2012, Vol. 23, Issue 4, s. 303–323, tabela 2.

Unia Europejska za priorytety w polityce handlowej uznała nie tylko kontynuację procesu redukcji ceł na towary przemysłowe oraz rolne, te-

¹⁹ Komisja Europejska, Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka Handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020. Komisja Europejska, Handel, COM(2010) 612, Bruksela 2010, s. 4.

maty tradycyjnie poruszane w poprzednich rundach, ale także opracowała nowe założenia polityki handlowej, realizowane w wielostronnych negocjacjach handlowych. Przede wszystkim chodzi o zagadnienia dotyczące dostępu do usług i inwestycji, otwarcia rynku zamówień publicznych, egzekwowania i zwiększenia ochrony praw własności intelektualnej, ochrony środowiska i standardy pracy.

Po załamaniu wielostronnych negocjacji handlowych w Rundzie z Doha na Konferencji Ministerialnej w 2008 r., następnie w 2009, oraz w 2011 r. Unia Europejska konsekwentnie realizuje na niespotykaną dotychczas skalę zawieranie nowych umów o wolnym handlu (tabela 3)²⁰.

Tabela 3. Preferencyjne umowy o wolnym handlu Unii Europejskiej

Partnerzy/nazwa umowy	Data wejścia w życie	Problematyka negocjacji
Europejski Obszar Gospodarczy– European Economic Area (EEA)	1 stycznia 1994 r.	usługi
UE–Albania	1 grudnia 1996 r. (t)* 1 kwietnia 2009 r. (u)*	towary i usługi
UE–Algieria	1 września 2005 r.	towary
UE–Andora	1 lipca 1991 r.	towary
UE–Bośnia i Hercegowina	1 lipca 2008 r.	towary
EU–CARIFORUM, EPA	1 listopada 2008 r.	towary i usługi
UE–Chile	1 lutego 2003 r. (t)* 1 marca 2005 r. (u)*	towary i usługi
UE–Chorwacja	1 marca 2002 r. (t)* 1 lutego 2005 r. (u)*	towary i usługi
UE–Czarnogóra	1 January 2008 (t) 1 May 2010 (u)	towary i usługi
EU–Eastern and Southern Africa States Interim EPA	14 maja 2012 r.	towary
UE–Egipt	1 czerwca 2004 r.	towary
UE–Wyspy Owcze	1 stycznia 1997 r.	towary
UE–była Jugosławińska Republika Macedonii	1 czerwca 2001 r. (t) 1 kwietnia 2004 r. (S)	towary i usługi
UE–Gruzja	27 czerwca 2014 r.**	towary
UE–Islandia	1 kwietnia 1973 r.	towary
UE–Izrael	1 czerwca 2000 r.	towary
UE–Jordania	1 maja 2002 r.	towary
UE–Korea	1 lipca 2011 r.	towary i usługi
UE–Liban	1 marca 2003 r.	towary

²⁰ European Commission, *Trade – A Key Source of Growth and Jobs for the EU*, Commission Contribution to the European Council of 7–8 February 2013, Brussels 2013.

UE–Meksyk	1 lipca 2000 r. (t) 1 października 2000 (u)	towary i usługi
UE–Maroko	1 marca 2000 r.	towary
UE–Mołdawia		towary
UE–Norwegia	1 lipca 1973 r.	towary
UE–kraje i terytoria zamorskie UE	1 stycznia 1971 r.	towary
UE–Autonomia Palestyny	1 lipca 1997 r.	towary
UE–Papua/Nowa Gwinea/Fidzi	20 grudnia 2009 r.	towary
UE–San Marino	1 kwietnia 2002 r.	towary
UE–Serbia	1 lutego 2010 r.	towary
UE–RPA	1 stycznia 2000 r.	towary
UE–Szwajcaria–Lichtenstein	1 stycznia 1973 r.	towary
UE–Syria	1 lipca 1977 r.	towary
UE–Tunezja	1 marca 1998 r.	towary
UE–Turcja	1 stycznia 1996 r.	towary
UE–Ukraina	27 czerwca 2014 r.**	towary i usługi

* towary, usługi

** data podpisania

Źródło: Trade Policy Review Report by the Secretariat European Union, Trade Policy Review Body, WTO, WT/TPR/S/284, 28 May 2013.

13 lipca 2013 r. Unia Europejska zainicjowała negocjacje z USA w sprawie utworzenia Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*). Przywódcy UE na szczycie państw G20 w Brisbane w listopadzie 2014 r. potwierdzili projekt Komisji Europejskiej negocjacji na rzecz kompleksowej umowy gospodarczej ze Stanami Zjednoczonymi. Efektem porozumienia będzie utworzenie strefy wolnego handlu na przepływ towarów i usług. Kwestią sporną pozostaje uregulowanie rozstrzygania sporów na przepływ inwestycji przez międzynarodowy arbitraż. Relatywnie niewielkie korzyści z utworzenia Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji na poziomie 0,5% i 0,4% PKB, odpowiednio dla Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej do 2027 r., poddają w wątpliwość sens tworzenia nowego ugrupowania kosztem większego zaangażowania się w wielostronne negocjacje Rundy z Doha²¹.

Próbując umocnić swoją pozycję w regionie Ameryki Północnej, Unia Europejska zintensyfikowała w ostatnich latach współpracę z Kanadą. 18 października 2013 r. przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso oraz premier Kanady Stephen Harper osiągnęli

²¹ L. Fontagné, J. Gourdon, S. Jean, *Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?*, “CEPII– Policy Brief”, September 2013, No 1.

porozumienie w sprawie rozpoczęcia negocjacji o kompleksowej umowie gospodarczej i handlowej (*Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA*)²². Przywódcy obu stron przewidują, że umowa wejdzie w życie w 2015 r. Umowa zawiera postanowienia dotyczące zwiększenia dostępu do rynku na towary przemysłowe, w branżach wrażliwych ustanowiono okres przejściowy (przemysł samochodowy, stoczniowy). W większości eliminacji ulegną cła na artykuły rolne, UE nie zgodziła się na dostęp do rynku europejskiego żywności modyfikowanej genetycznie. Zliberalizowano rynek usług telekomunikacyjnych, energetycznych, bankowych, biznesowych, ubezpieczeniowych. Obie strony otworzyły rynek zamówień publicznych. Największe kontrowersje – podobnie jak w negocjacjach o TTIP – wzbudzała kwestia arbitrażu międzynarodowego w rozstrzyganiu sporów inwestycyjnych między państwem przyjmującym a inwestorem zagranicznym przed wyłączeniem lub dyskryminacją. Umowę o CETA uznano za modelowe rozwiązanie dla przyszłych umów gospodarczych, w szczególności Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji (TTIP). Dla Kanady szacuje się wzrost 0,6% PKB.

Ze względu na wzrost znaczenia regionu Azji w handlu międzynarodowym, jak również perspektywę chłonnych – pod względem dochodu i liczby mieszkańców – rynków zbytu Unia Europejska negocjuje podpisanie umowy gospodarczej z Japonią. Negocjacje rozpoczęły się 25 marca 2013 r. Główną przesłanką zainteresowania UE współpracą z Japonią jest fakt tworzenia pod egidą Stanów Zjednoczonych w tym regionie nowego ugrupowania integracyjnego pod nazwą Transpacyficzne Partnerstwo (*The Trans-Pacific Partnership – TPP*), z udziałem Japonii.

Unia Europejska negocjuje umowę inwestycyjną z Chinami. Na szczycie UE–Chiny w dniu 21 listopada 2013 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie umowy inwestycyjnej UE–Chiny²³. Relacje handlowe w przyszłości może utrudniać polityka przemysłowa i makroekonomiczna, mające charakter protekcjonistyczny²⁴.

Region Azji należy do priorytetowych kierunków geograficznych eksportu UE, dlatego szybki postęp w negocjacjach doprowadził do podpisania umowy o wolnym handlu UE z Koreą Płd. Umowa ta weszła w życie 1 lipca 2011 r. Trudności w relacjach UE z krajami ASEAN doprowadziły do zawieszenia negocjacji w 2009 r. i próby podpisania

²² *The Canada–EU trade deal. Atlantic accord. A landmark agreement could show the way for future deals*, “The Economist”, Oct 26th 2013.

²³ European Commission, Annual Activity Report 2013, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Brussels 2014.

²⁴ Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka Handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020. Komisja Europejska, Handel, COM(2010) 612, Bruksela 2010.

dwustronnych umów z państwami członkowskimi ASEAN, z Singapurem i Malezją w 2010 r., z Wietnamem w 2012 r.²⁵ Negocjacje w sprawie podpisania umowy o strefie wolnego handlu z Japonią rozpoczęły się 25 marca 2013 r.²⁶

Tabela 4. Zainicjowane negocjacje Unii Europejskiej

Partner/nazwa umowy	Data zainicjowania negocjacji	Problematyka negocjacji
Stany Zjednoczone Transatlantyczne partnerstwo Handlu i Inwestycji	8–12 lipca 2013 r.	towary, usługi, przepływ kapitału (inwestycje)
Chiny/Porozumienie w sprawie inwestycji	21 listopada 2013 r.	przepływ kapitału (inwestycje)
Kanada/umowy gospodarczo-handlowe	18 października 2013 r.	towary, usługi, przepływ kapitału (inwestycje)
Japonia	25 marca 2013 r.	towary
Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo- Wschodniej (ASEAN)	2010 r. – umowa paraflowana 20 września 2013 r.	towary
Indie/porozumienie o wolnym handlu i inwestycjach	28 czerwca 2007 r.	towary, usługi
Mercosur	17 maja 2010 r.	towary, usługi
Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)/ umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA)	27 września 2002 r.	towary, usługi, przepływ kapitału
Armenia, Azerbejdżan, Białoruś/Partnerstwo Wschodnie–UE (<i>Eastern Neighbourhood</i>)*	7 maja 2009 r.	towary, usługi, przepływ kapitału

* Z niektórymi państwami Partnerstwa Wschodniego – Armenią, Gruzją i Ukrainą – Unia Europejska podpisała umowy stowarzyszeniowe 27 czerwca 2014 r.

Źródło: dane Unii Europejskiej, dostępne na stronie www.europa.eu.int.

Negocjacje w sprawie podpisania umowy o wolnym handlu z Indiami, kolejnym ważnym partnerem w regionie Azji, rozpoczęły się w 2007 r.

²⁵ UE i Wietnam zobowiązały się w dniu 8 listopada 2013 r. do zakończenia negocjacji do końca 2014 r.

²⁶ L. Gajdos (Roberto BENDINI, sup.), *The Trans-Pacific Partnership and its impact on EU trade, Directorate-General for External Policies Policy Department, DG EXPO/B/PolDep/Note/2013_3*, Brussels, February 2013.

Do końca 2014 r. strony poczyniły postępy dotyczące ofert dostępu do rynku²⁷. Dzięki procesom otwierania rynków Indie należą w drugiej dekadzie XXI w. do najważniejszych pomiotów w handlu międzynarodowym, umocniły swoją pozycję na forum WTO. Zakończenie wielostronnych negocjacji Rundy z Doha uzależnione jest nie tylko od decyzji UE i Stanów Zjednoczonych, ale także od stanowiska Indii. Po przejściowym sukcesie Rundy z Doha na Konferencji Ministerialnej w Bali z 7 listopada 2013 r. i osiągnięciu kompromisu w sprawie ułatwień handlowych Indie uniemożliwiały zawarcie porozumienia, ponieważ kraje rozwinięte nie chciały ustąpić w sprawie subwencjonowania rolnictwa²⁸. Stany Zjednoczone po kilku miesiącach sporów 27 listopada 2014 r. zgodziły się na utrzymanie tzw. klauzuli pokoju do 2017 r., umożliwiającej subwencjonowanie rolnictwa i zapewnienie Indiom realizacji polityki bezpieczeństwa żywnościowego. Trudności w negocjowaniu umowy o wolnym handlu z Indiami wynikają ze słabej pozycji politycznej i gospodarczej Unii Europejskiej w regionie Azji.

Rywalizacja Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi (konkurujący regionalizm) widoczna jest również w regionie Ameryki Południowej. Kraje zrzeszone w Mercosur odgrywają coraz większe znaczenie w gospodarce światowej, w szczególności Brazylia (do ugrupowania należą poza tym Argentyna, Paragwaj, Urugwaj i Wenezuela). Nadal nierozwiązany problemem pozostaje protekcjonizm rolnictwa stosowany przez Unię Europejską w ramach wspólnej polityki rolnej. Kraje członkowskie Mercosur stosują – nie do zaakceptowania przez Unię Europejską – politykę protekcjonizmu przemysłu²⁹.

Kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku od wielu dekad odgrywały ogromne znaczenie dla polityki Unii Europejskiej ze względu na powiązania gospodarcze wytworzone w okresie kolonializmu. Negocjacje w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym z krajami Afryki (Afryką Zachodnią, Afryką Środkową, Afryką Wschodnią i Południową, krajami Pacyfiku, Południowo-Afrykańską Wspólnotą Rozwojową oraz krajami Karaibów, tzw. Cariforum) rozpoczęły się w 2002 r., po wejściu w życie umowy z Kotonu w 2000 r., która obowiązywała do końca 2007 r. Na podstawie umowy z Kotonu, począwszy od 2008 r., miały obowiązywać nowe umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPAs).

²⁷ J. Wouters, I. Goddeeris, B. Natens, F. Ciortuz, *Some Critical Issues in the EU–India Free Trade Agreement Negotiations*, "European Law Journal", November 2014, Vol. 20, Issue 6.

²⁸ *A setback for free trade. Strangled at birth*, "The Economist", Aug 1st 2014.

²⁹ S. Woolcock, *EU Policy on Preferential Trade Agreements in the 2000s: A Reorientation towards Commercial Aims*, "European Law Journal", November 2014, Vol. 20, s. 718–732.

Początkowo kompleksową umowę o partnerstwie gospodarczym UE podpisała wyłącznie z krajami Cariforum, która weszła w życie w 2008 r. i obowiązywała dla 14 państw. Kolejne, piętnaste państwo członkowskie Cariforum – Haiti – podpisało umowę w grudniu 2009 r. Począwszy od maja 2012 r. Unia Europejska realizuje postanowienia EPA z czterema grupami krajów z Afryki Wschodniej i Południowej. Nadal trwają negocjacje w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym z pięcioma pozostałymi regionami AKP.

Nie tylko wymiar gospodarczy, ale także polityczny ma współpraca UE z krajami najsłabiej rozwiniętymi. Unia Europejska stosuje system preferencji powszechnych dla krajów najsłabiej rozwiniętych w ramach zrównoważonego rozwoju, tzw. *Generalized System of Preferences plus* – GSP +), na te same grupy produktów, jak w rozwiązaniu ogólnym (GSP), ale z warunkami dodatkowymi. Zatem preferencje GSP + przyznano państwom, które ratyfikowały i wdrożyły międzynarodowe konwencje dotyczące praw człowieka i praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrych rządów.

3. Kierunki rozwoju polityki handlowej Unii Europejskiej po światowym kryzysie gospodarczym z lat 2008–2009

Politykę handlową Unii Europejskiej po światowym kryzysie gospodarczym z lat 2008–2009 determinowały niekorzystne zjawiska w otoczeniu zewnętrznym, które będą dominować w przyszłości. Unia Europejska w najbliższych latach będzie zmagać się z narastającymi problemami długu publicznego w krajach członkowskich, rosnącego bezrobocia, niezadowolonia społecznego z powodu braku perspektyw wzrostu zatrudnienia, starzejącego się społeczeństwa europejskiego.

Istnieje niewielkie prawdopodobieństwo zakończenia wielostronnych negocjacji handlowych Rundy z Doha w najbliższych latach, ze względu na słabe zaangażowanie się nie tylko Unii Europejskiej, ale także Stanów Zjednoczonych po stronie krajów rozwiniętych oraz Chin i Indii po stronie gospodarek wschodzących.

Alternatywą udziału Unii Europejskiej w wielostronnych rozwiązaniach w najbliższych latach będzie strategia regionalnych umów handlowych. Zainicjowanie negocjacji z najważniejszymi partnerami handlowymi: Stanami Zjednoczonymi, Chinami, Indiami, ASEAN, Mercosur, wydaje się potwierdzać taki kierunek w polityce handlowej Unii Europejskiej, skutecznie naruszający podstawową zasadę WTO: niedyskryminacji.

Unia Europejska w dokumentach o strategii polityki handlowej do 2020 r. wyraźnie uznaje, iż „współpraca dwustronna nie wyklucza jednak współpracy wielostronnej. Wręcz przeciwnie – liberalizacja bowiem napędza liberalizację”, to jednak nowe negocjowane preferencyjne umowy handlowe praktycznie nie zawierają kluczowych do rozwiązania w Rundzie z Doha kwestii spornych dotyczących standardów pracy, ochrony środowiska, polityki konkurencji, inwestycji, a w większości przypadków zagadnienia liberalizacji towarów³⁰. WTO regulująca podstawowe zasady handlu międzynarodowego, w szczególności jako forum rozstrzygania sporów, należy obecnie do najsilniejszych organizacji międzynarodowych. Odegrała również pozytywne znaczenie w ograniczeniu protekcjonizmu w okresie światowego kryzysu gospodarczego, ponieważ państwa nie mogły zmienić polityki handlowej wbrew podjętym zobowiązaniom w WTO. Porównanie światowych kryzysów gospodarczych z lat 30. XX w. i współczesnego z okresu 2008–2009 prowadzi do wniosku, iż zasadnicze znaczenie w przeciwdziałaniu ograniczającego dobrobyt protekcjonizmu odgrywa nie tylko polityka handlowa, ale także polityka pieniężna oraz kursu walutowego, pobudzające zwiększenie zatrudnienia. Po 2008 r. państwa nie mogły praktycznie wykorzystać polityki pieniężnej, ponieważ stopy procentowe osiągnęły prawie zerowy poziom, który nie pozwala na ograniczenie negatywnych skutków światowego kryzysu gospodarczego. Zatem nie nastąpił ogromny wzrost protekcjonizmu, przypominający poziom i charakter z lat. 30 XX w., ponieważ postanowienia WTO pozwoliły na uniknięcie wojen handlowych wspólnie.

Przystawienie priorytetów w polityce handlowej z wielostronnych negocjacji handlowych na regionalne umowy integracyjne zwiększa ryzyko pojawienia się protekcjonizmu pod naciskiem rządów państw członkowskich UE, które dodatkowo będą opóźniać zakończenie Rundy z Doha. Negocjacje Rundy z Doha oznaczałyby postęp w liberalizacji handlu, jeżeli wielostronna liberalizacja handlu nie postępuje, zwiększa się ryzyko i większe są możliwości protekcjonizmu.

W najbliższych latach Unia Europejska utrzyma liberalny charakter wspólnej polityki handlowej, utrzymujący się od początku XXI w., od wprowadzenia postanowień Rundy Urugwajskiej ograniczających poziom protekcji w sektorach tekstyliów, przemysłu samochodowego, stali, zmieniającej formułę protekcjonizmu w rolnictwie z ochrony celnej na wsparcie bezpośrednie dochodów producentów³¹.

³⁰ Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka Handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020. Komisja Europejska, Handel, COM(2010) 612, Bruksela 2010, s. 5.

³¹ M. Raileanu-Szeles, *Re-Examining EU Policies from a Global Perspective. Scenarios for Future Developments*, Palgrave Macmillan, November 2013.

Abstract

EU Trade Policy After the Global Economic Crisis

The study presents the adverse developments in the global economy-dominant after 2008., Which led to an increase in protectionist tendencies in the commercial policy of the European Union, as a response to the increasing importance of emerging markets in international trade and the adverse macroeconomic indicators in the Member States. In the last decade there has been a shift in trade policy of the European Union, to move away from multilateralism in favor of regionalism. The development was characterized by trends of EU trade policy and the possible strategies in multilateral fora (WTO) and the EU.