



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 61 (401) • 13 października 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Zastosowanie przez Unię Europejską mechanizmu ochrony przed importem tanich towarów z Azji Wschodniej

Artur Gradziuk

W październiku UE niejednomyślnie podjęła decyzję o nałożeniu cel antydumpingowych na import obuwia z Chin i Wietnamu. UE często stara się rozwiązać problem wzrostu importu towarów pracochłonnych z państw Azji Wschodniej, stosując cła i ograniczenia ilościowe. W 2005 r. narzędzia te zastosowano przede wszystkim wobec importu tekstyliów i odzieży, w bieżącym roku – obuwia skózanego. Są to rozwiązania doraźne, niekorzystne dla konsumentów i niepoprawiające konkurencyjności europejskich producentów. Szansą na sukces w rywalizacji z azjatyckimi wytwórcami jest specjalizacja w produkcji towarów najwyższej jakości.

Geneza problemu. Import tanich towarów z państw Azji Wschodniej jest poważnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej. W miarę postępu globalizacji i towarzyszącej jej liberalizacji handlu światowego następuje coraz większa specjalizacja państw w produkcji i eksporcie towarów, w których posiadają przewagę konkurencyjną. UE i inne kraje rozwinięte mają tę przewagę w produkcji towarów zaawansowanych technologicznie, dóbr luksusowych, towarów wymagających dużych nakładów na rozwój, projektowanie i marketing, czy też w eksporcie usług. Natomiast kraje rozwijające się uzyskały przewagę konkurencyjną w handlu towarami, w produkcji których najważniejszą częścią kosztów jest praca. Dominującą pozycję w handlu takimi towarami zdobyły państwa Azji Wschodniej o dużej podaży taniej i zdyscyplinowanej siły roboczej oraz sprzyjających warunkach do prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec konkurencji producentów azjatyckich w trudnej sytuacji znalazły się przedsiębiorstwa z UE, w której koszty pracy są znacznie wyższe niż w Azji Wschodniej. Presja konkurencyjna zwiększyła się po uzyskaniu w 2001 r. członkostwa w WTO przez Chiny, które są największym na świecie producentem towarów pracochłonnych. Dzięki członkostwu w WTO poprawiły się warunki dostępu chińskiego eksportu m.in. do rynku europejskiego.

W tej sytuacji UE często jest pod naciskiem grup producentów, którzy dążą do ograniczenia nieuczciwego ich zdaniem importu tanich towarów azjatyckich przez wprowadzenie cel ochronnych i antydumpingowych. Ograniczeniom sprzeciwiają się natomiast przedsiębiorcy zajmujący się handlem detalicznym, obawiający się wzrostu kosztów zakupu, jak również stowarzyszenia konsumentów, dla których dodatkowe cła oznaczają wyższe ceny podstawowych artykułów. Wobec tej sprzeczności interesów podjęcie decyzji przez UE o wprowadzeniu cel ochronnych i antydumpingowych nie jest łatwe. Po stronie zwolenników ochrony rynku europejskiego są państwa Europy Południowej oraz m.in. Francja i Polska, gdzie jest wiele małych i średnich przedsiębiorstw produkujących towary pracochłonne (np. odzież, obuwie). Natomiast przeciwnikami ograniczeń w imporcie z Azji Wschodniej są głównie Niemcy, Wielka Brytania i kraje nordyckie. Decyzje w takich sprawach Rada UE podejmuje większością głosów.

Przykłady działań. W ubiegłym roku głównym zagadnieniem w stosunkach handlowych z Azją Wschodnią był import tekstyliów i odzieży z Chin. Po wygaśnięciu 1 stycznia 2005 r. porozumienia w sprawie tekstyliów i odzieży (ATC – *Agreement on Textiles and Clothing*) handel między członkami WTO miał być bezcłowy i bez ograniczeń ilościowych. Jednakże w pierwszych miesiącach 2005 r. import tych towarów z Chin do UE wzrósł o kilkadziesiąt procent, w związku z czym pod naciskiem europejskich producentów i ku niezadowoleniu handlowców rozpoczęto negocjacje z ChRL

w sprawie wprowadzenia ograniczeń ilościowych na niektóre kategorie produktów. Na mocy zawartego w czerwcu 2005 r. dwuletniego porozumienia wprowadzono kwoty ilościowe na dziesięć artykułów, ograniczając wzrost ich importu z Chin do UE do poziomu 8–12,5% rocznie. Sytuacja jednak skomplikowała się, gdy okazało się, że kwoty przyznane na rok 2005 zostały wykorzystane już w pierwszym półroczu, natomiast w portach europejskich masowo gromadziły się towary zamówione wcześniej. Potrzebne były nowe negocjacje UE z Chinami w sprawie rozwiązania tego problemu, zakończone we wrześniu 2005 r. porozumieniem o zaliczeniu części towaru oczekującego w portach do kwot przypadających na 2006 r. Niemniej trudno przypuszczać, aby po wygaśnięciu w 2007 r. zawartego porozumienia Chiny ponownie zgodziły się na dobrowolne ograniczanie swego eksportu do UE. W założeniu okres objęty porozumieniem powinien być wykorzystany przez europejskich producentów do restrukturyzacji i podniesienia konkurencyjności. Jednak biorąc pod uwagę, iż przez 10 lat obowiązywania ATC to nie nastąpiło, można oczekiwać, iż w przyszłym roku producenci europejscy będą zabiegać o przedłużenie obecnie obowiązujących ograniczeń na import z Chin.

W bieżącym roku głównym problemem jest import taniego obuwia z Chin i Wietnamu. Import z tych państw w 2005 r. stanowił odpowiednio 64,5% (1,25 mld par) i 13,8% (265 mln par) wartości importu obuwia na rynek UE, przy czym średnia cena pary importowanego obuwia wynosiła poniżej 8 euro. Po przeprowadzeniu postępowania antydumpingowego Komisja Europejska stwierdziła, że oba państwa eksportują obuwie poniżej rzeczywistych kosztów produkcji, ze względu na udzielanie przez rządy preferencyjnych kredytów oraz ulgi w dzierżawie gruntu. W kwietniu br. UE wprowadziła na 6 miesięcy tymczasowe cła antydumpingowe na obuwiu skórzane: 19,4% na import z Chin i 16,8% na import z Wietnamu. Przez następne miesiące trwała dyskusja nad wielkością ostatecznych cel. Rozwiązanie udało się Radzie UE przyjąć 5 października, przy 9 głosach za wprowadzeniem cel, 12 przeciw i 4 wstrzymujących się (liczonych w tym przypadku razem z głosami „za”, ponieważ w procedurze antydumpingowej większość Rady musi odrzucić propozycję Komisji). Postanowiono wprowadzić na 2 lata (KE proponowała 5 lat) cła antydumpingowe w wysokości 16,5% na import obuwia skózanego z Chin oraz 10% na import z Wietnamu. Decyzja ta spotkała się z krytyką zarówno europejskich przedsiębiorstw handlu detalicznego, jak i Ministerstwa Handlu ChRL oraz chińskich producentów. Zarzuty dotyczą błędów proceduralnych w trakcie postępowania antydumpingowego, m.in. uznano za nielogiczne uzasadnianie dumpingu na podstawie porównania kosztów produkcji obuwia przez małe firmy w Brazylii z kosztami nastawionych na ogromną skalę produkcji na eksport przedsiębiorstw w Chinach. Ponadto rząd chiński uważa, że wprowadzone cła antydumpingowe są niezgodne nie tylko z przepisami WTO, ale również z przepisami wewnętrznymi UE. Dlatego nie wyklucza, po dokładnym zbadaniu sprawy, skierowania skargi do rozstrzygnięcia przez organ rozstrzygania sporów WTO.

Wnioski. Podważanie legalności i racjonalności ekonomicznej decyzji w sprawie cel antydumpingowych, jak również wyraźna różnica zdań wśród członków UE na temat ich wprowadzenia poddaje w wątpliwość stosowanie tego narzędzia polityki handlowej. Główną wadą cel ochronnych jest ignorowanie korzyści konsumentów wynikających z niższych cen. Wątpliwości te znalazły odzwierciedlenie w opublikowanym 4 października 2006 r. dokumencie zapowiadającym zmiany w polityce handlowej UE. Jedną z zapowiedzi dotyczy reformy mechanizmów ochronnych stosowanych przez UE, w tym cel antydumpingowych. Przesłanką do rewizji mechanizmów ochronnych jest teza komisarza UE ds. handlu Petera Mandelsona, iż trudno zabiegać o otwarcie rynków poza UE, utrzymując bariery w dostępie do własnego rynku.

Dla Unii Europejskiej największym wyzwaniem jest i będzie wzrost potęgi handlowej Chin. Z rosnącym importem wielu towarów z tego państwa trzeba będzie się pogodzić i upatrywać w tym nie tylko zagrożenia, ale również korzyści. W decyzjach o wprowadzaniu mechanizmów ochronnych przed tanim importem z Azji Wschodniej zbyt często bierze się pod uwagę interesy wybranych producentów, a zbyt rzadko konsumentów. Można to częściowo uzasadnić wciąż mało elastycznym rynkiem pracy, co uniemożliwia szybkie przekwalifikowanie się pracowników tracących miejsca pracy w schyłkowych lub przegrywających konkurencję branżach przemysłu i prowadzi do wzrostu bezrobocia. Rzadko jednak pojawia się argument, iż dzięki niższym cenom (np. odzieży lub obuwia) konsumenci wydają więcej środków na inne towary i usługi, tworząc nowe miejsca pracy w innych sektorach gospodarki.

Ochrona rynku europejskiego przed tanim importem azjatyckich towarów pracochłonnych za pomocą cel ochronnych jest środkiem doraźnym, nierozwiązującym problemu narażonych na konkurencję branż przemysłu. Szansą na skuteczną rywalizację z azjatyckimi producentami jest specjalizacja w wyższym segmencie rynku odzieżowego czy obuwniczego, gdzie o powodzeniu decyduje nie cena, lecz wysoka jakość i atrakcyjne wzornictwo.