

Magdalena Drouet*

Polityka handlowa Unii Europejskiej wobec krajów rozwijających się – generalny system preferencji

W ostatnich latach dysproporcje między państwami wysoko rozwiniętymi a biednymi krajami Południa są coraz bardziej widoczne, nie wszystkie bowiem znalazły swoje miejsce w szybko zmieniającym się świecie i potrafiły stawić czoła procesom globalizacyjnym. Niektórym państwom rozwijającym się udawało się w pełni partycypować w światowej gospodarce. Wyłoniły się jednak nowe, wschodzące potęgi gospodarcze, takie jak Chiny czy Indie, i większość krajów rozwijających się pozostała daleko w tyle.

Przełamywanie barier rozwojowych okazało się prawdziwym wyzwaniem dla współczesnego świata, a wszelkie działania na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz niwelowania różnic stały się jednym z priorytetów polityki zagranicznej bogatych państw wobec biedniejszych sąsiadów.

Zważywszy, że gospodarki krajów rozwijających się są silnie uzależnione od wymiany handlowej z państwami rozwiniętymi, duże nadzieje na zmniejszenie dysproporcji pokładane są w polityce handlowej. W szczególności chodzi o efektywną politykę celną państw wysoko rozwiniętych. Polega ona w głównej mierze na stopniowej liberalizacji handlu, co ma na celu stymulację rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się, a tym samym przyczynia się do wzrostu ich dobrobytu.

Polityka handlowa Unii Europejskiej ściśle wiąże się z jej polityką rozwojową.¹ W ramach unijnego Generalnego Systemu Preferencji Taryfowych, dzięki znoszeniu lub obniżaniu stawek celnych, przyznawany jest

* Mgr **Magdalena Drouet** – absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych oraz Wydziału Neofilologii Włoskiej Uniwersytetu Warszawskiego, doktorantka w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

¹ K. Zajączkowski, *UE wobec problemów rozwojowych świata – w kierunku (nie)spójnej polityki UE*, „Studia Europejskie” nr 2/2010.

krajom rozwijającym się preferencyjny, niewymagający wzajemności dostępu do rynków Unii Europejskiej.

Preferencyjne porozumienia handlowe stały się niewątpliwie jednym z priorytetów unijnej polityki handlowej, lecz czy są skutecznym narzędziem zwiększającym dobrobyt tych państw i wystarczającym bodźcem do wdrożenia reform społeczno-gospodarczych? Pozostaje również pytanie o ich efektywność oraz faktyczną rolę w wymianie handlowej między Unią Europejską a krajami rozwijającymi się.

Wstępna analiza systemów preferencji handlowych

W burzliwej historii Starego Kontynentu fakt, że niektóre kraje europejskie były przez wieki potęgami kolonialnymi, nie pozostaje bez znaczenia dla struktury geograficznej wymiany handlowej. Dla państw skolonizowanych kraje-matki stanowiły podstawowy rynek zbytu. Mimo definitywnego końca tamtej ery i uzyskania niepodległości przez państwa kolonialne, kontakty gospodarcze i historyczne zależności nadal znajdują odbicie w wymianie handlowej, chociaż w ostatnich latach, od momentu, gdy relacje handlowe z byłymi koloniami stały się udziałem wszystkich państw UE, zaczyna się to powoli zmieniać.²

W 1975 r., gdy Wielka Brytania była już członkiem Unii Europejskiej, zawarto porozumienie Lomé dotyczące handlu preferencyjnego z najbiedniejszymi krajami byłego imperium (ACP – African, Caribbean and Pacific Group of States). Gwarantowało krajom ACP eksport bezcłowy wszystkich dóbr przemysłowych i dużej części dóbr rolniczych bez oczekiwania wzajemności. W 2000 r. porozumienie Cotonou odnowiło postanowienia konwencji Lomé, dodatkowo wprowadzając powolne znoszenie cel również w stosunku do importu UE.³

Jednak w działaniach na rzecz państw najmniej rozwiniętych (Least Developed Countries) Unia Europejska postanowiła iść o krok dalej. W 1971 r. został stworzony Generalny System Preferencji Celnych Unii Europejskiej, którego celem jest udzielanie pomocy krajom najmniej rozwiniętym i rozwijającym się, w formie przyznawania preferencji celnych. Nie są one wzajemne, mają charakter autonomiczny.

Ostatnie 40 lat dowiodło, że jednym z najbardziej skutecznych czynników rozwoju danego państwa jest zwiększanie wymiany handlowej. Wzrost wymiany handlowej z krajami rozwijającymi się sprzyja podnoszeniu ich

² R. Baldwin, Ch. Wyplosz, *The economics of european integration*, London 2006, s. 5–28.

³ *Ibidem*.

dochodów z eksportu, stymuluje uprzemysłowienie gospodarki i pomaga w zróżnicowaniu produkcji. Podstawowym narzędziem zwiększania wymiany handlowej są preferencje celne, które zachęcają do importu z państwami objętymi i, co najważniejsze, pozwalają krajom rozwijającym się stawić czoła konkurencji na rynku globalnym. Dochody z cła mogą ułatwić nadążanie za szybko zmieniającą się gospodarką światową, przez inwestowanie w innowacyjne technologie, oraz z czasem pomóc stać się widocznym graczem na światowej arenie.

Systemy preferencyjne pozwalają krajom rozwijającym się na uzyskanie przewag komparatywnych w sektorach, w których w warunkach wolnej konkurencji przewag tych mogłyby nie mieć. Od beneficjentów systemów preferencyjnych zależy, co zrobią z nadwyżkami dochodów z eksportu: czy przeznaczą je jedynie na konsumpcję, czy na inwestycje, z myślą o rozwoju swojego kraju.

Pierwszy raz kwestia stworzenia systemu cł preferencyjnych została poruszona na konferencji dotyczącej rozwoju gospodarczego i handlu, zorganizowanej w 1986 r. przez System Narodów Zjednoczonych – UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).

Zaproponowano stworzenie schematu, w którym państwa wysoko rozwinięte miałyby przyznawać autonomiczne cła preferencyjne krajom rozwijającym się. Cła byłyby wprowadzone jednostronnie, kraje importujące nie oczekiwałyby wzajemności w postaci ulg.

W czerwcu 1971 r. państwa należące do Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), działając według postanowień konferencji zorganizowanej przez UNCTAD, podpisały zgodę na odstępstwo, na dziesięć lat, od artykułu I GATT mówiącego o równym traktowaniu wszystkich członków. Poprawka ta zezwalała na specjalne traktowanie krajów rozwijających się.⁴

Podstawową zasadą GATT, a później Światowej Organizacji Handlu, jest niedyskryminowanie swoich członków, ale WTO akceptuje fakt, że państwa rozwijające się powinny być szczególnie traktowane z powodu swojej gorszej sytuacji gospodarczej.

W listopadzie 1979 r. WTO zatwierdziła klauzulę upoważniającą (Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries). Klauzula upoważniająca jest odstępstwem od naczelnej zasady i pozwala na złamanie klauzuli najwyższego uprzywilejowania, zapewniającej takie same przywileje wszystkim członkom.

Klauzula upoważniająca umożliwia szczególne traktowanie państw rozwijających się, w tym najmniej rozwiniętych (LDC). Zgodnie z tym posta-

⁴ V. Vidotto, G. Sabbatucci, A. Giardina, *L'eta contemporanea*, Roma 2003, s. 691–700.

nowieniem handel powinien być autonomiczny, niedyskryminujący i nie-wymagający wzajemności. Oznacza to, że wszystkie kraje rozwijające się należy traktować tak samo, z wyjątkiem najmniej rozwiniętych. Umowy preferencyjne muszą być jednostronne – kraj beneficjent nie jest zobligowany do przyznania takich samych stawek celnych partnerowi. Preferencje handlowe nie mogą być częścią umowy kontraktowej z krajem beneficjentem.

Przyznanie możliwości stworzenia odrębnych systemów preferencyjnych taryf GSP (Generalized Schemes of Tariff Preferences) było początkiem inicjatyw Unii Europejskiej w tym zakresie.⁵ (Należy wyjaśnić, że skrót GSP w literaturze i dokumentach czasami odnosi się do autonomicznych systemów taryfowych między poszczególnymi państwami, bywa jednak rozumiany jako całość, zagregowany system wszystkich preferencji obowiązujących w światowym handlu). Generalny System Preferencji jest jednym z priorytetów handlowych państw OECD, ma stymulować wzrost gospodarczy państw rozwijających się i promować dalszą liberalizację handlu. Preferencje celne, będące rezultatem dwustronnych lub wielostronnych negocjacji taryfowych, są przyznawane autonomicznie, kraje rozwinięte nie oczekują wzajemności.

Trudno precyzyjnie sformułować definicję krajów rozwijających się, istnieją bowiem trzy odrębne systemy grupowania państw świata:

- OECD dzieli kraje według poziomu PKB na mieszkańca: najslabiej rozwinięte (PKB na mieszkańca poniżej 755 dol.), o średnioniskich dochodach (756–2795 dol.), średniowysokich dochodach (2796 – 9205 dol.), kraje nowo uprzemysłowione oraz kraje naftowe OPEC;⁶
- System Narodów Zjednoczonych grupuje państwa, wykorzystując wskaźnik rozwoju społecznego (HDI), składający się z takich komponentów jak: długość życia, poziom edukacji oraz dochodu na mieszkańca;
- Bank Światowy dzieli kraje na podstawie PKB na mieszkańca: państwa o niskich dochodach (PKB na mieszkańca poniżej 935 dol.), średnioniskich dochodach (936 – 3705 dol.), średniowysokich dochodach (3706–11 445 dol.) oraz wysokich (ponad 11 446 dol.).⁷

Generalny System Preferencji Unii Europejskiej bazuje na klasyfikacji publikowanej przez Bank Światowy. Ponadto Unia Europejska za należące do kategorii rozwijających się (DEV) uznaje na potrzeby Generalnego Systemu Preferencji te kraje, które nie wykazują określonego poziomu zróżni-

⁵ Ibidem, s. 700–730.

⁶ Źródło: http://mfiles.pl/pl/index.php/Kraj_rozwijaj%C4%85cy_si%C4%99.

⁷ Źródło: http://mfiles.pl/pl/index.php/Kraj_rozwijaj%C4%85cy_si%C4%99.

cowania eksportu do UE. Wartość eksportu na unijny rynek dla pięciu największych sekcji objętych systemem preferencyjnym powinna stanowić 75% całości eksportu tego państwa.⁸

Artur Gradziuk⁹ określa unijną politykę handlową jako skuteczne narzędzie polityki zagranicznej. Przez przyznanie ulg celnych UE skłania swoich partnerów do określonych działań dotyczących np. kwestii społecznych czy politycznych.

Kolejną przesłanką dla UE do używania Generalnego Systemu Preferencji mogą być niewątpliwie korzyści gospodarcze. Mimo braku warunku wzajemności w ulgach celnych, inwestorzy z krajów unijnych powinni uzyskać lepszy dostęp do rynku partnerów. Przedsiębiorstwa z obszaru Unii Europejskiej zdobywają w ten sposób przewagę konkurencyjną nad firmami z innych wysoko uprzemysłowionych państw świata. Jednak w kontekście wymiany handlowej z krajami LDC o niedużych rynkach korzyści z handlu na zasadach preferencyjnych są dla unijnych partnerów niewielkie.¹⁰

Umowy preferencyjne wykorzystywane przez UE są kompatybilne z *enabling clause* (klauzulą upoważniającą) WTO i tworzą system preferencyjnych taryf UE. Kluczową rolą preferencyjnych taryf UE jest pomoc krajom rozwijającym się w pełnym partycypowaniu w międzynarodowej gospodarce i w stawianiu czoła globalnym zmianom w strukturze handlowej.

Generalny System Preferencji miał być dla państw UE narzędziem w walce o zmniejszanie ubóstwa, promowanie zrównoważonego rozwoju i dobrego zarządzania w krajach rozwijających się, ale można mieć wątpliwości, czy okazał się skuteczny.

Unia Europejska a Generalny System Preferencji

Unia Europejska jako pierwsza wprowadziła Generalny System Preferencji już w 1971 r. Następnie inne kraje i ugrupowania zaczęły używać podobnych systemów, różniących się wyborem produktów nimi objętych i zasadami określającymi, z którego państwa pochodzi dane dobro.

Nadrzędnym założeniem unijnego systemu preferencji taryfowych jest przyznawanie eksportowi z krajów rozwijających się i najmniej rozwinię-

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008 z 22.07.2008 r., Dz.Urz. UE, L 211, 6.8.2008.

⁹ A. Gradziuk, *Propozycje Unii Europejskiej w negocjacjach WTO w sprawie liberalizacji handlu światowego*, „Biuletyn. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” nr 83/2005.

¹⁰ Ibidem.

tych ulg celnych, w myśl hasła „rozwój przez handel”. Ma on na celu zwalczanie ubóstwa i promowanie zrównoważonego rozwoju.¹¹

Obecnie obowiązujący system został wprowadzony w życie postanowieniem Rady Europejskiej 1 stycznia 2009 r., obowiązuje do końca 2011 r. i prawdopodobnie będzie przedłużony do końca 2013 r. W obliczu ciągle zmieniającej się struktury handlu światowego Unia Europejska wprowadziła dziesięcioletni cykl uaktualniania systemu preferencji. Kolejne postanowienia i poprawki dotyczące nowego cyklu są zatwierdzane przez przedstawicieli wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej zgromadzonych w Radzie Ministrów. Generalnym Systemem Preferencji zarządza, tak jak innymi narzędziami realizacji polityki handlowej, specjalny komitet, działający w ramach Komisji Europejskiej. Nie ma on jednak kompetencji ustawodawczych, jedynie doradcze i konsultacyjne, tak jak obecnie – w tym zakresie – Parlament Europejski.¹²

Według postanowień Strategii Lizbońskiej w przyszłości cykliczne zatwierdzanie Generalnego Systemu Preferencji będzie leżało w kompetencjach nie tylko Rady, ale również Parlamentu Europejskiego.

W porównaniu z poprzednim cyklem, obecnie obowiązujący miał być w założeniach bardziej stabilny, przewidywalny, uproszczony i umożliwiłby gospodarkom krajów o gorszej pozycji ekonomicznej taki rozwój, który zapewniłby im w pełni samodzielne konkurowanie na globalnym rynku.

Ważną zmianą w nowym cyklu Generalnego Systemu Preferencji Unii Europejskiej będzie wyraźne określenie, co dzieje się, kiedy kraj w wyniku rozwoju gospodarczego przestaje kwalifikować się do grupy beneficjentów. Otóż, jeżeli dane państwo osiągnie określony poziom rozwoju i konkurencyjności we wszystkich sektorach gospodarki, straci całkowicie możliwość korzystania z Generalnego Systemu Preferencji. Jednak gdy osiągnie założony poziom wzrostu tylko w jednym sektorze, będzie podlegało stopniowemu wykluczeniu z systemu preferencyjnych taryf (*graduation*).

Z tego powodu pod koniec 2007 r. dziewięć krajów zostało wykluczonych w kategorii produktu lub całych sekcji GSP. Były to: Brazylia, Chiny, Algieria, Indonezja, Indie, Malezja, Rosja, Tajlandia i Republika Południowej Afryki. Ciekawe, że niektóre z tych państw w 2005 r. były największymi beneficjentami i partnerami handlowymi w ramach Generalnego Systemu Preferencji Unii Europejskiej (Indie, Tajlandia, Brazylia, Malezja).¹³ Wśród krajów eks-

¹¹ A. Panagariya, *EU preferential trade policies and developing countries*, University of Maryland Center for International Economics, 27 August 2002, GSP, part 3.3.

¹² C. Stevens, J. Kennan, *GSP Reform: a longer-term strategy (with special reference to the ACP)*, Report for the Department for International Development, February 2005.

¹³ M. Gasiorek, *Mid-term evaluation of the EU's Generalised System of Preferences*, Sussex 2010, s. 21–67.

portujących na warunkach preferencyjnych do największych partnerów handlowych Unii Europejskiej w 2007 r. należały: Indie (€11.7b), Brazylia (€4.4b), Tajlandia (€4.2b), Bangladesz (€3.6b), Wietnam (€3.2b), Indonezja (€3.0b), Malezja (€2.7b), Pakistan (€2.6b) i Ukraina (€2.2b).¹⁴

Według dostępnych statystyk w obecnym cyklu GSP w latach 2009–2019 dodatniej graduacji, czyli przyjęcia do grona krajów mogących korzystać z Generalnego Systemu Preferencji, będzie podlegać Wietnam (obuwie, nakrycia głowy, parasolki oraz inne produkty), natomiast ujemnej graduacji: Algieria (minerały), Indie (biżuteria), Indonezja (wyroby drewniane), Rosja (chemikalia, podstawowe minerały i wyroby drewniane) oraz Tajlandia i RPA (sprzęt transportowy).¹⁵

Warto jednak zauważyć, że znaczenie unijnego systemu preferencji znacząco spadło w ostatnich latach, głównie z powodu stopniowej liberalizacji i znoszenia lub obniżania ceł w ramach Światowej Organizacji Handlu. Odpowiedzią Unii Europejskiej ma być rozszerzenie grupy państw mogących korzystać z systemu oraz zwiększenie liczby produktów kwalifikujących się do importu do UE w ramach Generalnego Systemu Preferencji. Obecnie unijny system wprowadza preferencyjny dostęp do rynku państw UE dla 176 krajów rozwijających się, w formie obniżonych ceł na produkty importowane z tych państw. Jak już wspomniałam, nie wymaga się ani nie oczekuje, że import na zasadach preferencyjnych będzie obustronny.

System preferencji Unii Europejskiej można podzielić na trzy odrębne systemy: GSP (Generalised Schemes of Tariff Preferences), GSP+ (Generalised Schemes of Tariff Preferences +) i EBA (Everything But Arms).

Schematy GSP/GSP+

Standartowy GSP umożliwia dostęp do rynku unijnego na preferencyjnych zasadach 176 państwom rozwijającym się. Zawiera około 6400 linii taryfowych.

Linie taryfowe są podzielone na kategorie produktów:

- wrażliwych¹⁶ (3900 kategorii) – podlegają taryfie niższej o 3,5% od obowiązujących w MFN (Most Favored Nations),¹⁷
- niewrażliwych (2500 kategorii) o taryfie równej zeru.

¹⁴ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/march/tradoc_142662.pdf.

¹⁵ I. Kersjes, Y. Yee Man, *The EU's General System of Preferences – (to be) continued*, Trade Negotiations Insights 7:7, September 2008, s. 6.

¹⁶ European Commission, *Proposal for a Council Regulation applying a scheme of generalised tariff preferences...*, Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report, 21 December 2007, s. 16.

¹⁷ MFN (Most Favored Nations) – taryfy obowiązujące dla członków WTO.

Obeenie z GSP korzystają praktycznie wszystkie kraje rozwijające się, oprócz wschodzących potęg gospodarczych, które są największymi konkurentami Unii Europejskiej na rynku globalnym.¹⁸

Specjalna inicjatywa, działająca na rzecz dobrego rządzenia i zrównoważonego rozwoju, czyli GSP+, jest dostępna dla szczególnie słabych gospodarczo krajów rozwijających się, narażonych na brak stabilności politycznej i konflikty. Ma za zadanie nakłonić je do ratyfikacji najważniejszych umów i konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka i dobrych rządów.¹⁹ Przyznaje preferencje w wymianie handlowej, pod warunkiem ratyfikacji umów międzynarodowych dotyczących wspomnianych zagadnień.²⁰ GSP+ został wprowadzony 1 lipca 2005 r. w miejsce wcześniejszych systemów dotyczących walki z narkotykami, środowiska i sytuacji społecznej.²¹

W latach 2009–2011 z systemu GSP+ może korzystać 16 nowych państw. Kraje zakwalifikowane jako beneficjenci muszą być uznawane za szczególnie słabo rozwinięte w kontekście wolumenu i dywersyfikacji swojego eksportu. System GSP+ obejmuje 6336 rodzajów produktów. Pięć największych sektorów importu UE z danego państwa musi pokrywać przynajmniej 75% całego jego eksportu do UE w ramach GSP+. Poza tym import GSP+ z tego kraju musi stanowić mniej niż 1% całego importu do UE w ramach GSP. Ważny jest również fakt, że do dziś beneficjenci GSP+ ratyfikowali aż 27 umów międzynarodowych w zakresie zrównoważonego rozwoju, praw człowieka, dobrego zarządzania i standardów pracy.²²

Obniżone taryfy dotyczą m.in. następujących grup produktów: tytoń (do 52%), soki owocowe (do 30%), owoce (do 20%), warzywa (do 14%), ryby (do 20%), miód (do 17%).²³

W październiku 2008 r. z kategorii krajów szczególnie słabych ekonomicznie zostały wykluczone: Argentyna, Brazylia i Indie.

Obeenie z GSP+ korzysta:

¹⁸ Regulation of the European Parliament and of the Council. Proposal for applying a scheme of generalised tariff preferences, SEC(2011) 536 final, Brussels, 10.5.2011.

¹⁹ European Commission, *European Member States Back New EU Generalised System of Preferences (GSP)*, 23 June 2005.

²⁰ GSP: The new EU preferential market access system for developing countries, EC memo, 23 June 2005, zawiera pełną listę konwencji.

²¹ Impact assessment. Proposal for applying a scheme of generalised tariff preferences, SEC(2011) 536 final, Brussels, 10.5.2011.

²² Ibidem.

²³ *EU trade preferences for developing countries: the GSP & 'Everything But Arms'*, House of Commons, 30 December 2008.

- pięć krajów ze wschodniej Europy i Azji – Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mongolia, Sri Lanka;
- 11 z centralnej i południowej Ameryki – Boliwia, Kolumbia, Kostaryka, Ekwador, Salwador, Gwatemala, Honduras, Nikaragua, Paragwaj, Peru, Wenezuela.²⁴

Kolejna data ubiegania się o dostęp do systemu GSP+ minęła 30 kwietnia 2011 r. Status GSP+ obowiązuje do 31 grudnia 2011 r., wszystkie państwa będą musiały aplikować o ponowną akceptację.

Everything But Arms (EBA)

W ostatniej dekadzie eksport z krajów rozwijających się wzrósł (chodzi głównie o wschodzące potęgi azjatyckie), jednak nie we wszystkich krajach jednakowo, wiele nadal cierpi z powodu ubóstwa. Sytuację miała poprawić inicjatywa Unii Europejskiej – system preferencyjnych umów handlowych Everything But Arms (EBA), który pomógłby krajom najbardziej w pełni partycypować w globalnym systemie handlowym. W ramach Everything But Arms w 2001 r. UE przyznała prawo zawierania umów preferencyjnych o taryfie równej zeru na eksport wszystkich produktów z wyjątkiem amunicji i broni 50 państwom najmniej rozwiniętym (LDC), nie oczekując wzajemności.²⁵

Inicjatywa EBA została z czasem włączona do regulacji Komisji Europejskiej dotyczących Generalnego Systemu Preferencji (GSP Council Regulation EC no. 2501/2001). Przewidują one, że EBA obowiązuje na czas nieokreślony i nie podlega, tak jak standardowe systemy GSP, okresowym uaktualnieniom i ratyfikacjom.

49 beneficjentów EBA wymaga oficjalnego zakwalifikowania przez System Narodów Zjednoczonych do grupy państw najmniej rozwiniętych gospodarczo i zagrożonych wzrostem ubóstwa w optyce globalnych zmian.²⁶

Do tej kategorii zaliczają się:²⁷

²⁴ Regulation of the European Parliament..., op.cit.

²⁵ EC, Developing countries: the Commission proposes system of trade preferences for 2006–2008 – targeting countries most in need, simpler, encouraging sustainable development, 20 October 2004.

²⁶ M. Gasiorek, *Mid-term Evaluation...*, op.cit.

²⁷ Źródło: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/everything-but-arms/>.

- Afganistan
- Angola
- Bangladesz
- Benin
- Bhutan
- Birma
- Burkina Faso
- Burundi
- Republika Środkowej Afryki
- Czad
- Dżibuti
- Gwinea Równikowa
- Erytrea
- Etiopia
- Gambia
- Gwinea
- Gwinea-Bissau
- Haiti
- Jemen
- Kambodża Kiribati
- Komory
- Kongo
- Laos
- Lesoto
- Liberia
- Madagaskar
- Malawi
- Malediwy
- Mali
- Mauretania
- Mozambik
- Nepal
- Niger
- Republika Zielonego Przylądka
- Rwanda
- Samoa
- Senegal
- Sierra Leone
- Somalia
- Sudan
- Tanzania
- Timor Wschodni
- Togo
- Tuwalu
- Uganda
- Vanuatu
- Wyspy Salomona
- Wyspy Świętego Tomasza i Książęca
- Zambia

W ramach Everything But Arms przyznaje się wszystkim wymienionym państwom prawo bezcłowego eksportu do UE.²⁸

EBA wieńczy długotrwały proces liberalizacji handlu z krajami LDC, ale oddziaływanie tego systemu od początku nie jest spektakularne, ponieważ dotyczy głównie produktów, które już zostały objęte zerowym cłem w ramach GSP. Prawie 99% importu do UE z krajów mogących korzystać z EBA wcześniej objęto preferencjami zapewnianymi przez inne programy.²⁹

Postanowienia EBA zniosły cła na 919 artykułów nieobjętych dotychczas zerowymi ulgami celnymi. W większości są to produkty rolnicze: mięsne, warzywa, owoce, wino oraz przetworzone, np. dżemy i słodycze.³⁰ Liberalizacja przepływu dóbr była natychmiastowa, oprócz trzech produktów: bananów w 2006 r. i ryżu oraz cukru w 2009 r.

²⁸ Ibidem.

²⁹ S. Bilal, I. Ramdoo, Q. de Roquefeuil, *GSP Reform: principles, values and coherence*, ECDPM, April 2011.

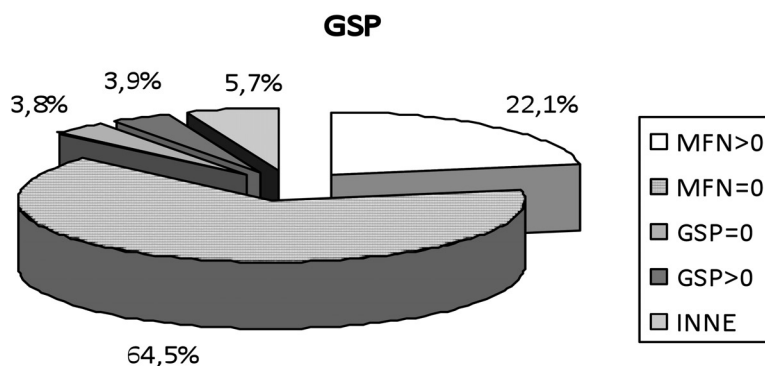
³⁰ M. Gasiorek, *Mid-term Evaluation...*, op.cit.

Porównanie schematów w Generalnym Systemie Preferencji

Najnowsze porównanie trzech podsystemów wchodzących w skład Generalnego Systemu Preferencji Unii Europejskiej pokazuje, że obecnie nadal wykorzystanie taryf obowiązujących w tych podsystemach, w eksporcie krajów do tego upoważnionych, stanowi niewielki procent.

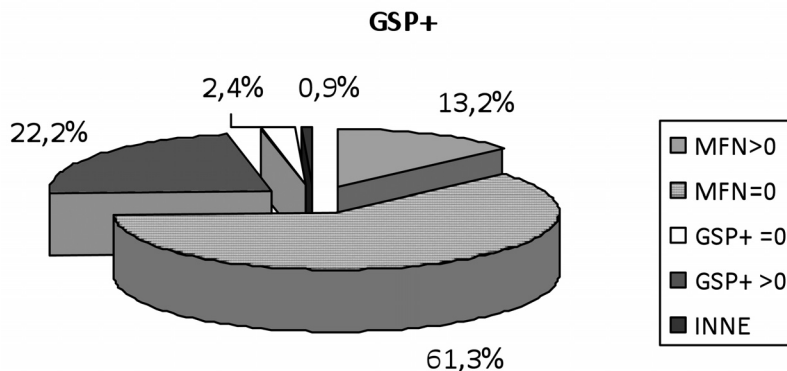
Zamieszczone wykresy 1 – 3 zawierają dane z 2010 r. przedstawiające procentowe wykorzystanie trzech systemów preferencyjnych (GSP, GSP+, EBA) w importowanych przez Unię Europejską z krajów upoważnionych dobrach.

Wykres 1. System GSP w imporcie UE w 2010 r.



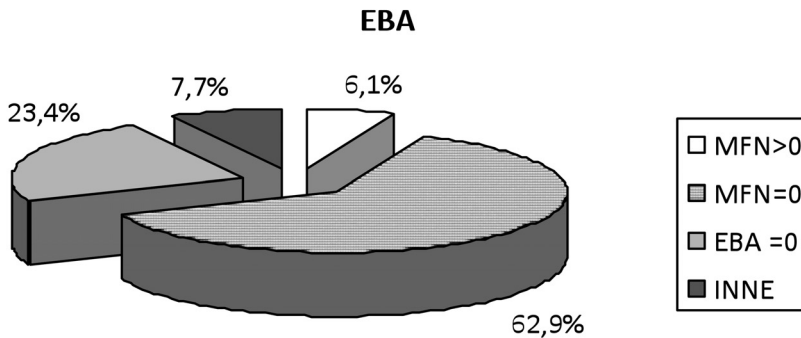
Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.acp-eu-trade.org/library>.

Wykres 2. System GSP+ w imporcie UE w 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.acp-eu-trade.org/library>.

Wykres 3. System EBA w imporcie UE w 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.acp-eu-trade.org/library>.

Jak wynika z przedstawionych wykresów, zastosowanie taryf GSP wśród krajów mogących z niego korzystać jest bardzo niewielkie, jedynie ok. 8%. Prawie dwie trzecie produktów jest eksportowanych w ramach taryfy zero MFN (Most Favored Nation), 25% w ramach EBA, 23% w ramach GSP+.³¹

Mogą być tego dwie przyczyny: produkty eksportowane przez beneficjentów objęte są bardzo niskim cłem w systemie MFN, dlatego krajom tym nie opłaca się kosztowne dostosowywanie do nowych wymagań strukturalno-finansowych. Najważniejsze jednak, że często GSP nie obejmuje towarów kluczowych dla importu krajów beneficjentów.

W związku z tym dla reformy Generalnego Systemu Preferencji najważniejsze jest wykorzystanie marginesu ulg celnych, który pozostał w obecnym systemie. Poza tym, jeżeli runda dauhańska zakończy się sukcesem, Unia Europejska będzie zobligowana do dalszego obniżenia taryf MFN, co spowoduje, że Generalny System Preferencji stanie się jeszcze mniej atrakcyjny dla potencjalnych beneficjentów. Konieczne będzie więc kompleksowe podejście do pozataryfowych problemów związanych z Generalnym Systemem Preferencji, takich jak potrzeba głębszej integracji regionalnej czy reformy reguł pochodzenia produktu, o której będę mówić w dalszej części tekstu.

Z porównania trzech unijnych systemów preferencyjnych wynika, że podstawową różnicą (oprócz stawek celnych i kontyngentów ilościowych) między EBA a GSP i GSP+ jest bezterminowość pierwszego z nich. Nie pod-

³¹ Foreign Trade Association, *Public Consultation of the EU Commission on the EU Generalised System of Preferences (GSP)*, FTA, Brussel 2010.

lega on czasowej rewizji, podczas gdy postanowienia podjęte w ramach pozostałych wymagają odnowienia w określonych cyklach. Bezterminowość porozumienia powinna sprzyjać budowaniu zaufania i trwałości relacji handlowych, co z kolei może skutkować większą skłonnością do inwestowania i podejmowania ryzyka związanego z rozwojem lub zmianą struktur produkcyjnych eksporterów z LDC.

Jest to szczególnie ważne, ponieważ kraje LDC objęte umowami preferencyjnymi ryzykują, że ze względu na postępującą liberalizację handlu przestaną być konkurencyjne, kiedy owe umowy wygasną. Wiele z tych państw preferuje jednak nadal eksport w ramach uzgodnień Cotonou, gdyż koszty zmian administracyjnych są na tyle duże, że nie jest to dla nich opłacalne.³²

Bardzo często kraje rozwijające się, w szczególności najbiedniejsze, nie są w stanie dostarczyć dokumentacji wymaganej przy eksporcie w ramach Generalnego Systemu Preferencji Unii Europejskiej, jest to bowiem bardzo kosztowne. Nie dysponują odpowiednią bazą ekspertów ani zapleczem instytucjonalnym. Bariery kosztów stałych produkcji powodują, że eksport jest dla nich nieopłacalny, ponieważ dochody z eksportu są mniejsze niż koszty dostosowawcze do wymogów administracyjnych UE.³³

Chodzi głównie o wspomnianą już zasadę pochodzenia produktu. Inne przepisy powodują, że niektórym państwom bardziej opłaca się pozostać przy pozostałych systemach preferencyjnych, dozwolonych w imporcie do Unii Europejskiej, i nadal korzystać z taniego importu materiałów pośrednich. Przykładem może być zasada kumulacji, polegająca na uznaniu materiałów z innego państwa za oryginalne.

W rzeczywistości UE nie dopuszcza do stosowania preferencyjnych zasad eksportu w przypadku wielu produktów z powodu rygorystycznych reguł pochodzenia towaru. Ma to zapobiec nadużywaniu ulg przez kraje do tego nieupoważnione, może jednak skutkować zahamowaniem handlu z państwami rozwijającymi się.³⁴

Reguły pochodzenia wymagają również nowoczesnych systemów rachunkowości, różniących się od krajowych i niedostosowanych do lokalnego prawa. A prowadzenie podwójnej księgowości przewyższa często możliwości finansowe producentów.

Przepisy Generalnego Systemu Preferencji wymagają od eksporterów skomplikowanej dokumentacji związanej z przewozem towarów. Jeżeli od-

³² Y. Matsubayashi, S. Hamori, *Empirical analysis of import demand behavior of least developed countries*, „Economics Bulletin” no. 2/2009, vol. 29, s. 1460 – 1475.

³³ S. Bilal, I. Ramdoo, Q. de Roquefeuil, *GSP Reform...*, op.cit.

³⁴ Foreign Trade Asociacion..., op.cit.

bywa się on drogą morską i transporty zatrzymują się w krajach tranzytowych (co dotyczy większości eksportu z krajów rozwijających się), wymagane są zaświadczenia potwierdzające, że towar nie opuścił statku i cały czas znajdował się pod nadzorem służb granicznych kraju tranzytowego.

W systemach GSP i GSP+ obowiązuje zasada stopniowania (*graduation*), według której – na podstawie statystyk przedstawiających corocznie poziom PKB danego kraju – pozbawia się członkostwa te państwa, które osiągnęły znacząco wyższy poziom rozwoju i stały się konkurencyjne na globalnym rynku. Ta reguła nie obowiązuje w Everything But Arms i jest to kolejna różnica między trzema systemami preferencyjnymi Unii Europejskiej.

Podsumowując, systemy preferencyjne Unii Europejskiej różnią się wysokością stawek celnych, wielkością kontyngentów importowych, ilością produktów objętych poszczególnymi schematami preferencyjnymi oraz stosowaniem zasady stopniowania. Poza tym postanowienia w ramach EBA są, w odróżnieniu od pozostałych, bezterminowe.³⁵ Natomiast wszystkie trzy systemy napotykać bariery w postaci restrykcyjnych reguł administracyjno-instytucjonalnych stosowanych przez Unię Europejską. Powoduje to, że – mimo pewnych różnic – żaden z nich nie odniósł znaczącego sukcesu w promocji rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się.

Reforma reguł pochodzenia produktów

Według reguł pochodzenia produktów (*Rules of Origin*) określa się, czy dane dobro zostało w całości wytworzone w danym państwie, czy część jego produkcji miała miejsce w innym kraju (w przypadku GSP, GSP+ i EBA – w kraju nienależącym do beneficjentów unijnego Generalnego Systemu Preferencji). Zasady dotyczące pochodzenia produktu w Unii Europejskiej są uważane za bardzo surowe. Krytykuje się je również za ograniczanie eksportu dóbr przetworzonych, które wymagają wieloetapowego procesu produkcji. Obecnie Komisja wdraża ich efektywną reformę dotyczącą towarów importowanych w ramach Generalnego Systemu Preferencji.

Zasady pochodzenia produktu są uchwalane oddzielnie, nie stanowią części uregulowań Generalnego Systemu Preferencji. Proces zmian został rozpoczęty przez Komisję w październiku 2007 r. Prace powierzono Dyrek-

³⁵ E.D. Balogun, *Rules of Origin in the Africa-EU Strategic Partnership Agreement and Nigeria's international trade*, 2010 (unpublished).

cji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej, aby zmiany zasad pochodzenia produktu zostały wdrożone wraz z reformą Generalnego Systemu Preferencji w latach 2009–2011.³⁶

Zmiany te mają dotyczyć przede wszystkim podziału produktów na kategorie i dostosowania reguł do specyfiki danej grupy dóbr. Reguły dotyczące pochodzenia dóbr są oparte na kalkulacji różnych czynników: wartości dodanej materiałów z innych krajów niż kraj beneficjent, wysokości właściwych stawek celnych oraz specyfiki procesu produkcji.³⁷

W nowym systemie można zauważyć wiele uproszczeń i złagodzenie zasad, szczególnie stosowanych w ramach EBA wobec krajów z grupy LDC.

Zasada kumulacji pochodzenia (*Cumulation of Origin*), zezwalająca państwom beneficjentom Generalnego Systemu Preferencji na współpracę i wspólną produkcję, zostaje zachowana, ale stopniowo będzie łagodzona. Ma dotyczyć również państw nieleżących w tym samym regionie oraz tych, które współpracują z beneficjentami Generalnego Systemu Preferencji i są partnerami Unii Europejskiej w ramach umowy o wolnym handlu.³⁸

Najważniejsze, że certyfikat dotyczący pochodzenia produktu wystawiany przez każdy kraj, przez który przejeżdżają transporty danego towaru, zastąpiony został certyfikatem przygotowanym przez zarejestrowanego eksportera.³⁹ Ta procedura bardzo ułatwi przepływ towarów i zmniejszy z czasem trudną do pokonania biurokrację.

Na koniec warto wspomnieć, że reforma zasad pochodzenia produktu nie obejmuje takich dóbr jak artykuły rolne czy przetworzone produkty rolne, co może spowodować ograniczenie jej pozytywnego efektu.

Reforma Generalnego Systemu Preferencji w 2014 r.

Obecny cykl unijnego GSP powinien zakończyć się w 2011 r. Dziesięcioletni okres jego stosowania zmusił do podsumowań i refleksji, czy wdrożenie Generalnego Systemu Preferencji przyniosło sukces i czy rzeczywiście przyczyniło się do zmniejszania ubóstwa w krajach rozwijających się. Trwają przygotowania reformy, która miałaby pomóc krajom Unii Europej-

³⁶ E. Naumann, *Preferential Rules of Origin in Economic Partnership Agreements: Key features and changes*, „ICTSD Trade Negotiations Insights” no. 7:10, December 2008.

³⁷ Impact assessment. Proposal..., op.cit.

³⁸ European Commission, Proposal for a Council Regulation applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2009 to 31 December, 21 December 2007.

³⁹ Reform of GSP Rules of Origin – guide, EU Business, 18 November 2010.

skiej właściwie ocenić dotychczasową politykę handlową wobec państw potrzebujących. Nowy Generalny System Preferencji ma zostać wdrożony w 2014 r.

We wnioskach i rekomendacjach opublikowanych na stronach Komisji Europejskiej⁴⁰ kładzie się nacisk na dwa główne obszary reformy:

1. Zwraca się szczególną uwagę na wymiar ideologiczny Generalnego Systemu Preferencji uwzględniany jedynie w GSP+. Podkreśla się konieczność wprowadzenia standardów również w innych systemach preferencyjnych Unii Europejskiej, aby uczynić je ideologicznie spójnymi.⁴¹
2. Drugą kwestią, którą uważa się za kluczową w reformie, jest przyszłość gospodarcza beneficjentów systemów preferencyjnych. Coraz więcej krajów rozwijających się liberalizuje swój handel z UE, podpisując umowy o wolnym handlu (FTA). W nowej strategii należy rozważyć, co zrobić z państwami, które nie podpiszą FTA – zaostriżyć czy złagodzić wobec nich przepisy Generalnego Systemu Preferencji.⁴²

Warto również zauważyć, że głównym celem polityki handlowej Unii Europejskiej jest zapewnienie swoim przedsiębiorcom jak najszerszego dostępu do rynków zagranicznych, dzięki czemu ma się zwiększyć ich konkurencyjność, będą powstawać nowe miejsca pracy i nastąpi wzrost gospodarczy UE. Zatem bardziej korzystne dla unijnego sektora prywatnego są umowy o wolnym handlu (FTA) niż niewymagający wzajemności Generalny System Preferencji.⁴³

W ostatnim czasie liczba podpisanych i negocjowanych umów o wolnym handlu bardzo się zwiększyła. W 2008 r. tylko 4,6% importu UE odbywało się w ramach takich umów, w 2011 – 15,4%. Prognozuje się, że w 2014 r. aż 47,2% importu Unii Europejskiej obejmą umowy FTA.⁴⁴

Zamieszczona mapa prezentuje kraje, które podpisały już umowy o wolnym handlu z UE, państwa, które je negocjują, oraz te, z którymi Unia Europejska zamierza rozpocząć negocjacje.

⁴⁰ S. Bilal, I. Ramdo, Q. de Roquefeuil, *GSP Reform...*, op.cit.

⁴¹ European Commission Communication to the Council, Parliament & Economic and Social Committee, *Developing countries, international trade and sustainable development: the function of the Community's Generalised System of Preferences (GSP) for the ten-year period from 2006 to 2015*, (COM(2004)461 final), 7 July 2004, s. 3.

⁴² EC, *Focusing on needs: the EU reshapes its import scheme for developing countries*, press release on the EC's new proposal for a revised GSP scheme, IP/11/553, 10 May 2011.

⁴³ Impact assessment. *Proposal...*, op.cit.

⁴⁴ S. Bilal, I. Ramdo, Q. de Roquefeuil, *GSP Reform...*, op.cit.

Mapa 1. Kraje, które podpisały lub negocjują umowy o wolnym handlu (FTA) z Unią Europejską. Dane z 2011 r.



Źródło: <http://www.acp-eu-trade.org/library>.

Z analizy mapy wynika, że duża część krajów uprawnionych do korzystania z Generalnego Systemu Preferencji negocjuje podpisanie umów o wolnych handlu. Mogłoby to oznaczać, że w 2014 r., gdy wejdzie w życie reforma GSP, niewiele państw będzie uprawnionych, by stać się jego beneficjentami.⁴⁵ Jednak tabela 1. pokazuje, że w 2014 r. Generalny System Preferencji będzie nadal istotny dla 26 krajów, z których pochodzi aż 57,8% całego importu UE.⁴⁶

⁴⁵ European Commission, *Impact assessment Vol. I accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on applying a scheme of generalised tariff preferences*, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 536 final, 10 May 2011.

⁴⁶ Impact assessment. Proposal..., op.cit.

Tabela 1. Kraje, które nie negocjują z Unią Europejską umów o wolnym handlu (dane z 2011 r.)

KRAJ	SCHEMAT	KRAJ	SCHEMAT	KRAJ	SCHEMAT
1 Chiny	GSP	10 Somalia	EBA	19 Makao	GSP
2 Afganistan	EBA	11 Jemen	EBA	20 Federacja Rosyjska	GSP
3 Bangladesz	EBA	12 Azerbejdżan	GSP	21 Tadżykistan	GSP
4 Bhutan	EBA	13 Białoruś**	GSP	22 Turkmenistan	GSP
5 Kambodża	EBA	14 Kuba	GSP	23 Uzbekistan	GSP
6 Timor Wschodni	EBA	15 Iran	GSP	24 Mongolia	GSP +
7 Laos	EBA	16 Irak	GSP	25 Sri Lanka**	GSP +
8 Malediwy	EBA	17 Kazachstan	GSP	26 Wenezuela	GSP +
9 Nepal	EBA	18 Kirgistan	GSP		

** Kraje, których prawo do korzystania z Generalnego Systemu Preferencji Unii Europejskiej zostało zawieszono.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://www.acp-eu-trade.org/library>.

Warto również wspomnieć, że duża część krajów najmniej rozwiniętych (LDC), beneficjentów EBA, nie jest jeszcze gotowych, aby podpisać umowy o wolnym handlu, niektóre nie zakończyły negocjacji dotyczących umów o współpracy gospodarczej (EPA).⁴⁷ Ważne, że Everything But Arms nie będzie raczej przedmiotem wielkich zmian w 2014 r. Przeszedł już w 2010 r. reformę łągodzącą przepisy dotyczące pochodzenia produktów i Komisja Europejska nie planuje kolejnych spektakularnych zmian.

W dokumencie wydanym w kwietniu 2011 r. przez ECDPM⁴⁸ (European Centre for Development Policy Management), dotyczącym reformy Generalnego Systemu Preferencji, podkreśla się fakt, że obecnie w polityce handlowej UE zwraca się dużą uwagę na wymiar rozwoju nie tylko czysto ekonomiczny. Unia Europejska promuje zrównoważony rozwój poprzez GSP+, reforma powinna go więc rozszerzyć na inne systemy, ponieważ inaczej podać w wątpliwość spójność unijnej polityki handlowej. Podkreśla się również, że często kraje, które nie przestrzegają standardów dotyczących dobrych rządów, środowiska i prawa pracy, cieszą się większymi ulgami celnymi (niż oferowane w GSP+) w innych systemach unijnych, takich jak EBA i FTA.

⁴⁷ Umowy o partnerstwie gospodarczym (ang. Economic Partnership Agreements – EPA).

⁴⁸ S. Bilal, I. Ramdo, Q. de Roquefeuil, *GSP Reforms...*, op.cit.

Podsumowując, z trzech schematów Generalnego Systemu Preferencji Unii Europejskiej korzysta nieliczna część krajów do tego uprawnionych. Dzieje się tak, ponieważ taryfa celna jest już bardzo niska w systemie MFN, a wymogi administracyjno-instytucjonalne GSP zbyt surowe. Ale chodzi również o to, że GSP nie obejmuje ważnych dla krajów beneficjentów kategorii produktów będących przedmiotem wymiany handlowej z Unią Europejską. Rozwiązaniem byłoby rozszerzenie grupy produktów, lecz równałoby się to z rezygnacją z ochrony pewnych sektorów unijnej gospodarki (takich jak rolnictwo czy przemysł), na którą UE nie wyrazi zgody.

Problem w faktycznym rozwoju współpracy – podsumowanie

Wzrost wymiany handlowej powinien niewątpliwie przynieść korzyści gospodarce. Eksport, ale również import dóbr i usług, jest kluczowym czynnikiem zrównoważonego rozwoju gospodarczego każdego kraju. W początkowym okresie rozwoju ekonomicznego poziom akumulacji kapitału i jakości siły roboczej jest zwykle niski. W związku z tym produkcja nie zaspokaja w wystarczającym stopniu popytu. Tak dzieje się obecnie w przypadku znacznej części gospodarek krajów rozwijających się. W związku z tym duże nadzieje pokładane są w skutecznej polityce handlowej, która sprzyjałaby rozwojowi gospodarczemu i wzrostowi dobrobytu mieszkańców krajów rozwijających się.

Jednak, jak dowodzi szczegółowa analiza unijnego Generalnego Systemu Preferencji, nie przyniósł on do tej pory efektów, których się spodziewano. Nadal większość importerów z krajów rozwijających się wybiera inne systemy celne.⁴⁹

Wynika to przede wszystkim z niezwykle rygorystycznych reguł pochodzenia produktu oraz wymogów dotyczących standardów produkcji i nowoczesnego systemu finansowego. Bardzo często kraje rozwijające się cierpią na deficyt kapitału ludzkiego, co powoduje, że nie są w stanie zapewnić odpowiednio wyszkolonej kadry, która mogłaby skutecznie spełnić wymagania handlowe UE. Ponadto dostosowanie się do technicznych kryteriów Unii Europejskiej wymaga poniesienia dodatkowych nakładów finansowych, które niejednokrotnie przekraczają wartość zysków z eksportu do UE.⁵⁰

⁴⁹ UNCTAD, *Export competitiveness and development in LDCs: policies, issues and priorities for least developed countries for action during and beyond UNCTAD XII*, Geneva 2008.

⁵⁰ EC Directorate General Taxation and Customs Union. 2007. *Impact Assessment on Rules of Origin for GSP*, 25.10.2007.

Jeżeli przywileje unijnego Generalnego Systemu Preferencji zostałyby zniesione, to taryfy dla tych krajów – według MFN – nie byłyby bardzo wysokie, często nie przekraczałyby kilku procent. Może to oznaczać, że ważniejsze dla stymulacji wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się są nie kolejne inicjatywy mające na celu znoszenie ceł, lecz sprzyjanie dywersyfikacji handlu. A jedną z przyczyn ograniczeń dywersyfikacji, które mogłyby być zniesione przez unijny system preferencyjny, stanowi liberalizacja przepisów dotyczących właśnie reguł pochodzenia. Przedsiębiorcy z państw rozwijających się niejednokrotnie mają trudności ze spełnieniem restrykcyjnych kryteriów, dotyczących dóbr pośrednich wykorzystywanych w procesie produkcji, aby eksportowane przez nich towary nie zostały zakwalifikowane jako niepochodzące z ich kraju. Na dodatek reguły pochodzenia są szczególnie restrykcyjne dla prostych wyrobów, takich jak ubrania albo przetworzona żywność, które nie wymagają skomplikowanego procesu produkcji i mogą być wytwarzane w większości krajów rozwijających się.⁵¹

Umowy preferencyjne mogą również nieść ze sobą ryzyko, że utrzymanie przywilejów skłoni kraje rozwijające się do specjalizacji w dziedzinach, w których nigdy nie będą konkurencyjne po zniesieniu ulg.

Generalny System Preferencji nie poprawia także znacząco dostępu do rynku małym przedsiębiorstwom, zwykle zwiększa zyski jedynie wielkich państwowych firm, w których dystrybucja dochodu ma ograniczony zasięg i przez to w niewielkim stopniu przyczynia się do poprawy bytu najbiedniejszych.

Zagrożeniem może być też efekt dyskryminacji, charakterystyczny dla liberalizacji handlu na zasadzie umów preferencyjnych. Polega na faworyzowaniu kraju beneficjenta objętego systemem preferencji, a dyskryminowaniu eksportera, który z niego nie korzysta. Może prowadzić to do stworzenia nowego punktu nierównowagi na rynku globalnym. W unijnym Generalnym Systemie Preferencji efekt dyskryminacji grozi podziałem państw rozwijających się na korzystające z danego systemu handlu preferencyjnego i niekorzystające z niego, podczas gdy zachęcanie do wymiany handlowej wewnątrz kontynentu afrykańskiego czy azjatyckiego może sprzyjać dywersyfikacji lokalnej produkcji i przejściu od tradycyjnego wytwórstwa do produkcji bardziej uniwersalnej, dostosowanej do rynku globalnego. Chodzi szczególnie o małych producentów, którzy nie mają szans inaczej wyjść poza lokalny rynek zbytu.⁵²

Podsumowując, mimo że podejmowano w tym celu wiele inicjatyw, Generalny System Preferencji do tej pory nie był wystarczająco wspierany

⁵¹ M. Gąsiorek, *Mid-term Evaluation...*, op.cit.

⁵² S. Panitchpakdi, *The least developed countries report 2009*, UNCTAD, 2009.

przez działania na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego oraz techniki pozwalającej na pełne wykorzystanie potencjału handlu na warunkach preferencyjnych. GSP nie przyciągnął również wystarczającej ilości inwestycji zagranicznych. Więcej, śledząc główne założenia planowanej na 2014 r. reformy systemu, można przypuszczać, że nie zniesie ona głównych barier i nie rozwiąże najtrudniejszych problemów.⁵³

Nie obejmie bowiem taryfami równymi zeru artykułów, które są często kluczowe w produkcji krajów rozwijających się, ponieważ musiałyby uderzyć w interesy producentów z Unii Europejskiej.

Z dokonanej analizy wynika, że unijny Generalny System Preferencji niedostatecznie wychodzi naprzeciw realnym potrzebom krajów rozwijających się w integrującym się świecie. Wydaje się więc, że nowe wyzwania społeczne i gospodarcze, w tym zmniejszanie dystansu rozwojowego między poszczególnymi rejonami naszego globu, potrzebują nowego jakościowo podejścia do większości istniejących programów pomocowo-rozwojowych Unii Europejskiej. Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia, warto zatem projektować nowe systemy efektywnego wsparcia krajów rozwijających się, dążąc przy tym do kompleksowego postrzegania wszystkich aspektów globalizacji gospodarki światowej.

Abstract

Trade policy of European Union towards developing countries – Generalised System of Preferences

The work focuses on the effectiveness of the impact of European Union Generalised System of Preferences introducing tax free or reduced tariff on trade exchange between European Union and developing countries. The work raises the specific stage of trade liberalization concerning preferential agreements. It also reviews publications dedicated to European Union Generalised System of Preferences including its three schemes. It points out and compares their assumptions which have impact on the application in practice and it defines barriers which are able to affect the full implementation of Generalised System of Preferences in trade exchange between European Union and developing countries.

⁵³ Council Regulation (EC) no. 732/2008 of 22 July 2008 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period 1 January 2009 to 31 December 2011.

