

BIULETYN

Nr 4 (753) • 13 stycznia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Zmiany polityki handlowej UE: w poszukiwaniu większej konkurencyjności

Marcin Menkes

Komisja Europejska opublikowała niedawno plan polityki handlowej UE na lata 2010-2015. Nowe podejście, w zasadniczej części zbieżne z wcześniejszą strategią kładącą nacisk na kwestię europejskiej konkurencyjności, obejmuje również zagadnienia niezwiązane bezpośrednio z handlem, takie jak upowszechnianie praw człowieka czy przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w państwach rozwijających się. O ile wybór partnerów strategicznych wydaje się uzasadniony, o tyle szeroki zakres celów polityki zewnętrznej rodzi wątpliwości czy możliwa będzie realizacja tak zakrojonego planu.

Środowisko handlu. Plan polityki handlowej 2010-2015 zakłada rozszerzenie zakresu strategii Globalny wymiar Europy z 2006 r. Przyjęto wówczas zintegrowane podejście do handlu obejmujące wewnętrzne i zewnętrzne aspekty konkurencyjności rynkowej. Oczekiwano bowiem, że większa efektywność jednolitego rynku podniesie atrakcyjność UE jako partnera handlowego. Istotną nowością w 2006 r. była decyzja o wznowieniu zawieszonych negocjacji porozumień o wolnym handlu (z ang. FTA). Powyższe założenia pozostają aktualne, choć zostają w pewnej mierze zmodyfikowane. Zmiany wynikają z jednej strony z niepowodzenia realizacji niektórych celów (na przykład zakończenia rundy Doha, czy braku postępu negocjacji nad FTA), z drugiej zaś stanowią próbę dostosowania do nowych warunków makro-ekonomicznych (stąd znaczenie zrównoważonego rozwoju czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu).

Komisja Europejska przedstawiła koncepcję zmiany polityki handlowej UE 9 listopada 2010 r. w trzech dokumentach: Strategia UE – polityka handlowa na lata 2010–2015, Postępy w zakresie strategii „Europa w globalnym świecie” na lata 2006–2010 oraz w dokumencie roboczym Handel jako motor dobrobytu. Naszkicowana w ten sposób polityka handlowa stanowi fragment strategii Europa 2020, zgodnie z którą celem rozwoju UE w obecnej dekadzie jest gospodarka inteligentna, zrównoważona i spójna społecznie. Cel ten ma zostać zrealizowany przy wykorzystaniu instrumentów takich jak rynek, budżet i stosunki zewnętrzne UE, czyli zasadniczej części polityki handlowej.

Ochrona atrakcyjności handlowej UE poprzez konkurencyjność. Ponieważ handel i podnoszące konkurencyjność inwestycje uznawane są za główne czynniki wzrostu gospodarczego, Komisja wzywa do dalszej liberalizacji handlu międzynarodowego i większej otwartości na bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

Liberalizacji handlu przysłużyć się powinna przede wszystkim aktywna polityka negocjacyjna. Oznacza to pracę w ramach WTO, ale i zwiększanie liczby dwustronnych FTA. To pokazuje, że Komisja nie widzi sprzeczności między multilateralizmem i bilateralizmem. Przełom w negocjacjach w sprawie FTA z Kanadą w grudniu 2010 r., czy też poprawa klimatu negocjacji z USA w ostatnim czasie potwierdzają znaczenie tych postulatów. Ratyfikacja FTA z Koreą Południową (w Parlamencie Europejskim uprawnionym do uczestnictwa w procedurze zawierania FTA mocą traktatu lizbońskiego) stanowiłaby wyraźny sygnał w tym zakresie również dla pozostałych partnerów. Komisja wyraża też nadzieję na zamknięcie negocjacyjnej rundy Doha do końca 2011 r., co poza korzyściami gospodarczymi umocniłoby osłabioną pozycję WTO. Stanowisko to potwierdził niedawno na forum Transatlantyckiej Rady Gospodarczej komisarz de Gucht.

Eliminacji zjawisk zakłócających konkurencję służyć ma z jednej strony swobodny dostęp do dóbr zaopatrzeniowych i surowców na potrzeby europejskiej produkcji, a z drugiej równouprawnienie

przedsiębiorców z UE w dostępie do rynków zewnętrznych oraz ochrona europejskich dóbr i usług. Staje się to jednak źródłem konfliktów pomiędzy europejskimi grupami interesów, przede wszystkim rolnikami. Znamiennym przykładem możliwych tarć był sprzeciw w 2010 r. Francji, Polski i innych państw UE z wysokim udziałem rolnictwa w gospodarce wobec wznowienia negocjacji w sprawie FTA z Mercosurem, potencjalnie korzystnego dla wielu innych sektorów.

Plany pogłębiania partnerstw strategicznych (m.in. z USA, Japonią, Indiami czy państwami BRIC) odzwierciedlają znaczenie, jakie przypisuje się stosunkom bilateralnym i regionalnym w kontekście gospodarczym. Podejmowane w tym zakresie działania stwarzają podstawy do optymizmu. Korzyści dla gospodarki chińskiej z udzielenia pomocy zadłużonej Grecji i Portugalii są oczywiste; pomoc ta jest również dobrym znakiem dla dalszej współpracy. Podobnie można interpretować zapowiedź harmonizacji regulacji handlowych UE i USA. Nawet jeżeli jej realizacja nie będzie możliwa w najbliższym czasie, to służy ona wzmocnieniu wzajemnego zaufania. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w razie wejścia w życie wszystkich negocjowanych lub rozważanych FTA (m.in. z Indiami, państwami ASEAN czy Rady Współpracy Zatoki Perskiej), UE utrzymywać będzie preferencyjne stosunki handlowe, wyłączone z ogólnego reżimu prawnego, z większością członków WTO.

UE mając na uwadze negatywne doświadczenia implementacji strategii z 2006 r. potwierdziła decyzję o zmianie poziomu negocjacji z grupą ASEAN z regionalnego na krajowy.

Ważną zmianą polityki handlowej jest włączenie doń porozumień inwestycyjnych, dzięki przyznaniu UE kompetencji w przedmiotowym zakresie mocą traktatu lizbońskiego. Nie naruszając celu znoszenia barier taryfowych Komisja podkreśliła zarazem znaczenie zapewnienia ochrony prawa europejskiego w kontekście charakteru europejskiego eksportu, którego istotnym elementem jest własność intelektualna. Przyjęta w 2004 r. Strategia egzekwowania praw własności intelektualnej w państwach trzecich będzie wciąż realizowana, jednakże większy nacisk położony zostanie na kwestie uwzględniania przedmiotowych regulacji w nowych FTA. W obawie przed nawrotem protekcjonizmu Komisja zapowiada ponadto szeroki monitoring poszanowania praw unijnych.

Kontynuowane będzie ponadto partnerstwo z podmiotami prywatnymi podjęte w ramach Strategii dostępu do rynku, która umożliwiła identyfikację najbardziej szkodliwych dla interesów europejskich praktyk. Począwszy od 2011 r. Komisja przedstawiać będzie Radzie Europejskiej doroczny raport nt. barier handlowych i inwestycyjnych, który umożliwi podjęcie stosownych kroków w celu ochrony interesów przedsiębiorców europejskich. Pierwsze reakcje partnerów handlowych UE są dowodem na to, że powyższy element strategii wzbudził wśród nich pewne obawy.

Dokument wskazuje wreszcie na implikacje polityki handlowej dla polityki zagranicznej. Realizacja obu powinna się wzajemnie uzupełniać, co wymaga koordynacji choćby polityki rozwojowej czy wypracowania wspólnego podejścia do kwestii stosowania sankcji gospodarczych. Handel powinien stanowić nie tylko cel sam w sobie, ale być także narzędziem upowszechniania wartości takich jak poszanowanie praw człowieka czy demokracja. Dzięki temu w trakcie swojej prezydencji Polska będzie mogła zabiegać o rozwój Partnerstwa Wschodniego a w szczególności zawarcie FTA z Ukrainą, co inaczej mogłoby być utrudnione.

Perspektywy. Mimo że zmiana obecnego modelu wzrostu zakładającego konwergencję regulacji i integrację nie wydaje się pożądana (jeżeli w ogóle możliwa), to kryzys 2008 r. wzmocnił konieczność przeprowadzenia szerokich reform. Wydaje się, że założenia polityki handlowej czynią zadość owym postulatом.

W relacjach UE-USA powyższa polityka powinna przejawiać się w zwiększeniu aktywności Transatlantycznej Rady Gospodarczej na wzór przyjętej niedawno na tym forum inicjatywy współpracy wymierzonej przeciwko piractwu intelektualnemu. W stosunkach z Chinami od dawna oczekiwana jest rewizja Porozumienia o partnerstwie i współpracy z 1985 r. Celu tego nie uwzględniono jednak w konkluzjach z dialogu wysokiego szczebla w dziedzinie gospodarki i handlu między UE a Chinami z grudnia 2010 r.

Odnowiona polityka tworzy elastyczne ramy dla rozwoju gospodarczego oraz dla politycznie istotnych stosunków z partnerami zewnętrznymi. Zakłada zrównoważenie wzajemnych korzyści w relacjach z państwami trzecimi, jak choćby dostępu do rynku zamówień publicznych, które zgodnie ze stanowiskiem de Guchta odbywać się będą albo na zasadzie obopólnych ustępstw, albo protekcjonizmu. Skuteczniejsze egzekwowanie praw UE i ochrona europejskiego eksportu powinny poprawić pozycję UE w negocjacjach handlowych. Biorąc jednak pod uwagę niepowodzenia w implementacji niektórych uprzednio postulowanych celów (m.in. Instrumentów Obrony Handlu) wyrazić należy wątpliwość czy stale poszerzana polityka handlowa stanowi właściwe narzędzie do realizacji tak wielu niehandlowych aspektów polityki zewnętrznej.