

Dr Janusz KACZURBA

„DYLEMATY OBECNEJ POLITYKI HANDLOWEJ UE”

Referat na konferencję naukową SGH

19 czerwca 2007-05-22

Już w końcowej fazie kadencji Komisji Europejskiej kierowanej wówczas przez Romano Prodi, w relacjach instytucji unijnych z europejskim środowiskiem przedsiębiorców zaczął krystalizować się pogląd o potrzebie szerszego niż dotychczas interpretowania zadań wspólnej polityki handlowej. W istocie, od Traktatów Rzymskich były one niemal całkowicie skoncentrowane na negocjowaniu klasyczne rozumianych stosunków handlowych oraz egzekwowaniu efektów tych negocjacji, zarówno w relacjach z partnerami zewnętrznymi, jak i w działaniach wewnętrznych Wspólnoty. Postępująca otwartość wspólnotowego reżimu handlowego stała się niewątpliwie jednym z kluczowych czynników kreujących europejski potencjał gospodarczy. Pod względem stopnia swego otwarcia na współdziałanie z gospodarką światową, mierzonego jako relacja łącznej wartości obrotów handlowych do PKB, Unia, z tak skonstruowanym wskaźnikiem w granicach 27%, wyprzedza swych głównych konkurentów. Ocenia się, że właśnie tej otwartości należy przypisać w przybliżeniu ¼ przyrostu produktywności krajów Unii Europejskiej osiągnięto w ostatnich 20 latach.¹ Obecnie jednak nasila się potrzeba szerszego potraktowania mechanizmu wspólnotowych stosunków zewnętrznych jako jednego z zasadniczych elementów integracji. W szczególności, celem polityki handlowej ma być bardziej niż dotychczas spójne i ofensywne wspieranie strategiczne cele Unii dotyczące podnoszenia jej globalnej konkurencyjności.

Niezwykle szybka ewolucja gospodarki globalnej oraz pojawienie się nowych, dynamicznych graczy w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, partnerów o wysokich zdolnościach ekspansji handlowej i wyraźnie artykułowanych interesach, to okoliczności, które postawiły Komisję wobec pilnej potrzeby silniejszego integrowania wspólnotowej polityki handlowej z rynkiem wewnętrznym oraz z gospodarczo-społecznym modelem Unii.

Ustępując ze swego stanowiska, poprzedni komisarz ds. handlu Pascal Lamy, analizując okres swego mandatu, pisał: „... walcząc o wzmocnienie działań Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w dziedzinach związanych z handlem światowym, takich jak polityka gospodarcza i finansowa czy też ochrona środowiska lub podstawowych standardów

¹ Komisja Europejska, *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004*, Bruksela 19 listopada 2004

pracy, zbyt często byliśmy pozbawieni właściwego, wielostronnego punktu odniesienia. Dlatego nasze argumenty na rzecz lepiej uregulowanego świata stosunków multilateralnych były mniej skuteczne. Stąd zapewne polityka handlowa lub WTO nader często skupiały się niemal wyłącznie na wysiłkach zmierzających do wzmocnienia zarządzania międzynarodowego, grożąc osłabieniem jego wiarygodności zarówno wewnątrz Unii jak i w świecie zewnętrznym. Nie sądzę, że WTO jest lub powinno pozostać jedyną wyspą ładu w morzu nieuregulowanej globalizacji”.² Słowa te były zapowiedzią aktywizacji unijnej polityki handlowej, polegającej na zwiększeniu jej pragmatyzmu poprzez bardziej elastyczne kojarzenie stosunków wielostronnych i bilateralnych oraz podniesienie wrażliwości Komisji na postulaty europejskiej przedsiębiorczości. Podobnie odczytać można inne oświadczenie Komisji, gdzie stwierdzono m.in. „...celem EU nie jest wolny handel lecz rozsądne otwarcie w ramach reguł wielostronnych ..[-].....nasza opinia publiczna ma świadomość potencjalnych zagrożeń i jednoznacznie domaga się by nasze socjalne preferencje i polityka społeczna były chronione. Naszą powinnością jest podążanie za tym głosem.”³ W opinii tej wyraża się rosnąca świadomość potrzeby relatywizacji stosunku do doktryny otwartego handlu, tak by w sposób politycznie akceptowalny w Unii kojarzyć otwarcie rynku z uznaniem zbiorowych preferencji odnoszących się zwłaszcza do podstawowych cech europejskiego modelu społecznego.

Zapewne można się zgodzić, że od kilku lat mechanizm zewnętrznych stosunków gospodarczych Unii podlega zmianom instytucjonalnym na skalę szerszą, niż większość pozostałych polityk wspólnotowych. Taka ewolucja jednego z centralnych elementów integracji została także rozwinięta w projekcie traktatu konstytucyjnego, gdzie cele handlowe Wspólnoty opisano językiem bardziej ofensywnym niż poprzednio. Pierwotne odwołania do liberalizacji handlu uzupełniono klauzulami dotyczącymi bezpośrednich inwestycji i usług. Wyraźniej wyeksponowano także aktywne przeciwdziałanie barierom nietaryfowym. W sumie ten projekt zapisów traktatu wyraża akceptację państw członkowskich dla dalszego zwiększania wyłącznych kompetencji organów wspólnotowych we wszystkich aspektach międzynarodowych stosunków ekonomicznych.

Utrzymanie takiej tendencji wydaje się nieodzowne, albowiem tak modyfikowana polityka handlowa Unii Europejskiej staje obecnie wobec szczególnie trudnych wyzwań. Wynikają one z czterech głównych okoliczności: (1) opóźnień w realizacji programów podnoszenia konkurencyjności międzynarodowej UE, zwłaszcza programu Strategii Lizbońskiej; (2) dynamicznych zmian w globalnym otoczeniu handlowym; (3) szybkiego wzrostu potencjału konkurencji ze strony Chin, Indii, Brazylii i innych „nowych gospodarek” oraz (4) impasu w negocjacjach Rundy Doha prowadzonej w ramach WTO;

² Ibid.

³ P.Lamy, ” *Co-existence between public policy and free trade: can we achieve good protectionism?*” przemówienie w Parlamencie Europejskim, Bruksela 5 marca 2004

W warunkach niepowodzenia pierwotnej koncepcji Strategii Lizbońskiej, Unia Europejska nie tylko nie zbliżyła się do realizacji swych zamierzeń osiągnięcia światowego prymatu pod względem konkurencyjności technologicznej i ogólnej, lecz wręcz oddaliła się od tego celu. Amerykańska wydajność pracy wzrastała do niedawna 2-3 razy szybciej niż przeciętnie w UE. Wprawdzie przystąpienie nowych państw członkowskich z ich znacznym potencjałem przyrostu wydajności spowodowało pewne zmniejszenie tej różnicy, lecz nadal pozostaje ona niepokojąco duża. Techniczne uczelnie wyższe niż w Indiach kończy co roku więcej absolwentów niż w całej Unii. Na oferty zatrudnienia w Indiach kilku tysięcy miejscowych informatyków wpłynęło milion zgłoszeń.

UE zdecydowanie ustępuje swym rywalom pod względem upowszechnienia przedsiębiorczości, ze wskaźnikiem liczby firm na 100 mieszkańców dwukrotnie niższym niż w USA. O 1/3 niższe niż w Stanach Zjednoczonych są w Unii średnioroczne nakłady na B&R. Tylko w sektorze przedsiębiorstw coroczne wydatki na cele związane z innowacyjnością są w UE przeciętnie o ok.80 mld € mniejsze od amerykańskich.

W reakcji na tę sytuację, koncepcyjny dokument Komisji Europejskiej *Global Europe – Competing in the World*, opublikowany w październiku 2006 roku był pomyślany jako, z jednej strony, próba osadzenia odświeżanej obecnie strategii lizbońskiej w kontekście globalnym, z drugiej zaś – jako zarys taktyki odzyskiwania inicjatywy wyhamowanej praktyczną izolacją Unii w genewskich rokowaniach handlowych.

Dokument ten potwierdza lojalność Unii wobec instytucji wielostronnego systemu handlowego i silną preferencję dla dalszej liberalizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych właśnie poprzez ten mechanizm wielostronny. Otwiera też on jednak perspektywę alternatywnych działań sięgających od aktywniejszej dyplomacji bilateralnej i nowe inicjatywy handlowych porozumień dwustronnych opartych na formule „WTO plus”, po doraźne interwencje w sprawach interesów indywidualnych firm oraz koordynowanie inicjatyw promocyjnych na poszczególnych rynkach. Komisja proponuje aktywniejsze wykorzystanie WTO do egzekwowania handlowych praw Unii na rynkach zewnętrznych oraz zbliżania, do standardów unijnych, norm technicznych i technologicznych, dziś nadal wykorzystywanych często jako bariera przeciw dostawcom z UE. Przewiduje się tworzenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich „market access teams” złożonych z pracowników miejscowych placówek dyplomatycznych Komisji i państw członkowskich na ważniejszych rynkach narodowych. Ich działalność ma być nakierowana na usuwanie najistotniejszych lokalnie występujących barier oraz oparta na selekcji docelowych sektorów lub problemów pod kątem promocji unijnego eksportu. Planowane jest usprawnienie systemu rejestrowania skarg na działania partnerów z krajów trzecich oraz bardziej zdecydowane reagowanie na takie przypadki. Wszystkie te działania wymagają wzmocnienia relacji między Komisją, rządami państw członkowskich oraz środowiskami przedsiębiorców.

Jako pierwszy eksporter i drugi największy światowy importer towarów, UE-27 rejestrowała w 1995 2,2 biliona € zewnętrznych obrotów towarowych. Nieco ponad 1,1

biliona € osiągnął eksport usług, przynosząc nadwyżkę w wysokości niemal 100 mld €, pokrywającą prawie całkowicie deficyt w wymianie towarowej.⁴ Według danych z 2005 roku kraje Unii były źródłem ponad 152 mld € inwestycji bezpośrednich i obszarem lokaty blisko 70 mld € inwestycji zagranicznych. Do mocnych stron unijnego eksportu należy niewątpliwie sektor produktów przemysłowych, zwłaszcza maszyn, środków transportu i chemii, gdzie Unia notuje od końca lat 90-tych szybkie przyrosty nadwyżki handlowej sięgające 135 mld € w 2005 i rekompensujące pogłębiający się stale deficyt w obrotach energią, tekstyliami i odzieżą. Mimo silnych przesunięć w geograficznej strukturze strumieni handlu międzynarodowego następujących w obecnej dekadzie, Unia zdołała utrzymać swój udział w obrotach światowych, co jest niewątpliwie znaczącym sukcesem, zwłaszcza w obliczu spadku udziałów USA i Japonii. Równocześnie jednak, słabością unijnego eksportu jest to, iż jest on kierowany głównie na rynki o relatywnie niskiej dynamice popytu, podczas gdy USA i Japonia kierują swą ekspansję głównie ku krajom, głównie azjatyckim, o szybko rosnącym zapotrzebowaniu importowym. W połowie obecnej dekady tylko 48% eksportu UE-25 lokowano na 10 najbardziej dynamicznych rynkach generujących 93% całego przyrostu światowego importu w latach 1995-2002. Analogiczny wskaźnik dla USA i Japonii wynosił niemal 80%.⁵

Z uwagi na szczególnie ważny wyznacznik konkurencyjnych celów Unii jakim jest jej zdolność generowania postępu technologicznego znamienne są dane dotyczące ewolucji handlu zagranicznego UE-25 w dziedzinie produktów hi-tech. Dowodzą one, iż w całym okresie 1999-2004 zarówno relacje eksportu do importu tych wyrobów, jak i absolutna wartość takiej wymiany nie ulegały istotnym zmianom. Wykresy tych trendów przebiegają niemal równolegle na wszystkich swych odcinkach. Co więcej, podobnie przebiega także trend wymiany na rynku wewnętrznym UE, wskazując na brak znaczących przesunięć w obrocie wewnątrzgałęziowym w samej Wspólnocie, których należałoby oczekiwać w przypadku dynamicznego rozwoju lokalnych sektorów wysokich technologii⁶. Jeszcze bardziej niepokojący jest zanotowany w tym okresie spadek udziału hi-tech w globalnym eksporcie, w tym Francji, W. Brytanii, Holandii a także Finlandii. Wśród głównych państw przemysłowych Unii jedynie w Niemczech zanotowano wzrost tego udziału⁷. Zasadniczo zmieniła się natomiast geografia importu produktów zaawansowanych technologicznie. W okresie 1999-2004 ponad czterokrotnie zwiększył się tu udział Chin, głównie kosztem dostawców z USA i Japonii.

Ta ewolucja przebiegająca w newralgicznym segmencie gospodarki unijnej jest jaskrawym dowodem bezprecedensowo wielkiego wzrostu konkurencji ze strony „wschodzących gospodarek” Azji i Ameryki Łacińskiej. Co więcej, pojawia się tutaj coraz

⁴ WTO, *Trade Policy Review Report by the European Communities*, Genewa, 22 stycznia 2007

⁵ Dane DG Trade, 2007

⁶ W. Mroczek, „Handel UE-25 wyrobami hi-tech”, *Wspólnoty Europejskie*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego nr 2(271), luty 2006

⁷ Ibid.

wyraźniej niekorzystna dla Unii asymetria w możliwościach ekspansji wzajemnych interesów handlowych. Większość „gospodarek wschodzących” łączy bowiem swój silny wzrost z utrzymywaniem wysokich barier wobec importu z Unii.

Ograniczając się w tym miejscu do handlowych aspektów takiej rywalizacji warto wskazać chociażby, iż Chiny, które jeszcze w 1999 roku notowały obroty handlu zagranicznego na poziomie osiąganym przez Holandię, kilka lat później wyprzedziły Japonię jako trzecia największa potęga handlowa świata, z łącznymi obrotami wymiany towarowej zbliżającymi się obecnie do 1.500 mld \$. Co więcej, ekspansja handlowa Chin przebiega najszybciej w tych segmentach branżowych, które stanowią tradycyjną podstawę pozycji eksportowej UE w świecie. W pięcioleciu 2000-2005 łączne chińskie dostawy towarów na rynek UE-25 wzrosły nominalnie ponad trzykrotnie do 196 mld\$. Znacznie wyższa była jednak dynamika unijnego importu z Chin ogółu towarów przemysłowych (indeks wzrostu 325), w tym maszyn i urządzeń technicznych (430), szczególnie zaś sprzętu telekomunikacyjnego i biurowego (indeks 515 przy wartości 61 mld\$)⁸. Te i podobne zjawiska stały się istotnymi uwarunkowaniami unijnej polityki handlowej, stwarzając potrzebę jej ściślejszego integrowania z innymi politykami wspólnotowymi, takimi jak CAP, strategia rozwoju przemysłowego, podejście do funkcjonowania rynku pracy, poszukiwanie sposobu usprawnienia regulacji.

Konieczność postrzegania wspólnej polityki handlowej w szerokim kontekście zmian globalnych oraz krytycznej oceny funkcjonowania mechanizmów samej Unii wymusza także w szczególnie wysokim stopniu dotychczasowy impas rundy negocjacyjnej Doha, prowadzonej pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu (WTO). Istotne znaczenie ma tu fakt, iż Unia była faktycznym inicjatorem tej Rundy i najbardziej aktywnym promotorem poszukiwania jej sukcesu.

Uprawnione jest pytanie o przyczyny szczególnych trudności doznawanych w obecnych rokowaniach, prowadzonych przecież w ramach instytucji o niekwestionowanym doświadczeniu, potwierdzonym dorobkiem ośmiu wcześniejszych cykli negocjacyjnych, które w okresie ponad pięćdziesięciu lat uczyniły z wymiany międzynarodowej kluczowy instrument globalnego rozwoju.

Paradoksalnie, najszerszą przyczyną jest zapewne właśnie ta sama globalizacja która stała się możliwa dzięki obniżaniu barier w międzynarodowym obrocie gospodarczym. Jej trzy wiodące czynniki, jakimi są przepływy inwestycji, postęp technologiczny oraz autonomia działania prywatnych korporacji transnarodowych nie zostały dotychczas praktycznie unormowane w oficjalnie uznawanych regułach wielostronnego systemu handlowego. Dwa kolejne, tj. rozwój usług i integracja regionalna są tam przedmiotem tylko dość ramowych i niewystarczająco skutecznych rozwiązań. W rezultacie, instytucje wielostronnego systemu handlowego coraz wyraźniej odstają od ekonomicznej rzeczywistości.

⁸ WTO, *International Trade Statistics*, wydania z lat 2001 i 2006

Druga, istotna przyczyna trudności tkwi w gospodarczej emancypacji wiodących krajów dawnego „trzeciego świata”. Deklaracja z Doha była pisana niemal bezpośrednio po tragedii World Trade Center pod niewątpliwą inspiracją taktyki budowania szerokiej koalicji antyterrorystycznej. Stąd znalazły się w niej liczne i na ogół wieloznaczne odniesienia do pobudzania rozwoju gospodarczego poprzez handel międzynarodowy. Te akcenty zostały umiejętnie wykorzystane do asertywnego formułowania własnych interesów przez grono blisko 100 państw członkowskich WTO, bardzo umownie kwalifikujących się jako „rozwijające”, a ściślej mówiąc przez główne „gospodarki wschodzące” wykorzystujące faktycznie ubogich partnerów do wspierania własnej pozycji negocjacyjnej, głównie zresztą pod kątem własnych, narodowych celów. Cały dotychczasowy przebieg rundy to demonstracja szczególnej determinacji i zaskakująco silnej zwartości tej grupy partnerów, mimo rosnącego zróżnicowania ich wzajemnych interesów i wspólnej obawy przed ekspansją chińską. Takiej postawie towarzyszy ich głośna i ofensywna retoryka wprowadzająca element politycznej ideologizacji WTO na skalę wcześniej nieznaną w tej instytucji wielostronnego systemu handlowego.

Trzecia przyczyna, to „niezałatwione sprawy” z poprzednich rund, a szczególnie ostatniej z ich - Urugwajskiej - zwłaszcza dotyczące handlu produktami rolnictwa i usługami. Unia Europejska, a ściślej jej Wspólna Polityka Rolna stała się tu celem skoncentrowanego ataku. Naciski jakimi poddano Wspólnotę, stosowane także przez kraje nie zawsze mające moralne prawo do rzucenia pierwszego kamienia, uczyniły z tej tematyki kluczowe kryterium postępu całości negocjacji, pomimo iż żywność to zaledwie niewielki ułamek światowych interesów handlowych. Wiodący tu prym efektywni producenci rolni z półkuli południowej skutecznie wykorzystali jednak argument, iż o ile rolnictwo dostarcza zaledwie 3% łącznego PKB i 6% zatrudnienia w państwach członkowskich OECD, to w krajach rozwijających się udział tego sektora wciąż sięga 27% dochodu narodowego i blisko 60% miejsc pracy. Ofensywną postawę tej grupy partnerów wobec protekcjonizmu rolnego Unii uzasadniono więc przyczynami silniej przemawiającymi do wyobraźni opinii publicznej niż taktyka negocjacyjna.

W przypadku usług, głównym tłem sprzeczności interesów w ramach WTO jest szczególnie wysoka asymetria zdolności eksportowych. Na UE i USA przypada niemal 2/3 światowych sprzedaży usług świadczonych poza macierzystym krajem. Zdecydowana większość pozostałej części jest udziałem innych państw wysoko rozwiniętych. W tej sytuacji, ubożsi partnerzy bez wahania przyjęli tu postawę defensywną a nawet destrukcyjną.

Nader trudna jest kwestia dalszego obniżania barier celnych i innych ograniczeń w obrocie towarami przemysłowymi. Wprawdzie w krajach wysoko uprzemysłowionych znaczenie tego instrumentu regulacji handlu spadło do przeciętnie niewysokiego poziomu, lecz nadal utrzymywana jest selektywna ochrona niektórych sektorów, w tym zwłaszcza ważnych dla krajów rozwijających się. Z kolei te ostatnie wciąż traktują własną silną protekcję celną jako istotne narzędzie polityki gospodarczej i są szczególnie niechętnie

rzeczywistej liberalizacji w tej dziedzinie. Postawy tej nie zmienia fakt, iż około 70% ceł w skali światowej jest pobieranych przez kraje rozwijające się od towarów pochodzących z innych państw tej samej kategorii. Taki układ sprawia, że zredukowanie ceł a następnie ich likwidacja w perspektywie kilkunastu lat stały się jednym z zasadniczych celów globalnie działających firm i polem silnych kontrowersji w WTO.

Wszystkie te okoliczności składające się na kryzys w WTO są szczególnym wyzwaniem postawionym Unii, dla której dalsza liberalizacja handlu międzynarodowego ma znaczenie relatywnie większe, niż dla jakiegokolwiek innego z głównych aktorów gospodarki globalnej, gdyż handel ten posiada wyższy udział w PKB Unii niż w przypadku USA czy Japonii. Państwa będące głównymi motorami integracji europejskiej swoją politykę ekonomiczną tradycyjnie oparły na ekspansji eksportowej. Eksport Niemiec jest większy niż całej Afryki, a eksport Belgii wyższy od indyjskiego.

Oznacza to konieczność zwiększenia presji ze strony Komisji Europejskiej w obszarach będących zasadniczymi celami UE w Rundzie Doha, takich jak: utrzymanie liberalizacji sektora rolnego w granicach zbliżonych do założonego programu reformy WPR; poprawa dostępu do rynku towarów nierolniczych; większe otwarcie sektora usług, zwłaszcza finansowych; wzmocnienie skuteczności prawnych norm WTO; nakłonienie wyżej zaawansowanych „nowych gospodarek” w gronie państw rozwijających się do przyjmowania odpowiednio wyższych zobowiązań wobec innych partnerów w ramach systemu handlowego.

W obszarze spraw rolnictwa Komisja Europejska zmuszona jest manewrować między żądaniami własnych zwolenników możliwie umiarkowanego demontażu tradycyjnych instrumentów wspólnej polityki rolnej a stanowiskiem rzeczników jej przyspieszonej reformy. Naciski ze strony kontrpartnerów w WTO niewątpliwie wzmocniły pozycję tych ostatnich i ułatwiły skrócenie harmonogramu nieuchronnych zmian. Są jednak oczywiste granice ustępstw w tej dziedzinie. Granice te wyznacza nie tylko interes samego sektora rolnego, lecz również racje ogólnej taktyki negocjacyjnej, w tym szczególnie bliska sercu Unii, a uświęcona także tradycją systemu GATT/WTO, zasada efektywnej wzajemności ze strony partnerów.

Tej wzajemności UE poszukuje zwłaszcza w liberalizacji taryf celnych i obniżaniu barier nietaryfowych wobec unijnego eksportu dóbr przemysłowych. Aż 85% zagranicznych sprzedaży realizowanych przez UE-25 mieściło się właśnie w tej kategorii. Stąd Komisja Europejska jest adresatem coraz liczniejszych postulatów europejskich przedsiębiorców proponujących dalsze łagodzenie unijnego stanowiska w segmencie rolnym, celem poprawy warunków dostępu do rynków dóbr przemysłowych i usług. Problem tkwi w tym, że faktycznym adresatem takich zabiegów są przede wszystkim kraje kwalifikujące siebie w systemie WTO jako rozwijające się, gdzie średni poziom oficjalnie zarejestrowanych stawek celnych sięga 27%, wobec zaledwie 3,5% średnio w krajach określanych jako grupa QUAD (UE, USA, Japonia, Kanada).

Przeciw Komisji Europejskiej, próbującej zmierzyć się z tymi problemami, działa nie tylko opór partnerów i napięty kalendarz negocjacji, lecz także słabości ujawniające się wewnątrz samej Unii. Problemy z traktatem konstytucyjnym czy niepowodzenia strategii lizbońskiej z całą pewnością osłabiły prestiż Wspólnoty jako „buldożera negocjacji handlowych”. Otwarte i głośne spory dotyczące dyrektywy usługowej i skutkujące znacznym osłabieniem jej ostatecznego kształtu niewątpliwie obniżają wiarygodność unijnych apeli o liberalizację tego segmentu handlu międzynarodowego. Narzekania na niewielką przecież skalę transferu produkcji ze starych do nowych państw członkowskich w poszukiwaniu niższych kosztów trudno pogodzić z doktryną otwartej i swobodnej konkurencji, tak ochoczo przywoływaną w argumentacji negocjatorów Unii.

Głównym obecnie dylematem unijnej polityki handlowej jest więc obecnie sposób zapobieżenia fiasku Rundy Doha. Podstawową przesłanką tego zaangażowania pozostaje nadal głębokie przekonanie, iż pomyślny wynik Rundy otworzy Unii drogę nie tylko do ponownego umocnienia jej słabnącej pozycji w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, lecz także pobudzi konieczne wewnętrzne reformy dotyczące wspólnej polityki rolnej, modelu socjalnego, aktywniejszej polityki przemysłowej, poprawy jakości regulacji, podniesienia innowacyjności itp. Partnerzy zdają sobie w pełni sprawę z tych motywacji, dowodząc tego uporem w negocjacjach. Stawia to Komisję Europejską wobec pytania, jak dalece można posunąć się w dalszych ustępstwach, które już obecnie budzą rosnący niepokój i niechęć europejskich środowisk gospodarczych.

Jak wspomniano, jednym z centralnych argumentów tych środowisk jest wskazywane na celowość dalszych ustępstw Unii w rolnym segmencie negocjacji WTO, po to by usunąć pretekst dawany partnerom do blokowania rozmów w innych sektorach, zwłaszcza w zakresie dostępu do rynku towarów nierolniczych oraz usług. Wskazuje się przy tym, że eksport rolny to zaledwie niespełna 8% całości unijnego eksportu towarowego. Z tego punktu widzenia zasadne może być rozważenie opcji dalszego uatrakcyjniania unijnej oferty rolnej w zamian za znaczące obniżanie barier w imporcie przemysłowym, głównie w „gospodarkach wschodzących”. Niezależnie jednak od ograniczeń w politycznej akceptacji takich koncesji w samej Unii, otwarta pozostaje kwestia efektywnej wzajemności, z jaką takie ustępstwa mogłyby się spotkać ze strony partnerów. Uwzględniając wielowątkowość motywacji po stronie adwersarzy Unii w WTO należy założyć, iż nie jest to bynajmniej ryzyko hipotetyczne.

Przyjmowane w Komisji robocze oceny perspektyw Rundy są ostrożnie optymistyczne. W wyniku nieformalnych kontaktów UE-USA obaj partnerzy postanowili zintensyfikować działania na rzecz wznowienia aktywnych prac Rundy i doprowadzenia ich do finału w 2008. Silnie pcha w tym kierunku prezydencja niemiecka. Nadal jednak brak jest konkretnego postępu w WTO w odniesieniu do trzech kluczowych kwestii. Pierwsza z nich to formuła i zakres liberalizacji w węzłowych obszarach: rolnictwie, taryfach i barierach pozacelnych na towary przemysłowe oraz obrocie usługowym. Po drugie, nadal nie jest jasne,

którzy partnerzy mogą złożyć się na „masę krytyczną” inicjującą przełom w impasie negocjacyjnym (UE i USA? ci dwaj partnerzy i Japonia? główne kraje zachodnie plus Indie, Chiny i Brazylia? inny układ?). Trzeci problem to czasowy harmonogram ewentualnych dalszych negocjacji przy uwzględnieniu faktu, iż stanowisko Kongresu wobec prezydenckiej inicjatywy prolongaty amerykańskiego mandatu negocjacyjnego jest nadal trudne do przewidzenia, chyba że w WTO nastąpi wyraźne przełamanie obecnego impasu. Wiele zależy też od tego, czy podejmowana teraz nowelizacja amerykańskiej ustawy o rolnictwie (Farm Bill) pozwoli na istotną redukcję subsydiowania amerykańskich farmerów, czego domaga się UE w zamian za istotną rewizję Wspólnej Polityki Rolnej.

Dylemat drugi to opcje dostępne w przypadku ewentualnego ostatecznego fiaska rundy Doha. Jak wspomniano, lojalność wobec wielostronnego systemu handlowego była i pozostaje jednym z podstawowych elementów deklarowanej unijnej doktryny stosunków zewnętrznych. Obecnie jednak, w obliczu niepewności co do losów negocjacji WTO, UE sygnalizuje coraz wyraźniej skłonność do aktywizacji alternatywnego kursu, polegającego na przyspieszeniu negocjacji bilateralnych i regionalnych porozumień preferencyjnych. W tym samym kierunku pchają też Komisję europejskie środowiska biznesu, coraz bardziej zniechęcone wobec frustrujących doświadczeń WTO. Formułowane tu ramowe zasady wyboru partnerów obejmują przede wszystkim: potencjał rynku, poziom aktualnych barier wobec importu z UE, wpływ liberalizacji na interesy sektorowe w Unii, stopień ryzyka erozji preferencji handlowych z których korzystają obecni partnerzy porozumień dwustronnych Unii. Silnie akcentowana w stanowisku Brukseli jest potrzeba obszernego uwzględniania liberalizacji dopływu bezpośrednich inwestycji unijnych. Do podstawowych warunków zalicza się także usuwanie ilościowych ograniczeń importowych oraz wszystkich form ceł, podatków i innych opłat nakładanych na import.

Konieczne jest także uwzględnienie poziomów charakteru i poziomu uprzywilejowanego traktowania udzielanego potencjalnym partnerom takich porozumień przez najsilniejszych konkurentów handlowych UE, zwłaszcza zaś Stany Zjednoczone, które w ostatnich latach wyprzedziły Unię pod względem inicjatyw bilateralnych. Dla Unii, z jej rozbudowanym systemem preferencji udzielanych krajom rozwijającym się istotne jest także uniknięcie zarzutu doprowadzania do erozji tych preferencji w wyniku dalszej liberalizacji polityki importowej. Zarzut taki pojawił się i nabrał już dużego politycznego znaczenia negocjacyjnego w toku Rundy Doha, komplikując znacznie pozycje Unii w tych rozmowach. Dowodem praktycznego znaczenia tego problemu jest szacunek wskazujący, iż wzrost udziału Afryki w eksporcie światowym o 1% przyniósłby 4-5 razy więcej korzyści niż obecna roczna pomoc gospodarcza dla tego kontynentu.⁹ Warto o tym wspomnieć, mając na uwadze tradycyjnie ważne miejsce Afryki w politycznych i gospodarczych zainteresowaniach Unii oraz w jej strategii stosunków zewnętrznych.

⁹ Komisja Europejska, *Trade Policy in the Prodi Commission*, Bruksela 2004

Przez szereg lat, poczynając od 1999, Unia Europejska stosowała „doktrynę Lamy”, zgodnie z którą wprowadzono faktyczne „moratorium” na inicjatywy bilateralnych i regionalnych handlowych porozumień preferencyjnych. Ta powściągliwość wynikała przede wszystkim z potrzeby jednoznacznego demonstrowania lojalności wobec systemu wielostronnego w warunkach podjętej właśnie inicjatywy Rundy Doha. Nie była to wszakże postawa podzielana przez wszystkich partnerów. Stany Zjednoczone zawarły od 2003 roku umowy o wolnym handlu (SWH) z ośmioma partnerami i przystąpiły do ich negocjowania z pięcioma innymi. Również ASEAN i niektóre inne kraje azjatyckie poszły podobną drogą. W miarę narastania komplikacji w rozmowach WTO firmy europejskie słusznie uznały, iż brak aktywności Komisji w tej dziedzinie grozi osłabieniem handlowej pozycji Unii na dynamicznych rynkach. Dostrzeżono także potrzebę publicznego zademonstrowania, iż UE posiada i może skutecznie wykorzystać opcję bilateralną w przypadku niepowodzenia Rundy Doha. Co więcej, uznano iż o ile większość dotychczas zawartych umów preferencyjnych wynikała głównie z przesłanek politycznych lub formalnych (np. z tytułu stowarzyszenia jako formy stosunków przedakcesyjnych), obecna generacja SWH winna być jednoznacznie podporządkowana kryteriom ekonomicznym według formuły „WTO plus”, obejmującej zarówno klasyczne rozwiązania stosowane w systemie wielostronnym, jak i inicjowane przez Unię nowe dyscypliny dotyczące inwestycji, konkurencji, własności intelektualnej oraz ułatwień w procedurach handlowych. Forsowane przez europejski biznes postulaty dotyczą liberalizacji wszystkich linii taryfowych w zakresie towarów przemysłowych i nie dopuszczają „elastyczności” jaka pod tym względem została dopuszczona w ramach DDA w odniesieniu do „gospodarek wschodzących”. Uzupełnieniem tego podejścia jest domaganie się daleko idącego obniżania barier pozataryfowych, zwłaszcza ceł i podatków nakładanych na eksport. Przyszłe SWH winny w szerokim zakresie uwzględniać liberalizację dostępu do rynków żywnościowych, jednakże zgodnie z mandatem Komisji na negocjacje Rundy Doha, w którym zapisano warunkowość ustępstw uzależniających eliminację unijnych subsydiów eksportowych od wzajemności ze strony partnerów. W odniesieniu do usług, wyeksponowane zostały priorytetowe zainteresowania Unii dotyczące telekomunikacji, sektora finansowego usług dla biznesu i obsługi przesyłek pocztowych. Przyjmowane jest przy tym założenie, że konkurencyjna przewaga Unii w transgranicznych sprzedażach usług winna zostać usankcjonowana także w umowach o SWH. Stąd preferowane jest podejście oparte na „liście negatywnej”, tj. na wyspecyfikowaniu w takich porozumieniach zobowiązań dotyczących tych sektorów usługowych, które nie zostałyby wcześniej zliberalizowane.

W odniesieniu do inwestycji celem Unii ma być wynegocjowanie przejrzystych umów opartych na zasadzie traktowania narodowego, nieskrępowanego dostępu do rynków oraz pełnej ochrony. Zakłada się przy tym, że takie same zasady będą dotyczyły także europejskiego rynku dla inwestorów zewnętrznych. Przyjmowana jest szeroka definicja inwestycji, obejmująca nie tylko aktywa rzeczowe, lecz także prawa własności intelektualnej i inwestycje portfelowe. W odniesieniu do dostępu do rynku inwestycyjnego przyjmuje się

konieczność wychodzenia poza zwyczajowo stosowane już obecnie klauzule kontraktowe i uwzględnianie także warunków wstępnych, takich jak pułapy dopuszczane dla inwestorów zagranicznych czy ograniczenia formy prawnej inwestycji.

Z tak formułowanych celów wynika wybór pierwszoplanowych partnerów dwustronnych umów o wolnym handlu. Priorytetowo traktowane są rozmowy z Indiami, ASEAN oraz Rep. Korei, w odniesieniu do których Komisja otrzymała już formalny mandat negocjacyjny. W drugiej kolejności umieszczono państwa regionu andyjskiego i Mercosur. Według stanu z ostatnich tygodni, w rozmowach tych notuje się ograniczony, lecz dość systematyczny postęp, zwłaszcza w zakresie ustalania zasad liberalizacji wymiany towarowej. Nadal bowiem nad negocjacjami unosi się niepewność co do losów Rundy Doha, wciąż traktowanej nadrzędnie. Nie ulega jednak wątpliwości, że w przypadku ostatecznego fiaska Rundy, Bruksela skieruje całą swoją energię negocjacyjną na nurt bilateralny. Można oczekiwać wówczas dalszego odchodzenia od dość paternalistycznej, tradycyjnej postawy wobec krajów rozwijających się, na rzecz praktycznej realizacji tezy o potrzebie dywersyfikacji skali preferencji i zakresu umów dwustronnych stosownie do poziomu rozwoju partnerów. Ta teza, silnie wspierana przez europejski biznes, jest jednym ze znaczących nowych akcentów w międzynarodowej dyplomacji handlowej Unii.

W przypadku utrzymania opcji multilateralnej pierwszoplanowy dylemat dotyczy sposobu dostosowania obecnych regulacji WTO do realiów gospodarki globalnej. Jak pozyskać partnerów dla takiego przedsięwzięcia? Niezbędnym elementem takich dostosowań jest m.in. przyjęcie międzynarodowych, prawnie wiążących uregulowań dotyczących takich kwestii jak zasady konkurencji na poziomie firm, otwarty i niedyskryminacyjny system zakupów publicznych, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, procedury dotyczące administrowania obrotem międzynarodowym. Wszystkie te sprawy znalazły się wśród priorytetów mandatu Komisji na rokowania Rundy Doha. Z wyjątkiem tematyki ułatwień proceduralnych w handlu, zostały one jednak skutecznie zakwestionowane przez partnerów z państw nowoprzemysłowych. Podejmując próbę uratowania tej rundy Unia chwilowo zrezygnowała z forsowania wspomnianych inicjatyw. Jest to jednak zwłoka taktyczna, gdyż bez zaawansowania stosownych działań system WTO utraci swoją przydatność jako instrument regulowania głównych procesów globalizacji, a to co ma do zaoferowania środowiskom gospodarczym będzie coraz silniej rozmiętało się z ich potrzebami. W przypadku ostatecznego powodzenia Rundy Doha konieczne stanie się więc priorytetowe potraktowanie przez Unię skutecznego powrotu do tych inicjatyw, uwarunkowane aktywniejszą niż dotąd współpracą ze strony USA i Japonii na rzecz przełamywania oporów Indii, Chin, Brazylii i innych adwersarzy. Ten proces w istocie został już rozpoczęty. Jego istotnym taktycznym elementem jest silnie eksponowany publicznie priorytet dla wzmocnienia i formalno-prawnego skonsolidowania stosunków gospodarczych z trzema kluczowymi partnerami: USA, Chinami i Rosją.

Podstawowym kierunkiem zainteresowań zewnętrznych Unii pozostają oczywiście relacje transatlantyckie. Ich rangę potwierdziła dobitnie obecna prezydencja niemiecka w Unii, podejmując inicjatywę traktatowego wzmocnienia wzajemnego partnerstwa, przy bardzo silnym i jednoznacznym wsparciu ze strony europejskich oraz amerykańskich kręgów gospodarczych.

Już przed kilku laty skumulowana wartość wzajemnych inwestycji bezpośrednich przekroczyła 2 biliony €. Blisko 60% zagranicznych aktywów korporacyjnych USA znajduje się w Europie. Unia jest źródłem ok.3/4 zagranicznych inwestycji w Stanach Zjednoczonych.¹⁰ Wartość ich lokalnych sprzedaży przekracza corocznie 1,4 biliona €, nieporównanie więcej niż eksport bezpośredni. Według danych z wczesnych lat obecnej dekady inwestycje USA w samej Holandii były dwukrotnie wyższe niż w Meksyku i 10 razy większe niż w Chinach. Transatlantyckie stosunki gospodarcze stworzyły 20 milionów miejsc pracy po obu stronach oceanu.¹¹ OECD ocenia, że usunięcie barier oraz harmonizacja standardów technicznych obu partnerów w handlu transatlantyckim mogłaby podnieść PKB każdego z tych partnerów o ok.3%.¹²

W świetle takich ocen zainteresowanie stromy unijnej zawarcie ramowego i prawnie wiążącego porozumienia gospodarczego należy do priorytetów Brukseli. Najbliższa unijnym intencjom byłaby umowa przewidująca wzajemne zbliżenie regulacji gospodarczych, ustalająca zasady traktowania inwestycji oraz obejmująca redukcję ceł a także ich całkowitą eliminację w uzgodnionych sektorach (za pośrednictwem WTO), zakupy publiczne, ochronę własności intelektualnych, sprawy energii i ochrony środowiska, funkcjonowanie rynków finansowych oraz wspólne projekty w zakresie wzrostu innowacyjności. Spośród wskazanych właśnie obszarów, szczególnie duży potencjał obustronnych korzyści mieści się w liberalizacji wzajemnego dostępu do rynków zakupów publicznych. Według szacunków OECD skala potencjalnych korzyści z otwarcia tego segmentu rynku w USA i UE zbliża się do 2 bilionów dolarów.¹³

Problemem przed jakim w tym kontekście staje Komisja Europejska jest nadal niejasna postawa administracji amerykańskiej wobec tak szerokiej koncepcji współpracy transatlantyckiej. O dwuznaczności tej postawy świadczy chociażby ubiegłoroczna, niezrealizowana dotąd inicjatywa zwiększenia kontroli władz amerykańskich nad inwestycjami w kluczowych projektach infrastrukturalnych oraz przedsięwzięciach w innych wrażliwych sektorach gospodarki USA. Takie i podobne im propozycje są odbierane z wysokim niepokojem przez unijny biznes, proponujący rozwiązania doraźne w postaci

¹⁰ Transatlantic Business Dialogue, *Establishing a Barrier-Free Transatlantic Market: Principles and Recommendations* – report to the US-EU summit in Ireland, 26 czerwca 2004

¹¹ UNICE, *The Transatlantic Economic Partnership; the Way Forward*, Bruksela, 23 kwietnia 2004

¹² *The benefits of liberalising product markets and reducing barriers to international trade and investment: The case of the United States and the European Union*, OECD Economic Department working paper No.432, maj 2005

¹³ Ibid.

choćby umowy zamrażającej obecny poziom amerykańskich restrykcji w zakresie inwestycji. Jednakże nawet najwięksi rzecznicy zacieśniania stosunków transatlantyckich nie widzą obecnie politycznych przesłanek dla forsowania jeszcze dalej idących projektów dotyczących pełnej strefy wolnego handlu.¹⁴

W odniesieniu do stosunków gospodarczych UE z Chinami, sprawy najważniejsze dla środowiska gospodarczego Unii to: wzmocnienie ochrony własności intelektualnej, nadal masowo naruszanej w Chinach; monitorowanie wykonania zobowiązań Chin zawartych w akcie akcesji do WTO; nakłanianie Komisji Europejskiej do odraczenia decyzji uznającej rynkowy charakter gospodarki chińskiej dla celów postępowań ochronnych. W środowiskach tych uważa się, że Komisja nie ma wyraźnego poczucia kierunku w swych działaniach wobec Chin, przy miękkiej postawie komisarza Mandelsona w tej kwestii. Aczkolwiek Unia posiada spore doświadczenie w radzeniu sobie z dostawcami o relatywnie niskich kosztach pracy, skala chińskiej ekspansji przekracza wszystko, z czym wcześniej miano do czynienia. Z drugiej strony, dostrzega się też osłabienie zainteresowania Chin rozmowami z Komisją na temat bilateralnej umowy handlowo-gospodarczej z UE z obawy przed jej wykorzystaniem jako instrumentu pewnej kontroli chińskiej ekspansji eksportowej.

Trudnym i złożonym zadaniem unijnej dyplomacji politycznej i ekonomicznej jest Rosja. Formalne warunki jej oczekiwanego członkostwa w WTO, ani też zwyczajowo stosowane rozwiązania umów o wolnym handlu, nie wyczerpują wszystkich aspiracji Unii Europejskiej, której negocjatorzy postrzegają Rosję jako przyszłego uczestnika wspólnego europejskiego obszaru gospodarczego. Z tych względów zakres dwustronnej umowy według formuły „WTO plus” jest w opinii UE nieodzownym elementem takiej konstrukcji. Zgodnie z tą formułą, obok eliminacji ceł i barier pozataryfowych, oczekuje się od Rosji daleko idącej liberalizacji w traktowaniu inwestorów zagranicznych, zbliżenia przepisów i standardów technicznych, sanitarnych i fitosanitarnych regulujących wprowadzanie towarów do obrotu, daleko idącej liberalizacji w sektorze usługowym, zapewnienia wysokiego poziomu efektywnej ochrony praw własności intelektualnej oraz ustanowienia sprawnego systemu rozstrzygania sporów dotyczących obrotu gospodarczego. Mimo tak dużej wagi przywiązywanej w Brukseli do instytucjonalnego rozwinięcia stosunków z Rosją, perspektywy odpowiedniego porozumienia nie są bynajmniej jednoznaczne. Zwłaszcza w postawie Rosji można dostrzec przejawy wahań, związanych przede wszystkim z dość odległą w czasie możliwością skonsumowania liberalnych warunków dostępu do rynku unijnego. W obecnej strukturze rosyjskiego eksportu niewielki jest bowiem udział przemysłowych towarów przetworzonych, które w znaczącym stopniu korzystałyby z unijnych preferencji i taka sytuacja nie ulegnie szybko zmianie. Ta asymetria korzyści jest jednym z głównych argumentów podnoszonych przez nacjonalistycznie reagującą część rosyjskiego establishmentu, która w ocenie unijnych negocjatorów dominuje obecnie w Rosji.

¹⁴ BUSINESSEUROPE, *Position paper on a Transatlantic Framework Agreement*, Bruksela, kwiecień 2007

Szczególną wagę przydaje się sprawom dostępu do rosyjskich źródeł energii. Rosja pokrywa obecnie ponad połowę zapotrzebowania importowego UE-27 na gaz i ponad 30% na ropę. Strona unijna uznaje potencjalne ryzyko wynikające z tego uzależnienia, mając na uwadze kilkadziesiąt zarejestrowanych w tej dekadzie przypadków celowego, krótkookresowego wstrzymywania dostaw, zwłaszcza do byłych republik radzieckich. Z drugiej jednak strony przyjmuje się, iż rosyjskie potrzeby inwestycyjne w sektorze energii oraz istniejąca już z lub tworzona infrastruktura transportowa łącząca rosyjskie zasoby z europejskimi użytkownikami są dość sztywnymi elementami, które sprawiają, że istotna dywersyfikacja kierunków sprzedaży zmniejszająca dostawy do Unii byłaby dla Rosji niezmiernie kosztownym przedsięwzięciem.

Globalizacja sprawia, że unijna polityka handlowa staje się w coraz większym stopniu wypadkową skomplikowanej sieci interesów i powiązań wpływowych grup europejskiego biznesu. Prowadzi to niekiedy do zmniejszenia przejrzystości motywów tkwiących za różnymi inicjatywami politycznymi i negocjacyjnymi. Na poparcie tej tezy można przytoczyć dwa przykłady dotyczące niedawnych sytuacji. Pierwszy w nich dotyczy nowych propozycji Komisji w sprawie środków ochrony rynku przed nierzetelnym lub nadmiernym importem, drugi natomiast odnosi się do problemu traktowania ekologicznych aspektów handlu międzynarodowego.

Podstawowe znaczenie ma tu pytanie, jak dalece uwzględniać konsekwencje globalizacji poprzez dalszą liberalizację dostępu do rynku europejskiego. Ofensywne cele unijnej polityki handlowej (dalsza obniżka ceł po stronie partnerów, eliminacja barier pozacelnych w dostępie do rynków zewnętrznych, liberalizacja obrotów usługowych) pozostają oczywiście trwałymi elementami strategii Komisji Europejskiej, silnie popieranymi przez biznes europejski. Realizacja tej strategii wymaga jednak z kolei kolejnych unijnych gestów w postaci dalszego otwarcia europejskiego rynku. Komisja pojmuje taką potrzebę jako obejmującą także obniżanie restryktywności środków ochrony przed nierzetelną konkurencją w postaci nadmiernego lub dumpingowanego importu. Już według obecnego stanu Unia Europejska poszła prawdopodobnie dalej niż którykolwiek z pozostałych członków WTO w jednostronnym samoograniczeniu własnego prawodawstwa celem zapewnienia możliwie najbardziej umiarkowanej interpretacji stosownych reguł WTO. Stworzyła ona system instrumentów i procedur ochrony handlu, który wydaje się być bardziej otwartym i wyważonym, niż systemy stosowane w pozostałych państwach należących do WTO. W ostatnich latach szybko maleje liczba podjętych postępowań antydumpingowych. W okresie 1999-2003 Komisja wszczęła ok.150 spraw, a więc zaledwie 1/10 wszystkich notyfikowanych w tym czasie przez członków WTO.

Obecnie jednak szybko wzrasta liczba rodzimych przedsiębiorstw UE, które wytwarzają produkty przeznaczone do przywozu do UE poza jej obszarem, albo budują łańcuchy dostaw sięgające poza rynek UE, kierując do Europy towary wytwarzane przez swe filie i firmy zależne dokonujące inwestycji w pozaunijnych krajach o niższych kosztach produkcji, zwłaszcza kosztach pracy. W związku z tymi zmianami, Komisja Europejska,

działając z inspiracji części korporacji europejskich staje wobec problemu weryfikacji tradycyjnego sposobu postrzegania produkcji UE i jej interesów ekonomicznych. Kwestia ewentualnych modyfikacji systemu handlowych środków ochronnych staje się zatem w rosnącym stopniu przedmiotem kontrowersji między Komisją a środowiskami gospodarczymi państw członkowskich. W opublikowanej niedawno „zielonej księdze” na temat polityki środków ochronnych¹⁵ Komisja, działająca najwyraźniej pod wpływem globalnie działających firm europejskich, zaproponowała m.in. opcję łagodniejszego traktowania takiego importu w procedurach antydumpingowych poprzez odpowiednie rozszerzenie „testu interesu europejskiego” w sposób uwzględniający także interesy takich producentów jak również europejskich organizacji konsumenckich. Silnym bezpośrednim impulsem pobudzającym ten kierunek myślenia stała się głośna w 2006 roku sprawa ograniczeń importu obuwia z Chin. Jej skala, w powiązaniu z niezręcznościami proceduralnymi administracji unijnej, spowodowała liczne zastrzeżenia ze strony importerów i dystrybutorów europejskich dotkniętych bezpośrednio stratami wynikającymi z nagłego ograniczenia dostaw. Z tego przypadku wyprowadzono szereg praktycznych wniosków, dotyczących zwłaszcza dalszego podnoszenia przejrzystości unijnych procedur ochronnych. Środowiska przedsiębiorców zaproponowały, by przejrzystość ta dotyczyła w szczególności przypadków lobbingu podejmowanego przez kraje trzecie celem wywarcia wpływu na decyzje instytucji unijnych. Postuluje się jednak także wprowadzenie pewnych zmian do procedur stosowanych w samej Komisji.

Środowisko przedsiębiorców unijnych w zdecydowanej większości¹⁶ opowiedziało się jednak przeciwko jednostronnemu wprowadzaniu do tego systemu istotnych modyfikacji i utrzymaniu w mocy obecnego systemu ochrony, będącego wynikiem delikatnego kompromisu. Wskazuje się przy tym, że mniej niż 0,5% unijnego importu podlega obecnie jakimkolwiek ograniczeniom antydumpingowym, podczas gdy odpowiedni wskaźnik dla całego handlu międzynarodowego sięga 4,5%, głównie w wyniku praktyk amerykańskich oraz wskutek niezwykle szybkiego rozpowszechniania się w ostatnich latach procedur ochronnych stosowanych przez „gospodarki wschodzące”, zwłaszcza Indie. Szczególnie silnie kontestowane są sugestie rozszerzenia kategorii podmiotów gospodarczych uwzględnianych w „teście interesu europejskiego” w sposób uwzględniający w tym teście opinie importerów, dystrybutorów i konsumentów. Środowisko przedsiębiorców uznaje wprawdzie możliwość pewnego zwiększenia procentowego wskaźnika liczby firm popierających wszczęcie postępowania ochronnego, lecz jednocześnie uważa za konieczne zapewnienie, iż taka elastyczność nie będzie zmniejszała możliwości ochrony sektorów o wysokim poziomie rozdrobnienia struktury produkcji. Powszechnie zakwestionowano

¹⁵ Komisja Europejska, *Europa w erze globalizacji: Europejskie instrumenty ochrony handlu w kontekście zmian w gospodarce światowej*, Zielona księga do konsultacji społecznej, COM 763, Bruksela, 6 grudnia 2006

¹⁶ Powszechność takiego negatywnego stanowiska jest na tyle dominująca, że stało się ono podstawą oficjalnego oświadczenia BUSINESSEUROPE, największej i najbardziej reprezentatywnej organizacji europejskiego biznesu

kierowane z Komisji sugestie podniesienia progu *de minimis* w ocenie marginesu dumpingu, wyłączenia z postępowań niektórych grup towarów, lub ułatwienia procedur skracania okresu stosowania ceł ochronnych. Z silną opozycją spotkała się także propozycja rozszerzenia definicji producenta europejskiego poprzez dodanie do tej kategorii także firm europejskich dokonujących outsourcingu ze swych zagranicznych filii i spółek zależnych.

Podstawowym argumentem rzeczników zachowania kluczowych elementów dotychczasowego systemu ochrony jest obawa przed całkowitym i jednostronnym demontażem europejskich środków ochronnych w sytuacji och utrzymywania i rozwijania przez głównych rywali Unii, przy braku postępu w opracowywaniu wielostronnie obowiązujących reguł konkurencji. Jest przy tym znamienne, iż poglądy takie wyrażają nie tylko mniejsze i przemysłowo słabsze państwa członkowskie, lecz również kraje o wiodącym w Unii potencjale produkcyjnym i rozbudowanej sieci własnych korporacji transnarodowych, jak na przykład Francja, gdzie największa organizacja przemysłowa zajęła w tej kwestii bardzo zasadnicze stanowisko.¹⁷

O wielokierunkowości europejskich podejść do protekcjonizmu świadczy jednak także obecna kontrowersja w sprawie zastosowania instrumentów polityki handlowej do egzekwowania podwyższonych standardów ochrony środowiska. Jak wiadomo, przy znacznym ryzyku obniżenia konkurencyjności swych producentów, Unia Europejska jednostronnie przyjęła ambitne cele w zakresie zapobiegania zmianom klimatycznym. W książce *Making Globalization Work*, noblista Joseph E. Stiglitz stwierdza, iż w tych warunkach energochłonny eksport z USA korzysta z komparatywnej przewagi nad producentami europejskimi, ponieważ Stany Zjednoczone nie podpisały Protokołu z Kioto o ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych. W takich warunkach mogą być uprawnione ograniczenia. np. podatkowe, dotyczące amerykańskich dostaw do Europy. Podobne zalecenia formułowano także w doradczych gremiach Komisji Europejskiej. Sprzeciw wobec takich propozycji zgłaszają jednak liczne środowiska biznesu europejskiego. Wskazują one na wysokie ryzyko, jakie wynikałoby dla systemu handlowego z takich sankcji. Nie jest bowiem prawdopodobne, by mogły one uzyskać akceptację WTO, ponieważ nieratyfikowanie dobrowolnego traktatu międzynarodowego nie jest niedozwolonym subsydem w prawnym sensie WTO. Co ważniejsze, wynikałoby stąd zagrożenie nie tylko dla gospodarczych relacji transatlantycznych mających nadrzędne znaczenie dla europejskiego biznesu, lecz także dla unijnych producentów urządzeń i technologii ochrony środowiska, którzy w pierwszej kolejności mogliby stać się celem amerykańskich retaliacji. Podobne zastrzeżenia są formułowane zresztą także wobec forsowanej przez Komisję koncepcji sektorowej liberalizacji „dóbr ekologicznych” w negocjacjach WTO. Oponenci tej propozycji wskazują zwłaszcza na brak jednoznacznej definicji stosownych towarów, stwarzający ryzyko

¹⁷ MEDEF, *Les instruments de défense commerciale de l'Europe, des outils performants et adaptés à la mondialisation*, Paryż 2007

dyskryminacji, oraz nawołują Komisję do skoncentrowania uwagi raczej na zmniejszaniu wewnętrznych barier w dostępie do odnawialnych źródeł energii.¹⁸

Przy każdej z opcji polityki handlowej nieodzowne jest przyśpieszenie wzrostu konkurencyjności ekonomicznej, technologicznej i marketingowej operatorów unijnych. Jak dalece jej poprawa może rzutować na utrwalone już cechy modelu unijnego: rolę państwa i instytucji publicznych, rozwiązania socjalne, politykę rynku pracy? Syntezą konsekwencji obecnego kształtowania tych cech jest stan realizacji, a właściwie nie-realizacji strategii lizbońskiej. Nie wydaje się możliwe, by uległ on istotnej poprawie bez powszechnego przyjęcia w Unii takich rozwiązań jak aktywniejsza polityka przemysłowa (posługująca się nie tylko tradycyjnymi narzędziami horyzontalnymi, lecz także nakierowana na sektory potencjalnie wysokiej konkurencyjności), elastyczniejszy rynek pracy, deregulację przepisów administracyjnych, itp. Bez zmian w tej dziedzinie trudno natomiast oczekiwać istotnego podniesienia międzynarodowej konkurencyjności handlowej UE, zwłaszcza przy dalszym, skądinąd koniecznym, obniżaniu wsparcia dla unijnego sektora rolnego. Wprawdzie obecnie produkty o relatywnie wysokim stopniu przetworzenia stanowią ponad połowę unijnego eksportu i pokrywają 1/3 światowego zapotrzebowania w tych kategoriach, lecz w rosnącym stopniu napotykają one na skuteczną konkurencję azjatycką. Unia nadal traci pozycje na rynkach wyrobów najwyższych technologii. Świadczy to o nadmiernej sztywności struktury podaży eksportowej w UE. Sztywność tę trzeba przełamywać szczególnie poprzez zwiększenie przydziału środków wspólnotowych na rozwój technologiczny. Może to z kolei prowadzić do ryzyka napięć wokół realizacji budżetu w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, w której zapisano dość elastyczne kryteria alokacji środków przewidzianych na te cele. Wszystkie te wątki mieszczą się w silnie akcentowanym przez Komisję problemie relacji między wspólnotową polityką handlową a konkurencyjnością gospodarki unijnej.¹⁹ Stwierdza się tam, iż pogłębianie otwartości rynku UE jest niezbędne celem obniżenia kosztów składników produkcji koniecznych dla ekspansji eksportowej.

Kolejnym z głównych problemów jest sposób kojarzenia polityki handlowej i energetyczno-surowcowej. Rosnąca zależność gospodarek unijnych od zewnętrznych źródeł zaopatrzenia w energię i surowce doprowadza obecnie do znacznego podniesienia rangi tej tematyki także w unijnej strategii handlowej. Ocenia się, że zależność UE od importu energii wzrośnie z ok.50% konsumpcji obecnie do 65% w 2030 roku. Jeszcze wyższe będą te wskaźniki w odniesieniu do podstawowych paliw. W przypadku gazu oczekiwane jest w tym okresie zwiększenie zależności Unii z 57% do 84%, a w odniesieniu do ropy naftowej z 82% do 93%²⁰. W tych okolicznościach kwestia bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię musi stać się centralnym elementem całej unijnej polityki stosunków zewnętrznych. Wyznaczane tu

¹⁸ Sekretariat BUSINESSEUROPE, *Can trade measures realistically strengthen the competitiveness impact of climate change policies?*, Bruksela, kwiecień 2007

¹⁹ Komisja Europejska, *Trade and Competitiveness*, Bruksela, 1.09.2005

²⁰ Na podstawie analiz sporządzanych przez sekretariat BUSINESSEUROPE

cele określa się jako zwiększenie przejrzystości w produkcji i obrocie tymi dobrami, zabezpieczanie niedyskryminacyjnego dostępu do dostaw oraz do sieci tranzytowych, jak również podnoszenie otwartości polityki inwestycyjnej w tych sektorach. Na tym tle wzrasta jednak ryzyko rozbieżności interesów wewnątrz Unii. Ich oczywistą przesłanką mogą stać się dysproporcje w zdolności finansowej poszczególnych krajów do partycypacji w wysokich kosztach wspólnej polityki energetycznej. Dużym problemem jest także percepcja interesu narodowego. Jednym z jej przykładów są kontrowersje w sprawie rurociągu bałtyckiego. Jeszcze większe trudności mogą narastać wokół formuły stosunków z Rosją i całej wschodniej polityki unijnej, gdzie pragmatyczna skłonność największych „starych” krajów członkowskich do pozyskania współpracy państw poradzieckich może prowadzić do bagatelizowania obaw i argumentów Polski i innych, mniejszych członków Unii.

Na liście ważnych, nowych tematów znajduje się również znalezienie odpowiedzi na pytanie, jak dalece używać instrumenty handlowe do osiągnięcia szerszych celów politycznych, takich jak ochrona pracy i praw pracowniczych lub ochrona środowiska. Problem egzekwowania międzynarodowo przyjętych standardów pracy poprzez środki presji handlowej w ramach systemu wielostronnego był inicjowany już w okresie Rundy Urugwajskiej GATT przez Stany Zjednoczone, pod naciskiem największych amerykańskich central związkowych. Ponownie podniesiony został na początku inicjatywy kolejnej rundy WTO, przyczyniając się do fiaska konferencji ministerialnej w Seattle. Unia Europejska podjęła tę sprawę bez szczególnego rozgłosu choć skutecznie. W końcu 2006 roku komisarz Mandelson wystąpił z propozycją silniejszego niż dotąd wiązania tej kwestii, podobnie jak spraw ochrony środowiska, z unijnym systemem GSP.²¹ Kraje spełniające oczekiwania Unii w tych dziedzinach, mają korzystać z dodatkowych preferencji celnych. Mimo demonstrowanej niechęci do tych warunków, wszyscy beneficjenci do których były one adresowane ostatecznie je zaakceptowali, zobowiązując się do ratyfikowania stosownych konwencji MOP do roku 2008. Wyjątkiem okazała się Białoruś, wobec której Komisja zaleciła wycofanie przywilejów GSP.

System preferencji unijnych jest niewątpliwie najbardziej rozbudowany pośród wszystkich działających w międzynarodowym systemie handlowym. Wolumen importu realizowane w ramach unijnego systemu GSP jest większy od łącznego importu GSP realizowanego przez USA, Kanadę i Japonię. W ostatnich latach ten przywóz przekracza znacznie 50 mld €.

Nawet jednak w kontekście celu tak godnego poparcia jak ochrona praw pracowniczych lub środowiska, opinia kół gospodarczych Unii daleka jest od entuzjazmu dla działań Komisji. Wskazują one na potencjalny element dyskryminacji między partnerami handlowymi oraz możliwość powstawania nastrojów negatywnych wobec Unii w zakresie znacznie szerszym niż sprawy handlu. Za tą fasadą argumentów moralnych nietrudno jednak

²¹ P.Mandelson, *Trade Policy and Decent Work*, przemówienie, Bruksela 5 grudnia 2006

domyślić się troski o zachowanie zdolności transnarodowych korporacji unijnych do zachowania możliwie nieskrępowanego outsourcingu bez względu na okoliczności pozaekonomiczne.

Wnioski, jakie autor pragnie wyprowadzić z powyższych uwag zostaną w tym miejscu ograniczone do aspektów szczególnie interesujących polskie środowisko gospodarcze. Po pierwsze, podstawowe znaczenie ma tu fakt przebiegającej obecnie, znaczącej rewizji celów i instrumentarium unijnej polityki handlowej. Nabiera ona coraz wyraźniej wymiaru globalnego, przy rosnąco silnym jej kojarzeniu z innymi strategiami wspólnotowymi. W tych okolicznościach niezbędne jest aktywne rozwijanie obecnej proeksportowej orientacji polskich firm i jej wspieranie w publicznej polityce strukturalnej, fiskalnej, legislacyjnej i pro-innowacyjnej. Nieodzowne jest też, by taka orientacja została zapisana wśród trwałych celów polityki makroekonomicznej i strukturalnej oraz obudowana niezbędnymi reformami dotyczącymi uelastycznienia rynku pracy, wspierania innowacyjności, poprawy regulacji dotyczących przedsiębiorczości. Po drugie, same polskie firmy muszą wyraźniej identyfikować swe interesy na poszczególnych rynkach i rozwinać zdolność ich artykułowania wobec władz krajowych i struktur unijnych. W tej dziedzinie są one bowiem nadal zdecydowanie pasywne. Po trzecie, potrzebne jest znalezienie lepszych niż dotąd kanałów komunikacji między – umownie mówiąc – sektorem „zagranicznym” i „polskim” w ramach naszej gospodarki. Obecnie, w odniesieniu do poszukiwania oficjalnego polskiego stanowiska w sprawach wspólnotowej polityki handlowej, sektory te działają we wzajemnej izolacji, z niewątpliwą szkodą dla roli, jaką Polska może potencjalnie odgrywać w unijnych instytucjach prowadzących tę politykę. Po czwarte, mimo obustronnie podejmowanych doraźnych prób, zbyt mała jest interakcja między administracją rządową a środowiskami przedsiębiorców zarówno w sprawie oficjalnie formułowanych poglądów na temat wspólnotowej polityki handlowej, jak zwłaszcza w kwestii wpływu tej polityki na dalszą ewolucję struktury i zdolności konkurencyjnych polskiej gospodarki.