

*Katarzyna Kołodziejczyk**

Handel jako kluczowy instrument polityki rozwojowej Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Polityczne i ekonomiczne zmiany w środowisku międzynarodowym przełomu lat 80. i 90. XX w. doprowadziły do reformy międzynarodowego systemu współpracy na rzecz rozwoju. Do grona jego głównych kreatorów należała Unia Europejska (UE), będąca czołowym donatorem pomocy na rzecz rozwoju. Jednym z kluczowych elementów zmian było odejście od „ideologizacji” pomocy rozwojowej i stawianie akcentów na skutecznej walce z ubóstwem, wykorzystując do tego rosnące znaczenie nowych czynników, takich jak m.in. handel czy napływ zagranicznych inwestycji. W ich konsekwencji reformom zaczęły także podlegać unijna polityka handlowa oraz polityka współpracy na rzecz rozwoju. Działania Unii Europejskiej zaczęły zaś koncentrować się na osiąganiu większej synergii między polityką handlową i polityką na rzecz rozwoju, a handel zaczął być postrzegany jako potężny „motor” rozwoju¹. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie polityki Unii Europejskiej dotyczącej wyboru narzędzi realizujących dążenie do osiągania wyżej wspomnianej synergii, próba odpowiedzi na pytanie o to, komu w rzeczywistości one służą i w efekcie dokonanie oceny funkcjonowania tych narzędzi z perspektywy rozwoju krajów, do których są one adresowane.

* Dr hab. **Katarzyna Kołodziejczyk** – Instytut Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Handel, wzrost gospodarczy i rozwój. Dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do sytuacji krajów najbardziej potrzebujących, KOM(2012) 22 wersja ostateczna, 27.01.2012, s. 5.

1. Miejsce handlu w polityce współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej

Od drugiej połowy lat 90. XX w. Unia Europejska coraz bardziej zaczęła łączyć kwestie handlu z warunkami dla rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się. Wynikało to ze zmian w myśleniu o rozwoju w związku z międzynarodowymi przeobrażeniami politycznymi i gospodarczymi. Zakończenie rywalizacji Wschód–Zachód sprawiło, że podejście Unii Europejskiej i innych donorów do wsparcia rozwojowego przekazywanego z powodów ideologicznych się zdezaktualizowało. Coraz powszechniej krytykowano dotychczasowy model międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, w szczególności w warunkach globalizacji gospodarczej, w której otwartość na handel i przepływy kapitałowe mogą przynosić lepsze efekty niż tradycyjna pomoc rozwojowa. Powoływano się przy tym na raport Banku Światowego z 1998 r., wskazujący na to, że warunkiem działania pomocy finansowej jest polityka makroekonomiczna prowadzona w dobrym środowisku ekonomicznym zapewniającym otwartość na handel międzynarodowy oraz efektywnie działająca administracja i sektor publiczny. Włączanie krajów rozwijających się do światowego systemu handlu zaczęto traktować jako niezbędny warunek ich rozwoju, powołując się przy tym na przykłady nowo uprzemysłowionych krajów Azji i Ameryki Łacińskiej, a także Chin czy Indii dostarczających dowodów na to, że nie można negować roli otwartości na wymianę międzynarodową oraz przepływy kapitału i technologii w warunkach globalizacji. Handel zaczął mieć wymiar rozwojowy, a jego promocja stawała się centralnym elementem programów rozwojowych.

Po raz pierwszy Unia Europejska bezpośrednio wskazywała na rolę handlu jako głównego czynnika wzrostu i tworzenia bogactwa dla wszystkich państw w dokumencie będącym wspólnym stanowiskiem (*statement*) Rady i Komisji na temat polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej z 20 listopada 2000 r. Zwrócono w nim uwagę na związki między ubóstwem, wzrostem gospodarczym i handlem, gdyż ubóstwa nie da się zredukować bez zrównoważonego wzrostu, a włączanie krajów rozwijających się, a w szczególności najsłabiej rozwiniętych, do gospodarki światowej jest głównym i niezbędnym warunkiem osiągnięcia wzrostu gospodarczego oraz rozwoju ekonomiczno-społecznego². Wśród głównych sześciu obszarów priorytetowych działań Wspólnoty w zakresie współpracy na rzecz rozwoju w dokumencie wymieniono właśnie handel i rozwój, w tym roz-

² The European Community's Development Policy, COM(2000) 212 final, 26.04.2000, s. 23.

wój handlu i polityki inwestycyjnej oraz pomoc w integracji z wielostronnym systemem handlowym i światowym rynkiem. W podobnym tonie Unia Europejska wyraziła swoje stanowisko w Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju, stanowiącym wspólne stanowisko Rady, Komisji i Parlamentu odnośnie do polityki rozwojowej UE. W jego drugiej części Unia, wymieniając obszary działania, na których pomoc unijna powinna się koncentrować, na pierwszym miejscu wskazała handel i integrację regionalną.

Mimo ogromnej rangi, jaką Unia Europejska zaczęła przypisywać handlowi w polityce rozwojowej, handel sam w sobie nie był postrzegany jako wystarczający element generujący dynamiczny i zrównoważony wzrost. W połączeniu dopiero z odpowiednią polityką makroekonomiczną, skutecznymi instytucjami i rozwiązaniami prawnymi, inwestycjami w infrastrukturę i kapitał ludzki, stopniowe otwieranie gospodarki na zewnątrz postrzegane było jako kompleksowe działanie przynoszące oczekiwane rezultaty w postaci wzrostu gospodarczego i rozwoju. Takie podejście Unia Europejska zaprezentowała w dokumencie kompleksowo przedstawiającym związek między handlem i rozwojem z 18 września 2002 r.³ Powołując się na doświadczenia państw, które odniosły sukcesy ekonomiczne, wskazywano w nim na konieczność połączenia w procesie rozwoju trzech elementów. Pierwszym były reformy instytucjonalne i polityki makroekonomicznej, przy czym liberalizacja handlu traktowana była jako czynnik decydujący i wpływający na gospodarcze wyniki. Drugim elementem była poprawa klimatu inwestycyjnego dla sektora prywatnego do tworzenia nowych miejsc pracy, a trzecim elementem były działania wzmacniające możliwości ludzi ubogich, głównie przez lepszą edukację.

Filozofia Unii Europejskiej korespondowała z nową architekturą międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, gdyż Unia jako jeden z głównych donatorów pomocy rozwojowej miała ogromny wpływ na jej kreowanie. Architektura ta, ukształtowana decyzjami podjętymi na forum OECD i ONZ⁴, odchodziła od wąsko postrzeganej pomocy finansowej na rzecz szeroko zakrojonych działań i tworzenia kompleksowej wizji globalnej współpracy na rzecz rozwoju. Ich istotę oddaje dokument przyjęty podczas konferencji ONZ w Monterrey, znany jako „Konsensus z Monterrey”, w którym zdefiniowano i wymieniono główne zadania w zakre-

³ Trade and Development. Assisting Developing Countries to Benefit from Trade, Communication from the Commission to the Council and European Parliament, COM(2002) 513 final, 18.9.2002, s. 10.

⁴ The Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for Action 2005/2008, www.oecd.org; Milenijne Cele Rozwoju Narodów Zjednoczonych, www.unic.un.org.

się międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Promocja handlu jako instrumentu rozwoju została wymieniona w punkcie trzecim, po mobilizacji wewnętrznych źródeł finansowania rozwoju oraz przyciągnięciu zagranicznych inwestycji bezpośrednich i innych form prywatnych przepływów kapitałowych. W dokumencie tym, uniwersalny, oparty na zasadach, otwarty, niedyskryminacyjny system wielostronnego handlu oraz znacząca liberalizacja handlu uznane zostały za czynniki przyczyniające się do stymulowania rozwoju na całym świecie i przynoszące korzyści krajom na wszystkich etapach rozwoju⁵. Uzupełnieniem połączenia idei handlu i rozwoju były uzgodnienia przyjęte podczas Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju zorganizowanego w Johannesburgu w dniach 26 sierpnia – 4 września 2001 r. Akcentowały one potrzebę włączania kwestii dotyczących ochrony środowiska naturalnego do prac w zakresie rozwoju i promocji handlu, tak aby w kompleksowy sposób przyczyniać się do rozwiązywania problemów degradacji środowiska naturalnego. Innymi słowy, w nowym sposobie patrzenia na ideę rozwoju handel jako narzędzie integracji z gospodarką światową może przynosić korzyści wtedy, gdy polityka handlowa jest częścią szerokiej i kompleksowej strategii rozwoju każdego kraju, sprzyjającej postępowi społecznemu, zrównoważonemu rozwojowi zapewniającemu ochronę środowiska naturalnego i odpowiedniemu zarządzaniu zasobami naturalnymi.

Zmiany w myśleniu o współpracy na rzecz rozwoju miały także przełożenie na reformy zobowiązań traktatowych Unii Europejskiej, zarówno w zakresie wspólnej polityki handlowej, jak i polityki rozwojowej. Ich istota polega na tym, że o ile handel traktowany jest jako kluczowe narzędzie rozwoju, o tyle celem współpracy na rzecz rozwoju zgodnie z Traktatem z Lizbony jest eliminacja ubóstwa. Oznacza to, że polityka handlowa UE, za pośrednictwem odpowiednich mechanizmów, może być motorem wzrostu krajów rozwijających się. Z tego względu w Traktacie z Lizbony zarówno wspólna polityka handlowa, jak i współpraca na rzecz rozwoju stały się integralną częścią działań zewnętrznych Unii Europejskiej, co w porównaniu z traktatem z Maastricht (ustanawiającym politykę współpracy na rzecz rozwoju) stanowi nową jakość. W traktacie z Maastricht bowiem celem współpracy na rzecz rozwoju było harmonijne i stopniowe włączanie krajów rozwijających się do gospodarki światowej oraz walka z ubóstwem w krajach rozwijających się. W obecnych warunkach prawnych ustalonych Traktatem z Lizbony powyższe cele zostały wymienione jako wspólne w ramach realizacji działań zewnętrznych. Można jednak domniemywać, że

⁵ Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002, www.un.org.

włączanie krajów rozwijających się do gospodarki światowej jest bardziej domeną wspólnej polityki handlowej, gdyż ma się odbywać drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym. Zmniejszanie i docelowo likwidacja ubóstwa są zaś domeną polityki współpracy na rzecz rozwoju, co zresztą wyraźnie precyzuje Traktat z Lizbony (art. 166). W rzeczywistości tak sformułowane zobowiązania traktatowe umożliwiają Unii odchodzenie od praktyki łącznego stosowania postanowień w zakresie handlu i współpracy na rzecz rozwoju w umowach z krajami trzecimi, gdyż zawarcie samego porozumienia handlowego z wybranym krajem lub grupą państw rozwijających się, ułatwiającego np. dostęp do rynków, może być już traktowane jako narzędzie rozwoju, spełniające równocześnie wymogi działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z nowym podejściem, handel sam w sobie jest narzędziem rozwoju i odpowiedni dobór narzędzi w polityce handlowej Unii Europejskiej może mieć kluczowe znaczenie w kontekście rozwoju krajów rozwijających się i realizacji zobowiązań traktatowych UE w zakresie polityki współpracy na rzecz rozwoju.

2. Narzędzia polityki handlowej Unii Europejskiej na rzecz rozwoju

Zachodzące zmiany w gospodarce światowej mają nadrzędny wpływ na wybór narzędzi w polityce handlowej Unii Europejskiej w jej wymiarze zewnętrznym. Procesy globalizacji gospodarczej umożliwiły wielu krajom rozwijającym się wejście na ścieżkę rozwoju, a niektóre z nich należą obecnie do najbardziej konkurencyjnych gospodarek. Z tego względu, zdaniem Unii Europejskiej, pojęcie „krajów rozwijających się” jako grupy traci sens. Zgodnie z przyjętym przez Unię stanowiskiem kluczowe przy wyborze narzędzi służących rozwojowi powinno być dokonywanie różnicowania między krajami rozwijającymi się, tak aby koncentrować się na potrzebach najbardziej ubogich państw, którym nie udało się włączyć w globalne łańcuchy dostaw. Potrzebę dywersyfikacji państw z grupy krajów rozwijających się podkreślają komunikaty Komisji Europejskiej z 13 października 2011 r. „Zwiększenie wpływu unijnej polityki rozwoju – program działań na rzecz zmian” oraz z 27 stycznia 2012 r. – „Handel, wzrost gospodarczy i rozwój. Dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do potrzeb krajów rozwijających się”. Argumentacja Unii Europejskiej wydaje się zasadna, zważywszy na sukcesy ekonomiczne Chin, Indii czy Brazylii, jednakże zróżnicowanie polityki wobec państw rozwijających się oznacza równoległe zastosowanie odrębnych narzędzi handlowych wobec tej grupy państw oraz zdywersyfikowane podejście do wielkości udzielanej pomocy rozwojowej.

2.1. Umowy o wolnym handlu

Umowy o wolnym handlu (*free trade agreements* – FTA) są nieodzownym elementem krajobrazu współczesnego handlu międzynarodowego. Ich idea nie jest niczym nowym, nowatorskie jest ich namnażanie się, w szczególności w dekadzie lat 2000–2010, gdy zawartych zostało 241 porozumień (notyfikowanych Światowej Organizacji Handlu – WTO), co w porównaniu z wcześniejszą dekadą stanowiło zwiększenie o 108 liczbę umów handlowych. Obecnie ponad 600 umów zostało notyfikowanych WTO, z czego ponad 400 przeszło proces ratyfikacji i zostało wprowadzonych w życie. Współczesne umowy FTA cechują także zmiany w konfiguracji ich sygnatariuszy oraz zakresu tematycznego. Umowy mają charakter dwu- i wielostronny, zawierane są między krajami rozwiniętymi, między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się i między tylko krajami rozwijającymi się. Cechą szczególną zdecydowanej większości współcześnie zawieranych umów FTA jest to, że ich sygnatariusze pochodzą z różnych geograficznie regionów (*cross-regional*). Zakres tematyczny umów jest także bardzo zróżnicowany i często odzwierciedla poziom rozwoju gospodarczego ich uczestników. Współczesne umowy mogą zatem regulować kwestie w zakresie dostępu towarów do rynku (z wyłączeniem towarów wrażliwych), obszary stanowiące wyraz pogłębionej współpracy państw i objęte przez WTO, ale wykraczające poza WTO w sensie nakładanych rygorów (m.in. usługi, prawa własności intelektualnej, zamówienia publiczne) oraz obszary nieobjęte regulacjami WTO (m.in. reguły konkurencji, przepływ kapitału, ochrona środowiska). Umowy FTA stanowią swoistą mieszankę wszystkich trzech możliwości, gdyż wybór obszarów objętych zobowiązaniami umowy zależy od stanowiska stron.

W polityce Unii Europejskiej umowy o wolnym handlu pełnią kluczową rolę i są wynikiem akcentowania znaczenia wymiaru bipolarnego w polityce handlowej UE w związku z pogłębiającym się kryzysem systemu wielostronnego handlu w rezultacie przedłużających się i nieefektywnych rozmów trwających podczas Rundy Rozwojowej z Doha. W komunikacie z 4 października 2006 r. zatytułowanym „Globalny wymiar Europy – konkurowanie na światowym rynku” Komisja zwróciła szczególną uwagę na umowy o wolnym handlu, które obok klasycznego instrumentu negocjacji handlowych (WTO) miały tworzyć nową generację umów dwustronnych i regionalnych przyczyniających się do coraz większej otwartości rynków na świecie⁶. W perspektywie czasowej Unia zaplanowała, że ponad połowę

⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zewnętrznego wymiaru odnowionej Strategii Lizbońskiej, Dz. Urz. UE C z 2010, 128/08, s. 2.

zewnętrznego handlu będzie realizowała na podstawie zawartych umów o wolnym handlu. Już dziś Unia wynegocjowała lub prowadzi negocjacje handlowe z większością państw lub bloków regionalnych. Wybór umów FTA jako strategicznego narzędzia w realizacji zewnętrznej polityki handlowej gwarantuje Unii Europejskiej realizację jej interesów, a dokładniej – zapewnia jej dostęp do rynków coraz ważniejszych partnerów z grupy krajów rozwijających się. Swoboda wyboru zakresu tematycznego zawieranych umów daje Unii Europejskiej możliwość forsowania tych dziedzin współpracy, których liberalizacji na szczeblu wielostronnym sprzeciwia się wiele państw, w szczególności rozwijających się, np. przepisy dotyczące dostępu do zamówień publicznych, dokonywania inwestycji bezpośrednich czy reguł konkurencji.

W filozofii UE umowy FTA mają być obustronnie korzystne, gdyż gwarantują ich sygnatariuszom dostęp na preferencyjnych warunkach do rynku czołowego światowego eksportera i importera towarów oraz usług. Ponadto wspierają procesy integracji regionalnej, wymuszają reformy ekonomiczne i przyciągają zagraniczny kapitał. Są zatem naturalnym i podstawowym instrumentem polityki handlowej na rzecz rozwoju. Z punktu widzenia partnerów handlowych Unii Europejskiej problem tkwić może jednak w tym, że preferencyjny dostęp do rynku unijnego możliwy jest, ale tylko na zasadzie wzajemności korzyści i ustępstw. Wyłączeniu spod tej zasady podlegają tylko kraje najslabiej rozwinięte (*Least Developed Countries* – LDC). Wielokrotnie Unia podkreślała, że otwartość rynków przyniesie oczekiwane rezultaty w postaci wzrostu gospodarczego tylko wtedy, gdy Europa odrzuci protekcjonizm, ale i pozostałe rynki pozostaną otwarte na Europę. Działania UE podejmowane w kierunku coraz bardziej restrykcyjnego egzekwowania zasady wzajemności od swych partnerów handlowych jest ważnym elementem zmian w polityce unijnej dokonywanej w związku z przeobrażeniami współczesnego handlu. Paradoksalnie, z punktu widzenia kwestii rozwojowych, ofiarami tych zmian stają się kraje rozwijające się, nienależące do czołówki gospodarek wschodzących, które jeśli nie przynależą do grupy państw LDC i nie kwalifikują się do mechanizmu preferencji celnych UE, w relacjach handlowych z Unią Europejską skazane są albo na negocjacje z Unią Europejską umów o wolnym handlu, albo na prowadzenie wymiany handlowej z UE na podstawie Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania (KNU) lub objęcie regulacjami ogólnego systemu preferencji taryfowych (*Generalized System of Preferences* – GSP)⁷. Stawia to kraje rozwijające się

⁷ Najlepszym przykładem takiej sytuacji są kraje z grupy Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), którym zostały zaproponowane przez UE umowy o partnerstwie

w dość niedogodnej sytuacji, gdyż muszą negocjować z partnerem, który ma nie tylko przewagę ekonomiczną, lecz także instytucjonalną i kadrową. Ogromnym problemem jest także to, że Unia forsuje podczas negocjacji umów FTA kwestie, które są dla niej samej wygodne, i co do których nie ma przyjętych zobowiązań na szczeblu wielostronnym, a tam, gdzie nie ma prawa, przewagę ma strona silniejsza. Biorąc pod uwagę powyższe, umowy FTA wraz z zasadą wzajemności służą ochronie interesów UE w związku z rosnącym znaczeniem wielu krajów z grupy rozwijających się, a w powiązaniu z paraliżem legislacyjnym WTO dają jej szansę na wdrażanie szeregu zagadnień związanych z handlem odpowiadających polityce UE.

Obecnie (stan na marzec 2016 r.) Unia Europejska notyfikowała WTO 36 umów o wolnym handlu, a kolejnych 13 zostało zgłoszonych WTO, zgodnie z procedurą wczesnego zawiadomienia (*early announcement*)⁸.

2.2. Ogólny system preferencji taryfowych – GSP, GSP+, EBA

System GSP jest sztandarowym elementem handlowej strategii unijnej wobec krajów rozwijających się. Jest on co prawda elementem autonomicznej polityki UE od 1971 r., ale dopiero założenia jego reformy, poczynawszy od stycznia 2014 r., dobitnie podkreśliły, że beneficjentami jednostronnych preferencji w dostępie do rynku unijnego mogą być kraje będące w najtrudniejszej sytuacji i najbardziej potrzebujące ułatwień w handlu. Koresponduje to z obranym przez Unię kursem polityki względem handlu rozumianego jako narzędzie rozwoju.

Ograniczenie liczby krajów (ze 176) uprawnionych do otrzymania od UE preferencji handlowych uzasadniane było pojawieniem się wielu państw rozwijających się, których gospodarki są konkurencyjne w skali globalnej. Generowało to w podejściu UE wspomnianą już dywersyfikację polityki i narzędzi wobec niejednorodnej grupy krajów rozwijających się. Nowy, zreformowany mechanizm GSP obejmuje zatem państwa, które zostały sklasyfikowane przez Bank Światowy jako państwa o niskich i średnio niskich dochodach. Oznacza to, że kraje o średnio

gospodarczym (*Economic Partnership Agreement – EPA*). W sytuacji ich niepodpisania kraje z grupy AKP miały wybór między GSP lub KNU. Więcej na ten temat w: K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie Umów o partnerstwie gospodarczym*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.

⁸ Lista umów o wolnym handlu wdrożonych w życie oraz negocjowanych dostępna jest na stronie www.wto.org oraz www.ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions.

wysokich i wysokich dochodach korzystające dotychczas z preferencji cennych zostały wykluczone z GSP (np. Argentyna, Brazylia, Rosja, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Kuwejt, Gabon). Wykluczone z listy zostały także te kraje, które korzystają z umowy o wolnym handlu z UE, a także kraje i terytoria zamorskie UE oraz USA, Australii i Nowej Zelandii. Innymi słowy, nowy mechanizm GSP obejmuje kraje LDC (48) oraz pozostałe kraje rozwijające się o średnio niskich i niskich dochodach. Lista państw beneficjentów GSP jest na bieżąco weryfikowana do 1 stycznia każdego roku i dostosowywana do aktualnych warunków rozwojowych danego kraju i charakteru współpracy z UE. Z tego względu określenie stałej liczby państw korzystających z preferencji jednostronnych UE jest zadaniem dość utrudnionym. Przykładowo bowiem, na mocy rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1421/2013 z listy beneficjentów zostały usunięte z dniem 1 stycznia 2015 r. Chiny, Tajlandia, Ekwador, Malediwy – sklasyfikowane przez Bank Światowy w latach 2011, 2012, 2013 jako państwa o średnio wysokich dochodach, oraz Chorwacja, która stała się członkiem UE. Na mocy najnowszego rozporządzenia Komisji nr 1015/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. z listy beneficjentów zostały usunięte Turkmenistan (z dniem 1 stycznia 2016 r. – sklasyfikowany w latach 2012, 2013 i 2014 jako kraj o średnio wysokim dochodzie), Peru, Kolumbia, Honduras, Kostaryka, Nikaragua, Panama, Salwador i Gwatemala (od 1 stycznia 2016 r. – kraje korzystające z preferencyjnego dostępu do rynku UE na podstawie umowy o wolnym handlu). Analogicznie może zostać podjęta decyzja o włączeniu państwa na listę beneficjentów GSP, jak było w przypadku Sudanu Południowego (od 1 stycznia 2013 r.) oraz Mjanma (Birma, od 19 lipca 2015 r.). Aktualnie (stan na marzec 2016 r.) mechanizmem GSP objęte są 74 państwa.

Istotą mechanizmu GSP jako handlowego narzędzia rozwoju jest udzielanie przez Unię jednostronnych preferencji taryfowych w dostępie do jednego z największych rynków – liczącego 500 mln konsumentów, po to, aby ułatwić eksport towarów z krajów rozwijających się i włączenie gospodarek tych państw w nurt wymiany międzynarodowej. Większe dochody osiągnięte z eksportu powinny także stymulować wzrost gospodarczy oraz przyczynić się do tworzenia miejsc pracy. Skala preferencji taryfowych jest zróżnicowana w zależności od tego, do którego z elementów składowych GSP przynależą. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. podtrzymało dotychczas obowiązujący podział tych elementów na: rozwiązania ogólne, szczególne rozwiązanie motywacyjne dotyczące zróżnicowanego rozwoju i dobrych rządów (tzw. GSP+) oraz szczególne rozwiązanie dotyczące krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC).

Z rozwiązania ogólnego mogą skorzystać wszystkie kraje kwalifikujące się do otrzymywania preferencji taryfowych w ramach GSP. Przewiduje ono podział preferencji w zależności od rodzaju towarów. Dla wszystkich bowiem produktów określonych jako niewrażliwe UE zawiesiła całkowicie cło. Dla produktów wrażliwych stawki celne zostały obniżone o: 3,5 punktu procentowego (cła *ad valorem*), 20% (cła *ad valorem* dla produktów z sekcji XIa i XIb, tj. m.in. bawełna, jedwab, obuwie, odzież), 30% (cła specyficzne inne niż cła minimalne lub maksymalne)⁹. Łącznie, rozwiązanie ogólne stosuje się do około 66% wszystkich linii taryfowych UE.

Preferencje taryfowe w ramach mechanizmu GSP+ dotyczą tych samych linii taryfowych (66%), co w przypadku rozwiązań ogólnych, z tą różnicą, że na wszystkie towary następuje zawieszenie ceł *ad valorem*. Cła specyficzne podobnie ulegają zawieszeniu, z wyjątkiem produktów objętych kodem nomenklatury scalonej 17041090, które ulegają ograniczeniu do 16% wartości celnej¹⁰. Te dodatkowe zachęty taryfowe są jednak otwarte dla państw spełniających dodatkowe (niż w rozwiązaniu ogólnym) wymogi. Mowa tu m.in. o braku dywersyfikacji ekonomicznej i niewystarczającym udziale w handlu międzynarodowym oraz przede wszystkim o konieczności ratyfikowania i implementowania wszystkich konwencji (27) wymienionych w Załączniku VII do rozporządzenia nr 978/2012 regulującego system GSP. Dotyczą one m.in. praw człowieka, praw pracowników, ochrony środowiska i dobrych rządów. W ten sposób UE stara się zachęcać kraje rozwijające się do modernizacji swych regulacji prawnych i współpracy z różnymi organizacjami międzynarodowymi. Dlatego też wyszła krajom rozwijającym się naprzeciw, umożliwiając im składanie wniosków o dopuszczenie do GSP+ na bieżąco, a nie jak było przed 2014 r. – co półtora roku. Pewnego rodzaju ceną polityczną za uzyskanie preferencji GSP+ jest poddanie się przez dany kraj monitoringowi i sprawozdawczości w związku z wykonywaniem postanowień konwencji. Każdorazowe złamanie postanowień dowolnej konwencji upoważnia Komisję UE do złożenia wniosku o wycofanie danego kraju z listy beneficjentów GSP+. Obecnie (stan na marzec 2016 r.) rozwiązaniami GSP+ objętych jest osiem państw¹¹.

⁹ Art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, Dz. Urz. UE L 303, 31.10.2012, art. 7.

¹⁰ Art. 12, ibidem. Kodem 17041090 określone są „guma do żucia, nawet pokryta cukrem, zawierająca 60% sacharozy lub więcej”, w: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1101/2014 z dnia 16 października 2014 r., www.eur-lex.europa.eu.

¹¹ Armenia, Boliwia, Filipiny, Kirgistan, Mongolia, Pakistan, Paragwaj, Wybrzeże Kości Słoniowej.

Szczególne rozwiązanie stanowi trzeci i ostatni element mechanizmu GSP. Jest on znany jako inicjatywa EBA (*Everything but Arms* – Wszystko Oprócz Broni) uprawniająca do całkowicie bezcłowego dostępu do rynku unijnego na wszystkie produkty (100% linii taryfowych) z wyjątkiem broni i amunicji. Z tych szczególnych preferencji mogą jednak skorzystać od 5 marca 2001 r. tylko kraje, którym został przyznany status LDC, zgodnie z międzynarodowymi uzgodnieniami. Obecnie (stan na marzec 2016 r.) na liście krajów LDC znajduje się 48 państw.

Ocena mechanizmu GSP jako narzędzia rozwoju krajów rozwijających się pozostaje kwestią dyskusyjną. System w UE obowiązuje od 1971 r., a skala rozbieżności w poziomie rozwoju gospodarczego między państwami bogatymi i biedniejszymi nadal się pogłębia. Długoletnie stosowanie preferencji celnych w imporcie UE nie przyczyniło się do wzrostu eksportu krajów rozwijających się do UE. Jednym z powodów był oczywiście marginalny udział krajów rozwijających się w wymianie międzynarodowej, drugim zaś sama struktura przyznawanych preferencji oraz stosowana przez UE i inne kraje wysoko rozwinięta polityka eskalacji ceł. Przez długi czas, do lat 90. XX w., obniżone stawki celne obowiązywały w okresach rocznych (najczęściej w ramach kwot preferencyjnych) i każdorazowo weryfikowane pod względem zarówno limitów ilościowych, jak i krajów-beneficjentów, co wpływało na niepewność zagranicznych dostawców. Następnie wprowadzono okresy trzyletnie, a dopiero obecnie funkcjonujący system wprowadzono na lat 10, z wyłączeniem EBA, która obowiązuje bezterminowo. Przez długie lata największe preferencje celne UE stosowane były wobec artykułów przemysłowych, w których produkcji i eksporcie kraje rozwijające się nie mają przewagi komparatywnej. Produkty rolne były albo objęte niższym poziomem preferencji, albo jako produkty wrażliwe w ogóle wyłączone z GSP. Ponadto znaczenie unijnego GSP dla krajów rozwijających się ulegało deprecjacji z uwagi na pogłębiającą się liberalizację handlu światowego w ramach GATT/WTO. Obecnie, jak wspomniano wyżej, aż 66% wszystkich linii taryfowych UE objętych jest preferencjami taryfowymi. Na 25% pozostałych linii obowiązuje zerowa stawka celna, co jest wynikiem uzgodnień w ramach międzynarodowego systemu handlowego, ale i liberalnej postawy UE, w myśl zasady, że wolny handel napędza rozwój. Oznacza to, że zaledwie 9% linii taryfowych obejmujących głównie produkty rolne pozostaje poza unijnym mechanizmem GSP. Generalnie niski poziom ceł w gospodarce światowej z jednej strony i brak dynamiki we wzroście eksportu krajów rozwijających się na rynek UE z drugiej strony wskazuje na dwie prawidłowości. Pierwsza oznacza, że współczesny handel międzynarodowy uległ olbrzymim przeobrażeniom i wymiana towarowa jest tylko jednym z jego elementów obok handlu usługami czy takich kwestii,

jak m.in. dostęp do rynków w zakresie zamówień publicznych, inwestycji zagranicznych, ochrony środowiska, nowych technologii. Dlatego też preferencje udzielane tylko na wymianę towarową stają się współcześnie niewystarczającą zachętą dla państw rozwijających się. Druga zaś oznacza, że minimalizacji ulega rola ceł, a wzrośtowi rola środków pozataryfowych, takich jak np. bariery techniczne, sanitarne i fitosanitarne, subsydia, które skutecznie utrudniają dostęp krajom rozwijającym się do rynku UE.

3. *Aid for trade* – pomoc związana z handlem

Inicjatywa *Aid for trade* została uruchomiona w ramach WTO, podczas Konferencji Ministerialnej w Hongkongu w grudniu 2005 r. Nie jest to, co prawda, narzędzie handlowe, tylko pomocowe, jednakże doskonale wpisujące się w nowe podejście do istoty rozwoju, w którym handel odgrywa kluczową rolę. Podstawowym celem jest wspieranie państw rozwijających się, w szczególności najstabilniej rozwiniętych, w wykorzystywaniu handlu jako narzędzia ułatwiającego im włączanie się w nurt gospodarki światowej oraz wspieranie reform w sektorach powiązanych z handlem. Sama inicjatywa składa się z sześciu kategorii: 1) polityka handlowa i regulacje, 2) rozwój handlu, 3) infrastruktura powiązana z handlem, 4) budowa zdolności produkcyjnych, 5) dostosowania handlowe, 6) inne potrzeby związane z handlem. Dwie pierwsze stanowiły fundament idei pomocy związanej z handlem (*Trade Related Assistance*), cztery kolejne są elementem poszerzonej agendy inicjatywy *Aid for trade*, przy czym określono, że mogą one być traktowane jako działania wspierające handel, jeśli zostały uznane za ściśle powiązane z handlem w krajowych strategiach rozwoju krajów-odbiorców pomocy¹².

UE, jako główny donator pomocy rozwojowej, miała oczywiście swój wielki udział w wykreowaniu zasad inicjatywy *Aid for trade*, a współcześnie jest największym dostarczycielem środków finansowych mającym 32% udział we wszystkich środkach finansowych w ramach inicjatywy *Aid for trade*. UE paralelnie do działań WTO doprowadziła do wypracowania własnej strategii wdrażania pomocy na rzecz rozwoju handlu, która została przyjęta 15 października 2007 r. Jej głównymi beneficjentami są kraje Afryki (37% całości środków) oraz Azji (17%).

Zakończenie

Handel jest potężną dźwignią rozwoju umożliwiającą wielu państwom rozwój gospodarczy. Zasadność tego typu myślenia utrwalają pogłębiają-

¹² Więcej na ten temat: K. Kołodziejczyk, op.cit., s. 338–345.

ce się procesy globalizacji gospodarczej, triumf ideologii wolnego handlu i nie najlepsze efekty pomocy finansowej kierowanej na rozwój krajów rozwijających się. Unia Europejska jako jeden z głównych uczestników stosunków międzynarodowych, w tym stosunków handlowych i współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju, była czynnie zaangażowana w kreację nowej architektury polityki rozwojowej, w której handel zajmuje pierwszoplanowe miejsce.

Działania międzynarodowe UE miały wpływ na regulacje wewnętrzne w UE, co odzwierciedlają przepisy Traktatu z Lizbony, umożliwiające Unii zawieranie umów handlowych z krajami rozwijającymi się, bez określania w nich postanowień dotyczących udzielania tym krajom pomocy rozwojowej. Sama bowiem umowa handlowa zawarta z UE, dająca potencjalnemu sygnatariuszowi wolny dostęp do rynku unijnego, jest bowiem traktowana jako narzędzie rozwoju. Najlepszym przykładem takiego podejścia są umowy EPA zawierane z krajami grupy AKP.

Samo otwarcie krajów rozwijających się na handel nie jest wystarczającym czynnikiem rozwoju. Dopiero w połączeniu z odpowiednią strategią rozwoju, polityką makroekonomiczną i reformami wewnętrznymi włączenie w międzynarodową wymianę może przynosić krajom rozwijającym się oczekiwane korzyści. Narzędzi handlowych zastosowanych przez UE na rzecz rozwoju krajów rozwijających się nie da się ocenić jednoznacznie. Umowy o strefie wolnego handlu mogą przynosić korzyści obu stronom, dla krajów rozwijających się powinien być szczególnie atrakcyjny wolny dostęp do rynku unijnego. Niemniej jednak asymetria w rozwoju między UE i potencjalnymi sygnatariuszami z grupy krajów rozwijających się może oznaczać, że większe korzyści osiągać będzie UE, tym bardziej że zakres merytoryczny proponowanych umów zdecydowanie sprzyja interesom i pozycji UE. Podobnie mechanizm GSP, z pozoru prezentujący się bardzo atrakcyjnie, można ostatecznie ocenić, gdy weźmie się pod uwagę analizę towarowej struktury eksportu każdego z krajów-beneficjentów do UE. Może się bowiem okazać, że kluczowe towary dla danego kraju są objęte zerową stawką wynikającą z ustaleń GATT/WTO, a nie z mechanizmu GSP. Bezczłowy dostęp do rynku UE dla krajów LDC także nie zdynamizował eksportu tych państw do UE, a co wydaje się znamienne – od czasu uruchomienia inicjatywy EBA w 2001 r. rynek unijny jest głównym rynkiem eksportowym dla zaledwie 17 państw LDC (spośród 48), ale tylko dla 5 z nich rynek unijny ma charakter dominujący, tj. jego udział w ogólnym eksporcie tych krajów przekracza 50%¹³. Zwiększa się natomiast eksport krajów LDC do państw rozwijających się, m.in: Chin, Indii,

¹³ K. Kołodziejczyk, op.cit., s. 190.

Arabii Saudyjskiej, RPA, Brazylii, co jednoznacznie osłabia użyteczność inicjatywy EBA. Wpisuje się ona natomiast doskonale, podobnie jak *Aid for trade*, w poprawę wizerunku UE na zewnątrz, zwiększa jej prestiż międzynarodowy oraz umacnia pozycję UE podczas negocjacji prowadzonych w ramach tzw. Rundy rozwojowej WTO.

Bibliografia

Handel, wzrost gospodarczy i rozwój. Dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do sytuacji krajów najbardziej potrzebujących, KOM(2012) 22 wersja ostateczna, 27.01.2012.

Kołodziejczyk K., *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie Umów o partnerstwie gospodarczym*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.

Milenijne Cele Rozwoju Narodów Zjednoczonych, www.unic.un.org.

Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002, www.un.org.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zewnętrznego wymiaru odnowionej Strategii Lizbońskiej, Dz. Urz. UE C z 2010 r. 128/08.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych, Dz. Urz. UE L 303, 31.10.2012.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1101/2014 z dnia 16 października 2014 r., www.eur-lex.europa.eu.

The European Community's Development Policy, COM(2000) 212 final, 26.04.2000.

The Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for Action 2005/2008, www.oecd.org.

Trade and Development. Assisting Developing Countries to Benefit from Trade, Communication from the Commission to the Council and European Parliament, COM(2002) 513 final, 18.9.2002, s. 10.

www.exporthelp.europa.eu.

www.wto.org.

www.ec.europa.eu/trade/policy/countries.

Słowa kluczowe: handel, rozwój, polityka rozwojowa Unii Europejskiej, Ogólny System Preferencji, strefa wolnego handlu

Key words: trade, development, development policy of European Union, Generalized System of Preferences, Free Trade Area

Abstract

Trade As a Key Instrument of the European Union's Development Policy

The article is an analysis of the new European Union's approach to the essence of development. Its central element is the emphasis on the role of trade as a key engine of economic development and growth, enabling many developing countries out of poverty. The paper was presented to the evolution of the EU's approach to development cooperation and the analysis of trading tools introduced by the EU in relation to developing countries.