



BIULETYN

nr 73 (318) • 13 października 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Preferencyjne porozumienia handlowe w polityce Unii Europejskiej

Artur Gradziuk

Spośród członków WTO Unia Europejska zawarła najwięcej preferencyjnych porozumień handlowych. Cechą charakterystyczną tych porozumień jest niejednolity poziom preferencji udzielonych przez Unię. Porozumienia są instrumentem wpływu na przeprowadzanie reform u partnerów w kierunku korzystnym dla interesów politycznych i gospodarczych UE. Preferencje przyznawane krajom rozwijającym się mają pomagać im w podniesieniu konkurencyjności i w rozwoju, lecz polityka rolna UE i ochrona przed importem towarów wrażliwych ogranicza realizację tego celu.

W porównaniu z innymi członkami WTO Unia Europejska ma najbardziej rozbudowaną sieć preferencyjnych porozumień handlowych. Wynikający z nich zróżnicowany stopień liberalizacji handlu, z różnymi zasadami (zwłaszcza dotyczącymi reguł pochodzenia towaru) komplikuje reżim handlowy UE.

Typologia. Można wyróżnić następujące typy preferencyjnych porozumień handlowych UE:

- Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) – zakłada włączenie do Jednolitego Rynku UE trzech państw EFTA: Norwegii, Islandii i Lichtensteinu; różni się od UE brakiem wspólnej zewnętrznej taryfy celnej oraz nie jest objęty wspólną polityką rolną UE;
- unia celna z Andorą, San Marino i Turcją;
- strefy wolnego handlu – z państwami dążącymi do członkostwa w UE: Bułgarią, Rumunią, Chorwacją i Macedonią, z państwami basenu Morza Śródziemnego: Egiptem, Izraelem, Jordanią, Marokiem, Autonomią Palestyńską, Tunezją, oraz ze Szwajcarią, Danią (Wyspy Owcze), Chile, Meksykiem i RPA;
- preferencje kontraktowe – z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w ramach Partnerstwa Śródziemnomorskiego, zakładającego utworzenie do 2010 r. euro-śródziemnomorskiej strefy wolnego handlu, w wyniku porozumień dwustronnych z 12 państwami regionu; ponadto asymetryczny, jednostronny preferencyjny dostęp do rynku UE dla 77 państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ACP);
- preferencje autonomiczne – specjalne zasady dostępu do rynku UE w ramach ogólnego systemu preferencji dla państw rozwijających się.

Partnerzy handlowi UE dzielą się więc na trzy kategorie: najbardziej uprzywilejowanych, z którymi podpisane są umowy o wolnym handlu; średnio uprzywilejowanych, którym UE udzieliła preferencyjnego dostępu do rynku, oraz najmniej uprzywilejowanych, z którymi handel odbywa się na zasadach klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU). Obecnie UE prowadzi wymianę handlową na zasadach KNU tylko z dziewięcioma członkami WTO: Australią, Hongkongiem, Japonią, Kanadą, Koreą Południową, Nową Zelandią, Singapurem, Stanami Zjednoczonymi i Tajwanem, na których przypada 36,6% handlu zewnętrznego UE. Gorsze od nich warunki handlu mają jedynie państwa, wobec których stosowane są restrykcje, np. KRLD czy Myanmar.

Motywy. Preferencyjne porozumienia handlowe mają dla UE duże znaczenie polityczne. Dla Komisji Europejskiej polityka handlowa jest do pewnego stopnia substytutem polityki zagranicznej, która wciąż jest domeną rządów narodowych państw UE. Dwustronne umowy handlowe zwiększają strefę wpływów UE poza jej granicami. Tak jest w przypad-

ku porozumień z państwami wschodniej i południowej Europy oraz państwami basenu Morza Śródziemnego. W umowach tych często zawarte są warunki wiążące preferencyjne zasady handlu z przestrzeganiem praw człowieka, stosowaniem *good governance*, względami bezpieczeństwa (np. ochroną granic). W ten sposób UE wykorzystuje politykę handlową do skłaniania swoich partnerów do określonych zachowań w ważnych dla niej kwestiach politycznych, społecznych, czy ochrony środowiska. Ma to szczególne zastosowanie wobec państw, którym przedstawia się perspektywę członkostwa w UE, uzależnionego od wdrożenia polityki opartej na zasadach UE. Przykładem jest Chorwacja, dla której rozpoczęcie negocjacji członkowskich uwarunkowano wydaniem osób podejrzanych o zbrodnie wojenne, czy Turcja, która licząc na członkostwo w UE, wprowadza zachodnie normy demokratyczne. Przez kompleksowy system zobowiązań zawartych w porozumieniach handlowych UE próbuje również stosować tzw. miękkie środki (w przeciwieństwie do restrykcji handlowych czy środków zbrojnych) do stabilizacji, czy wsparcia reform politycznych, społecznych i gospodarczych w kraju partnera handlowego.

Kolejną przesłanką preferencyjnych porozumień handlowych są dla UE korzyści gospodarcze. Na skutek rozległej sieci porozumień uległy poprawie warunki dostępu do rynku wielu państw świata dla eksporterów i inwestorów z UE. W zamian za dostęp do swego rynku UE uzyskuje – na zasadzie wzajemności – zbliżone preferencje. Dzięki temu przedsiębiorstwa z obszaru UE mogą mieć przewagę konkurencyjną nad przedsiębiorstwami z innych najbardziej uprzemysłowionych państw świata, które są mniej zaangażowane w preferencyjne porozumienia handlowe. Warto jednak pamiętać, że wiele z porozumień zawieranych jest z państwami o niewielkich rynkach, więc często korzyści ekonomiczne nie są zbyt duże. Jednocześnie przyznając preferencje pewnej grupie państw, pogarszają się warunki handlu dla innych państw. W rezultacie wielu partnerów (np. niemających z UE porozumienia o wolnym handlu) uważa, że ich warunki wymiany handlowej są niekorzystne.

Preferencyjne porozumienia handlowe, których większość zawarta jest z krajami rozwijającymi się, uzupełniają politykę rozwojową UE. W szczególności dotyczy to państw ACP. Korzenie współpracy z ACP sięgają traktatu rzymskiego z 1957 r., który zakładał sprzyjanie dobrobytowi kolonii i państw historycznie związanych z państwami europejskimi. Rezultatem tego są preferencyjne warunki dostępu do rynku wspólnotowego zagwarantowane w konwencjach z Lomé i Cotonou. Wobec innych krajów rozwijających się UE stosuje ogólny system preferencji, który w założeniu ma tym krajom polepszyć warunki rozwoju oraz konkurencji na rynku międzynarodowym.

Preferencje udzielane krajom rozwijającym się przyczyniają się do wzrostu handlu z UE i lepszej integracji tych państw z gospodarką światową. Do pewnego stopnia wymuszają one reformy społeczno-gospodarcze i liberalizację handlu, a rozszerzenie współpracy z UE na takie dziedziny, jak np. własność intelektualna, standardy sanitarne i fitosanitarne, czy ochrona środowiska sprzyja podwyższaniu przez te kraje własnych standardów w tym zakresie.

Skuteczność realizacji celów. Jednakże ogólny system preferencji i porozumienia UE-ACP w mniejszym, niż można przypuszczać, stopniu gwarantują lepszy dostęp do rynku UE oraz polepszenie warunków rozwoju. Większość eksportu krajów rozwijających się stanowią artykuły rolne oraz pracochłonne towary przemysłowe (tekstylia, odzież, obuwie), co jest ważnym czynnikiem industrializacji i integracji tych krajów z gospodarką światową. Lecz eksport ten jest na poziomie niższym niż można było oczekiwać na podstawie przyznanych preferencji. Dla artykułów przemysłowych główną przeszkodą są trudne do spełnienia reguły pochodzenia towarów, które wpływają na niskie wykorzystanie przyznanych preferencji. Wiele krajów rozwijających się nie jest w stanie produkować odzieży z materiałów krajowych oraz ponosi wysokie koszty związane ze spełnieniem wymaganych przez UE standardów i procedur administracyjnych dla udowodnienia pochodzenia towaru. Równie utrudniony dostęp jest dla artykułów rolnych. O ile na większość produktów nieprzetworzonych import jest bezcłowy, o tyle wiele produktów rolnych objętych jest cłami, tym wyższymi, im większy jest stopień ich przetworzenia. Hamuje to rozwój przemysłu przetwórstwa rolno-spożywczego w krajach rozwijających się. Jednak jeszcze bardziej negatywne są skutki wspólnej polityki rolnej UE, w wyniku której pogarsza się konkurencyjność na rynku międzynarodowym produkcji z krajów rozwijających się.

Oceniając preferencyjne porozumienia handlowe w polityce UE, można stwierdzić, że są one skutecznym narzędziem realizacji celów politycznych. Perspektywa uzyskania preferencyjnego dostępu do tak wielkiego rynku jak rynek UE, jest istotnym bodźcem dla partnerów do przeprowadzenia reform politycznych i społeczno-gospodarczych w kierunku pożądanym przez UE. Mniej skuteczne jest promowanie rozwoju przez udzielenie krajom słabo rozwiniętym preferencyjnego dostępu do rynku europejskiego, głównie ze względu na wciąż wysoki poziom ochrony schyłkowych gałęzi przemysłu i rolnictwa w UE. Sytuacja jednak powinna ulec zmianie po zakończeniu obecnej rundy negocjacji WTO, której rezultaty wpłyną również na możliwość stosowania i skuteczność preferencyjnych porozumień handlowych w polityce UE.