

BARTOSZ JANKOWSKI
Warszawa

UMOWY O PARTNERSTWIE GOSPODARCZYM JAKO ELEMENT POLITYKI ROZWOJOWEJ UE

Unia Europejska (UE) i jej państwa członkowskie należą do najważniejszych uczestników międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. UE jest obecnie największym dawcą pomocy, zaś jej polityka rozwojowa jest jedną z najstarszych polityk wspólnotowych. Polityka ta wielokrotnie ewoluowała, zmieniały się jej skala, obszary wsparcia oraz formy realizacji, jednak niezmienny pozostał fakt, że Grupa państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku¹ (AKP) jest najważniejszym partnerem we współpracy rozwojowej. Początek XXI w. stanowi punkt przełomowy dla współpracy obu stron. Zawarta wówczas Umowa o Partnerstwie z Kotonu znacząco zreformowała dotychczasową współpracę polityczną i gospodarczą AKP-UE. Celem umowy była przebudowa modelu współpracy rozwojowej, poprzez m.in. ustanowienie Umów o Partnerstwie Gospodarczym (*Economic Partnership Agreements – EPA*). Postulowane umowy *EPA* miały stać się podstawowym instrumentem wsparcia rozwoju państw *AKP*.

Celem artykułu jest analiza umów *EPA* w kontekście polityki rozwojowej UE. Takie podejście rodzi kilka ważnych pytań: jakie czynniki dały początek umowom *EPA*? Jaka jest istota nowego modelu polityki rozwojowej UE oraz jaką rolę pełnią w nim umowy *EPA*? Jakie kwestie, wrażliwe dla obu stron, uniemożliwiły pomyślne zakończenie procesu negocjacji? Jakie są główne postanowienia zawartych umów? Jakie są potencjalne korzyści i koszty wynikające z realizacji umów? Niniejszy artykuł stara się przedstawić odpowiedzi na powyższe pytania.

ZAGADNIENIA TERMINOLOGICZNE

Artykuł zawiera analizę Umów o Partnerstwie Gospodarczym jako części polityki rozwojowej UE, stąd istotne wydaje się omówienie najważniejszych pojęć z tego zakresu. Ze względu na ramy publikacji przedstawione zostaną jedynie najważniejsze zagadnienia terminologiczne: polityka rozwojowa, pomoc rozwojowa, Oficjalna

¹ Grupa państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (*African, Caribbean and Pacific Group of States*) – organizacja utworzona w 1975 r. na mocy Porozumienia z Georgetown. Celem organizacji jest koordynacja współpracy państw członkowskich z UE. Obecnie w jej skład wchodzi 79 państw: 48 z Afryki Subsaharyjskiej, 16 z Karaibów i 15 z Pacyfiku, zob. <http://www.acp.int/> (31.01.2015).

Pomoc Rozwojowa, oraz współpraca rozwojowa. Przez pojęcie polityki rozwojowej (*development policy*) należy rozumieć

„całościową koncepcję wspierania rozwoju państw i regionów słabiej rozwiniętych, sformułowaną przez kompetentne władze państwa lub instytucje międzynarodowe i realizowane za pośrednictwem wielu powiązanych ze sobą przedsięwzięć natury politycznej, gospodarczej i instytucjonalnej, w tym przede wszystkim poprzez przekazywanie pomocy rozwojowej”².

Jest to element stosunków międzynarodowych, cechujący się wysokim stopniem instytucjonalizacji. Obecnie w działania z tego zakresu zaangażowanych jest 56 państw i 233 organizacji międzynarodowych świadczących pomoc³ oraz 146 państw ją otrzymujących⁴.

Polityka rozwojowa korzysta z różnorodnych narzędzi i instrumentów, jednak nadal podstawowym z nich jest pomoc rozwojowa (*development aid*). W literaturze przedmiotu dostępnych jest wiele jej definicji. Ich wspólnym elementem jest określenie pomocy jako formy transferu: dóbr, usług, technologii, *know-how* oraz środków pieniężnych w formie grantów lub pożyczek pełniących funkcje rozwojowe. Transfer ten dokonywany jest między rządami poszczególnych państw i ma charakter preferencyjny, czyli odbywa się na warunkach odmiennych niż rynkowe. Jego celem jest przyspieszenie rozwoju społecznego i gospodarczego beneficjentów⁵.

W nomenklaturze Komitetu Pomocy Rozwojowej (*DAC*) OECD występuje pojęcie Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance – ODA*) oznaczające

„przepływy kierowane do krajów rozwijających się i instytucji wielostronnych, które: po pierwsze, są dostarczane przez oficjalne instytucje, włączając w to instytucje państwowe i samorządowe, lub ich agencje wykonawcze, po drugie, (a) ich podstawowym celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się oraz (b) mają preferencyjny charakter i zawierają co najmniej 25% darowizny (obliczonej według 10% stopy dyskontowej)”⁶.

Zgodnie z metodologią opracowaną przez Komitet, do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej zalicza się: koszty administracyjne świadczenia pomocy, stypendia i koszty kształcenia studentów z krajów rozwijających się, wydatki związane z pomocą dla uchodźców przez pierwsze 12 miesięcy ich pobytu, umorzenie długów, środki przeznaczone na pokojowe zastosowanie energii nuklearnej oraz badania związane

² P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*, Warszawa 2009, s. 13.

³ Bank Światowy, *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, Waszyngton 2008, s. 42-52.

⁴ OECD, *DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows*, <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> (31.01.2015).

⁵ P. Deszczyński, *Koncepcyjne podstawy pomocy rozwojowej*, Poznań 2011, s. 79-81; R. C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, Nowy Jork 2007, s. 17-18.

⁶ OECD, *IT is ODA? Note by the Secretariat*, DCD/DAC/STAT(2001)8, Paryż 2001, s. 2.

z problematyką krajów rozwijających się⁷. Do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej nie zalicza się transferów przeznaczonych na: pomoc militarną (z wyjątkiem kosztów poniesionych przez siły zbrojne w związku z pomocą humanitarną lub innymi usługami rozwojowymi), operacje pokojowe (z wyjątkiem wybranych kategorii kosztów na operacje pokojowe zatwierdzone i administrowane przez ONZ), szkolenia policji z zakresu działań paramilitarnych, realizację programów kulturalnych o charakterze jednorazowym, wojskowe zastosowanie energii nuklearnej oraz działalność antyterrorystyczną⁸.

Obecnie definicja Oficjalnej Pomocy Rozwojowej jest coraz częściej krytykowana jako nieadekwatna, a wręcz archaiczna w zestawieniu ze współczesnymi warunkami pomocy. Pomimo że część z jej elementów budzi poważne wątpliwości, np. koszty administracyjne, które znacząco zawyżają wartość *ODA* oraz nie przyczyniają się do rozwoju beneficjenta, definicja opracowana przez *DAC* ma dużą wartość praktyczną. Usystematyzowanie wytycznych pozwalających precyzyjnie określić, co jest pomocą rozwojową, ułatwia monitorowanie przepływów do krajów rozwijających się i postępów w przezwyciężaniu zacofania gospodarczego⁹.

Stosunkowo nowym pojęciem zyskującym coraz większą popularność, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce politycznej, jest pojęcie współpracy rozwojowej lub współpracy na rzecz rozwoju (*development cooperation*), poprzez które należy rozumieć

„wszechstronną współpracę pomiędzy krajami Północy i Południa, instytucjami międzynarodowymi oraz podmiotami niepublicznymi (w tym organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami), mającą na celu zniwelowanie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy krajami i regionami świata poprzez podniesienie poziomu życia w krajach słabiej rozwiniętych oraz redukcję, a docelowo eliminację ubóstwa i innych problemów wiążących się z zacofaniem i niedorozwojem”¹⁰.

Pomoc rozwojowa ze względu na jednostronność działań donatorów charakteryzuje się asymetrią, podczas gdy współpraca zakłada wspólne działanie, a tym samym równość obu stron. Z tych też względów, w kontekście współpracy rozwojowej używa się słów takich jak: partner i współpraca, zamiast dawca, biorca czy pomoc, co formalnie podkreśla równość stron¹¹.

⁷ OECD, *Development Co-operation Report 2013. Ending Poverty*, Paryż 2014, s. 278.

⁸ OECD, *IT is ODA?...*, s. 2-3.

⁹ P. Bagiński, *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy dla krajów rozwijających się*, Warszawa 2009, s. 13; M.J. Severino, O. Ray, *The End of ODA: Death and Rebirth of Global Public Policy*, „Centre for Global Development Working Paper” 2009 nr 167, s. 1-28; K. Zajączkowski, *Geoekonomiczny kontekst pomocy rozwojowej*, w: E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Warszawa 2012, s. 430-431.

¹⁰ P. Bagiński, *Współpraca na rzecz rozwoju w nowych uwarunkowaniach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 2, s. 44.

¹¹ M. Breuning, *Foreign Aid, Development Assistance, or Development Cooperation. What's in a Name?*, „International Politics” 2002, nr 39, s. 369; D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 44; Ł. Fyderk, K. Jarecka-Stępień, R. Kurpiewska-Korbut, J. Stępień, *Wprowadzenie do problematyki pomocy rozwojowej*, Kraków 2010, s. 12.

GENEZA I ISTOTA UMÓW O PARTNERSTWIE GOSPODARCZYM

UE oraz grupa państw AKP podpisały w 2000 r. Umowę o Partnerstwie z Kotonu, stanowiącą podstawę prawną współpracy politycznej i gospodarczej, w tym współpracy na rzecz rozwoju, na kolejne 20 lat. Jednym z fundamentalnych zagadnień zawartych w nowym porozumieniu była zmiana dotychczasowego modelu polityki rozwojowej. Zmiana ta była wywołana licznymi czynnikami natury gospodarczej, prawnej i politycznej. Niewątpliwie, jednym z najważniejszych było powszechne przekonanie o nieskuteczności dotychczasowej polityki rozwojowej oraz relacji gospodarczych, opartych na jednostronnych preferencjach handlowych, ustanowionych w Konwencji z Lomé. Pomimo znaczącego wsparcia finansowego, większość państw AKP jest poważnie zapóźnionych w rozwoju społecznym i gospodarczym, czego konsekwencją są liczne problemy społeczne: ubóstwo, brak dostępu do edukacji, służby zdrowia oraz przeludnienie¹².

Większość problemów gospodarczych państw AKP nie została rozwiązana, a pojawiły się nowe: malejący udział w światowym handlu, inwestycjach oraz produkcji¹³. Państwa AKP, zwłaszcza afrykańskie, pomimo preferencyjnego traktowania nie były w stanie sprostać konkurencji ze strony innych krajów rozwijających się, szczególnie z Azji Południowo-Wschodniej. Przykładem jest znaczący spadek udziału towarów z państw AKP na rynku unijnym. W ciągu dwóch dekad obowiązywania konwencji generacji Lomé, udział państw AKP w imporcie UE spadł z 6,7% w 1976 r. do 3,4% w 1994 r.¹⁴ Sytuację pogarsza fakt, że większość eksportu AKP stanowią towary nisko przetworzone, głównie żywność i surowce. Współpraca gospodarcza z krajami AKP stawała się coraz mniej opłacalna dla UE. Podkreśla to E. R. Grilli, według którego „Afryka nie stanowi istotnego rynku zbytu dla Europy. Niemniej Europa ma nieproporcjonalnie duży udział w imporcie afrykańskim. Bardzo niekorzystne wyniki gospodarcze Afryki w ostatnich 20 latach okazały się w konsekwencji kosztowne dla eksporterów UE”¹⁵.

Międzynarodowym tłem sceptycznych opinii o efektach dotychczasowej polityki, była całkowicie sprzeczna z praktyką relacji AKP-UE tendencja, zmierzająca do liberalizacji handlu międzynarodowego. Obecnie ponad połowa handlu odbywa się na zasadach obustronnych preferencji¹⁶, czego przykładem jest gwałtowny wzrost regionalnych porozumień handlowych. Z danych przedstawionych przez U. E. Lorenza wynika, że do 2008 r. zawarto 421 umów tego typu, z czego aż 297 po 1995 r. Sym-

¹² Komisja Europejska, *Green Paper on Relations Between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century Challenges and Options for a New Partnership*, COM(96) 570 final Bruksela, 20.11.1996, s. 22-23.

¹³ S. Dearden, C. M. Salama, *The new EU-ACP Partnership Agreement*, „Journal of International Development” 2002, nr 14, s. 889.

¹⁴ Komisja Europejska, *Green Paper...*, s. 90.

¹⁵ P. Collier, J. Gunning, *Trade Policy and Regional Integration. Implications for the Relations between Europe and Africa*, „The World Economy” 1995, vol. 18, no. 3, s. 398.

¹⁶ Y.N. Hodu, *Regionalism in the WTO and the Legal Status of a Development Agenda in the EU/ACP Economic Partnership Agreement*, „Nordic Journal of International Law” 2009, nr 78, s. 225.

bolem liberalizacji handlu stała się tzw. Runda Urugwajska oraz rozpoczęcie działalności Światowej Organizacji Handlu (*WTO*) w 1995 r.¹⁷ Wobec liberalizacji międzynarodowego obrotu handlowego, przesłanką do przyjęcia nowego modelu współpracy była również dyskryminacja przez UE innych krajów rozwijających się w dziedzinie warunków dostępu do rynku. W konsekwencji preferencyjne warunki handlowe przyznane państwom AKP stały się niezgodne z artykułem I *GATT*, który wyznacza zasadę powszechnej niedyskryminacji członków umowy w formie klauzuli najwyższego uprzywilejowania¹⁸.

Liberalizacja międzynarodowych stosunków gospodarczych wywarła istotne piętno na założeniach polityki rozwojowej UE, co znalazło swoje odzwierciedlenie w Umowie o Partnerstwie z Kotonu. Oficjalna Pomoc Rozwojowa przestała być traktowana jako jedyny środek i forma wsparcia krajów rozwijających się, ustępując miejsca innym instrumentom, przede wszystkim współpracy handlowej, z którą UE wiąże spore nadzieje. Świadczy o tym znaczące zaangażowanie Komisji Europejskiej w negocjacjach prowadzonych na forum *WTO*, udział w licznych umowach o wolnym handlu oraz rola Unii w inicjatywach takich jak *Aid for Trade* i *Everything but Arms*¹⁹.

Marginalizacji współpracy gospodarczej UE z państwami AKP towarzyszyło pogorszenie się relacji politycznych. Sprzyjały temu zmiany w środowisku międzynarodowym, przede wszystkim zanik rywalizacji Wschód-Zachód, której konsekwencją było odejście od ideologizacji polityki rozwojowej²⁰. W celu odbudowy wzajemnych relacji, już od początku lat 90. XX w. UE dążyła do przebudowy dotychczasowej polityki, zaś negocjacje Umowy o Partnerstwie z Kotonu oraz umów *EPA* stały się ważnym tego elementem²¹.

W następstwie powyżej wskazanych procesów, państwa AKP i UE uznały konieczność zmiany obowiązującego modelu współpracy, przyjmując w tym celu podpisaną 23 czerwca 2000 r. w Kotonu Umowę o Partnerstwie. Celem zawartego Porozumienia, podobnie jak poprzednich umów, stało się: wsparcie oraz przyśpieszenie rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego państw AKP, przyczynienie się do pokoju i bezpieczeństwa, wsparcie stabilnego i demokratycznego otoczenia politycznego, stopniowa integracja gospodarcza państw AKP oraz ograniczenie i docelowo wyeliminowanie ubóstwa²².

¹⁷ U.E. Lorenz, *Negotiating regions = fostering welfare. The Economic Partnership Agreements as new model of development?*, „Journal of International Relations and Development” 2011, nr 14, s. 142.

¹⁸ J. Świerkocki, *Wielostronna a dwustronna liberalizacja handlu międzynarodowego w świetle badań ekonomicznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2005 T. LXXI, s. 219-220.

¹⁹ G. Faber, J. Orbie, *The New Trade and Development Agenda of the European Union*, „Perspectives on European Politics and Society” 2008, vol. 9, no. 2, s. 199.

²⁰ S. Wolff, *The Future of Cooperation between the EU and ACP Countries*, „Intereconomics” 1997, T. 32, nr 3, s. 129.

²¹ S. R. Hurt, *Understanding EU Development Policy: history, global context and self-interest?* „Third World Quarterly” 2010, vol. 31, no. 1, s. 162-163.

²² *Umowa o Partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 317, 15/12/2000, art. 1.

Środkiem realizacji powyższych celów miała być nowa strategia współpracy. Kwestia rozwoju stanowiła od początku jeden z fundamentów relacji AKP-UE. Umowa o Partnerstwie z Kotonu otworzyła w tym zakresie nowy rozdział w polityce rozwojowej UE, reformując pomoc rozwojową i współpracę handlową oraz łącząc je w szerszą strategię rozwoju społeczno-gospodarczego. Najwięcej kontrowersji w trakcie negocjacji Porozumienia oraz praktyki jego stosowania wywołały postanowienia dotyczące modelu współpracy gospodarczej. Istotą nowej koncepcji polityki rozwojowej UE stało się bowiem przewartościowanie modelu współpracy handlowej poprzez stopniową liberalizację handlu, wkomponowaną w zagadnienia rozwojowe²³. Wyraźnie wskazuje na to struktura omawianego aktu oraz poszczególne jego zapisy – część Trzecia umowy „Strategia Współpracy” składa się z dwóch tytułów: „Strategie rozwoju” oraz „Współpraca gospodarcza i handlowa”, które zgodnie z art. 18 powinny być traktowane jako wzajemnie powiązane i uzupełniające się²⁴.

Jako cel współpracy gospodarczej i handlowej określono sprawne i stopniowe włączenie państw AKP w gospodarkę światową oraz ich pełne uczestnictwo w handlu międzynarodowym, wzmocnienie zdolności produkcyjnych, dostawczych i handlowych oraz przyciąganie inwestycji. Jako jedno z założeń współpracy określono również pełną zgodność z postanowieniami *WTO*, co wielokrotnie akcentowano w innych artykułach Umowy²⁵. Strony podkreśliły także znaczenie partnerstwa, kompleksowego podejścia do zagadnienia rozwoju, rolę integracji regionalnej oraz zróżnicowanego traktowania państw AKP, uwzględniając tym samym ich uwarunkowania geograficzne, gospodarcze, kulturowe i polityczne²⁶. Tym samym uznano, że czynniki te pozwolą realizować główny cel partnerstwa, czyli eliminację ubóstwa oraz pozwolą państwom AKP sprostać wyzwaniom związanym z globalizacją.

Postanowienia te nie zakończyły procesu budowy nowego modelu relacji gospodarczych lecz wyznaczyły jedynie podstawowe ramy prawne dalszych negocjacji. Umowa określiła ośmioletni okres przejściowy, w którym utrzymano jednostronne preferencje handlowe, na co strony otrzymały zgodę (*waiver*) *WTO* na odstępstwo od art. I *GATT*²⁷. Tymczasowe preferencje miały ostatecznie wygasnąć 31 grudnia 2007 r., zaś do tego czasu państwa AKP i UE powinny przyjąć Umowy o Partnerstwie Gospodarczym, które miały wejść w życie najpóźniej 1 stycznia 2008 r.²⁸

Celem umów *EPA* jest usunięcie barier we wzajemnym handlu poprzez ustalenie harmonogramu stopniowej jego liberalizacji, której rezultatem będzie utworzenie

²³ S. Dearden, C.M. Salama, *op.cit.*, s. 901.

²⁴ Dz.U. UE L 317, 15/12/2000, art. 18.

²⁵ *Ibidem*, art. 34.

²⁶ *Ibidem*, art. 35.

²⁷ J. Huber, *The Past, Present and Future ACP-EC Trade Regime and the WTO*, „European Journal of International Law” 2000 t. 11, nr 2, s. 432.

²⁸ Dz.U. UE L 317, 15/12/2000, art. 37.

strefy wolnego handlu²⁹. Zdaniem Komisji Europejskiej specyfiką umów *EPA* jest kompleksowe podejście do zagadnienia rozwoju – nie jest to więc tradycyjne porozumienie o wolnym handlu, lecz środek rozwoju społeczno-gospodarczego. Strony przyjmując Porozumienie z Kotonu opowiedziały się za szerokim zakresem współpracy gospodarczej, która powinna obejmować nie tylko handel towarami, lecz także zagadnienia: handlu usługami, kwestie singapurskie (bezpośrednie inwestycje zagraniczne, reguły konkurencji, zamówienia publiczne i ułatwienia handlowe), ochronę praw własności intelektualnej, dostosowanie gospodarek AKP do międzynarodowych norm (w szczególności norm sanitarnych, fitosanitarnych, prawa pracy) oraz ochronę konkurencji i konsumentów³⁰.

Umowy *EPA* opierają się na czterech podstawowych zasadach. Pierwszą z nich jest partnerstwo. Zgodnie z założeniami przyjętymi w Kotonu, *EPA* mają być umowami międzynarodowymi wyznaczającymi stronom respektowane przez nie prawa i obowiązki. Drugą zasadą jest rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny jako podstawowy cel partnerstwa, uwzględniony na każdym etapie negocjacji i realizacji umów *EPA*³¹. Trzecią zasadą jest integracja regionalna. Umowy *EPA* mają bazować na ugrupowaniach integracyjnych, funkcjonujących między poszczególnymi państwami AKP. Podział państw AKP na grupy regionalne zakłada stworzenie rynków o większym potencjale gospodarczym, a jednocześnie środek służący zdynamizowaniu wymiany handlowej między poszczególnymi państwami AKP, zwiększeniu ich obrotu handlowego, pogłębieniu współpracy regionalnej oraz pierwszy krok do integracji z gospodarką światową³². Ostatnią zasadą umów *EPA* jest ich zgodność z postanowieniami *WTO*, czyli jeden z podstawowych celów całego Partnerstwa, który w ocenie Komisji Europejskiej ułatwi państwom AKP integrację z gospodarką międzynarodową³³.

W procesie negocjowania umów *EPA* mają uczestniczyć jedynie te państwa z grupy AKP, które uznają, że są do tego gotowe. Państwom najsłabiej rozwiniętym (39 krajów AKP) przyznano bezcłowy dostęp do rynku unijnego. Wobec pozostałych państw AKP, które nie przystąpią do umów *EPA*, Komisja Europejska zobowiązała się do rozpatrzenia alternatywnych możliwości dostępu do rynku³⁴. W ten sposób państwom AKP umożliwiono dwa alternatywne modele współpracy handlowej: inicjaty-

²⁹ *Ibidem*, art. 36.

³⁰ L. Hinkle, M. Hoppe, R. Newfarmer, *Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa*, w: R. Newfarmer (red.), *Trade, Doha, and Development. A Window into the Issues*, Waszyngton 2006, s. 268.

³¹ S. Koné, *Economic Partnership Agreement between West Africa and the European Union in the Context of the World Trade Organization (WTO) and the Regional Integration Process*, „Journal of Economic Integration” 2010, nr 25(1), s. 107.

³² Komisja Europejska, *Communication From the Commission to the Council and the European Parliament. The European Community's Development Policy*, COM(2000) 212 final, Bruksela 26.04.2000, s. 20.

³³ S. Koné, *op.cit.*, s. 107.

³⁴ Dz.U. UE L 317, 15/12/2000, art. 37.

wę „Wszystko Oprócz Broni” (*Everything but Arms – EBA*), skierowaną do państw najslabiej rozwiniętych (*Least Developed Countries – LDC*) oraz Powszechny System Preferencji Celnych (*Generalized System of Preferences – GSP*), będący alternatywą dla pozostałych państw, które nie przyjmą umowy *EPA*³⁵.

SPÓR NEGOCJACYJNY O ROZWOJOWY CHARAKTER UMÓW O PARTNERSTWIE GOSPODARCZYM

Zgodnie z założeniami Umowy o Partnerstwie z Kotonu, negocjacje *EPA* miały rozpocząć się we wrześniu 2002 r. W ich początkowej fazie uczestniczyły wszystkie państwa AKP, zaś od 2004 r. sześć grup regionalnych: Karaiby, Afryka Środkowa, Afryka Południowo-Wschodnia, Afryka Południowa, Afryka Zachodnia oraz Pacyfik³⁶. Do końca 2007 r. miały zostać podpisane, zaś najpóźniej 1 stycznia 2008 r. miały wejść w życie wszystkie zakładane umowy. Ostatecznie tak się stało, a u podłoża tego leży spór dotyczący istoty umów *EPA*, w szczególności ich wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy, zakresu przedmiotowego oraz sposobu negocjacji.

Główna linia kontrowersji dotyczyła tego, w jakim zakresie umowy *EPA* powinny obejmować zagadnienia rozwojowe. Negocjacje pokazały, że strony odmiennie postrzegają cel zawarcia umów, a w szczególności znaczenie art. 34 ust. 1 Umowy z Kotonu. Komisja Europejska wyraźnie akcentowała znaczenie integracji regionalnej oraz handlu jako zasadniczych celów umów. Z kolei państwa AKP podkreślały, że to rozwój jest podstawowym celem Partnerstwa z Kotonu, przez co powinien on być również zasadniczym elementem negocjowanych porozumień. Według państw AKP handel może stać się ważnym narzędziem rozwoju, jednak sam w sobie nie jest celem i nie może być postrzegany jako wystarczający czynnik zmian gospodarczych i społecznych. Z tych względów państwa AKP domagały się ustanowienia specjalnych funduszy rozwojowych w ramach *EPA*, argumentując, że umożliwi to przyspieszenie ich rozwoju gospodarczego oraz będzie dodatkowym źródłem pokrycia kosztów związanych z implementacją umów. Strona unijna odrzuciła ten argument zwracając uwagę, że propozycja państw AKP wykracza poza zakres negocjacji, jednocześnie sugerując, iż Europejski Fundusz Rozwoju jest wystarczającą formą wsparcia finan-

³⁵ Więcej o inicjatywie „Wszystko Oprócz Broni” zob. G. Faber, *Everything But Arms: Much More than Appears at First Sight*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, no. 4, s. 767-787; G. Mazur, „Aid for trade” – wsparcie Unii Europejskiej dla rozwoju międzynarodowej wymiany handlowej w krajach rozwijających się, „Zeszyty Naukowe” 2009, nr 126, s. 176-184; J. Nielson, *Aid for Trade*, w: R. Newfarmer (red.), *Trade, Doha, and Development. A Window into the Issues*, Waszyngton 2005, s. 319-328.

³⁶ Więcej o procesie negocjacji zob. S. Wright, *Negotiating Economic Partnership Agreements: Contexts and Strategies*, w: O. Babarinde, G. Faber (red.), *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, Boston-Lejda 2005, s. 65-84.

sowego AKP³⁷. Warto dodać, że państwa europejskie miały podzielone opinie w tej sprawie³⁸.

Poważną różnicę stanowisk obu stron wywołała również zgodność z zasadami *WTO*. Państwa AKP uważały, że propozycja skali oraz tempa liberalizacji obrotu handlowego jest zbyt restrykcyjnym rozumieniem zapisu art. XXIV *GATT*. W miejsce propozycji Komisji Europejskiej proponowano bardziej elastyczną postawę, uzależniającą harmonogram liberalizacji handlu od wskaźników rozwoju gospodarczego oraz zakładającą większy poziom asymetrii liberalizacji, argumentując, że państwa AKP jako kraje rozwijające się wymagają specjalnego traktowania³⁹.

Podobnie spore kontrowersje wywołała kwestia zakresu przedmiotowego negocjowanych umów. Komisja Europejska nalegała na jak najszerszy zakres umów *EPA*, w szczególności na uwzględnienie postanowień dotyczących handlu usługami oraz kwestii singapurskich (tzw. Agenda *WTO-Plus*)⁴⁰. Stanowisko państw AKP w tym zakresie było zróżnicowane. Przykładowo, państwa regionu Karaibów przyjęły propozycję Komisji z dużym zainteresowaniem, co wynikało z rosnącego znaczenia usług (zwłaszcza turystyki) dla ich gospodarek. Z kolei państwa Wspólnoty Rozwoju Afryki Południowej (*Southern African Development Community – SADC*) sprzeciwiały się szerokiemu zakresowi umów, argumentując, że umowy *EPA* w dziedzinie handlu powinny skupiać się wyłącznie na dostępie do rynku, zaś pozostałe postanowienia powinny mieć charakter niewiążących porozumień. Argumentowano również, że większość postulatów Komisji wykracza poza zobowiązania podjęte przez państwa AKP na forum *WTO*⁴¹.

Poważny spór w trakcie negocjacji wzbudziła również postawa urzędników Dyrekcji Generalnej ds. Handlu, którzy postrzegali umowy *EPA* jedynie jako kolejne umowy o wolnym handlu oraz naciskali na jak najszybsze otwarcie rynków i możliwie najszerszy zakres przedmiotowy umów, nie dostrzegając tym samym ich uwarunkowań rozwojowych oraz specyfiki krajów AKP⁴². Dla przedstawicieli państw AKP, przyzwyczajonych do współpracy z Dyrekcją Generalną ds. Rozwoju, konfrontacyjna postawa oraz kultura negocjacyjna Dyrekcji Generalnej ds. Handlu okazała się szokiem. W konsekwencji, Rada Ministrów państw AKP w oficjalnym komunikacie wyraziła zaniepokojenie oraz sprzeciw co do tempa i sposobu negocjacji. Podobne obiekcje coraz częściej zaczęły wyrażać organizacje pozarządowe, czego przykładem może być inicjatywa „Stop *EPA*” zapoczątkowana przez Oxfam w 2004 r.⁴³

³⁷ C. Ochieng, *EU-ACP Economic Partnership Agreements and the Development Question: Which Way Now?*, http://www.sarpn.org/documents/d0002203/EU-ACP_EPA_Ochieng_Oct2006.pdf, s. 5 (31.01.2015).

³⁸ D. Sicurelli, *The European Union's Africa policies. Norms, interests and impact*, Farnham 2010, s. 104.

³⁹ C. Ochieng, *op.cit.*, s. 4, 16.

⁴⁰ O „Agendzie *WTO-Plus*” zob. *WTO, World Trade Report 2011. The WTO and Preferential Trade Agreements. From Co-existence to Coherence*, Gencwa 2011, s. 128-131.

⁴¹ S.R. Hurt, *The EU-SADC Economic Partnership Agreement Negotiations. 'Locking in' the neoliberal development model in south Africa?*, „Third World Quarterly” 2012, t. 33, nr 3, s. 504.

⁴² D. Sicurelli, *op.cit.*, s. 104-105.

⁴³ O. Elgstrom, *Trade and Aid? The Negotiated Construction of EU Policy an Economic Partnership Agreements*, „International Politics” 2009, nr 46, s. 460-461.

Tabela

Sytuacja prawna państw AKP w relacjach handlowych z UE (stan na 31.01.2015)

Region	EPA	EPA przejściowa	EBA	GSP
Karaiby (CARIFORUM)*	Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Belize, Dominika, Dominikana, Grenada, Gujana, Haiti, Jamajka, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Saint Kitts i Nevis, Surinam, Trynidad i Tobago	-	-	-
Afryka Środkowa	-	Kamerun	Czad, Dem. Rep. Konga, Gwinea Równikowa, Rep. Środkowej Afryki, Wyspy Św. Tomasza i Książęca	Gabon, Rep. Konga
Afryka Południowo- Wschodnia	EAC*	-	Burundi, Kenia, Ruanda, Tanzania, Uganda	-
	ESA*	-	Madagaskar, Mauritius, Seszele, Zimbabwe	Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Komory, Malawi, Sudan, Zambia
Afryka Południowa (SADC)*	Botswana, Lesotho, Mozambik, Namibia, RPA, Suazi	-	Angola	-
Afryka Zachodnia (ECOWAS)*	Benin, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Gwinea, Gwinea Bissau, Liberia, Mali, Mauretania, Niger, Nigeria, Senegal, Rep. Zielonego Przylądka, Sierra Leone, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej	-	-	-

Pacyfik	-	Fidzi, Papua Nowa Gwinea	Kiribati, Samoa, Timor Wschodni, Tuvalu, Wyspy Salomona, Vanuatu	Mikronezja, Wyspy Cooka, Wyspy Marshalla, Niue, Nauru, Palau, Tonga
---------	---	--------------------------	--	---

* *CARIFORUM* – Karaibskie Forum Krajów AKP (*Caribbean Forum of ACP States*); *EAC* – Wspólnota Wschodniej Afryki (*East African Community*); *ESA* – Grupa Wschodniej i Południowej Afryki (*Eastern and Southern Africa Group*); *SADC* – Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (*Southern African Development Community*); *ECOWAS* – Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, *Trade. Countries and regions: Africa, Caribbean, Pacific (ACP)*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/africa-caribbean-pacific/> (31.01.2015).

W 2007 r. dla obu stron stało się jasne, że zakładany harmonogram negocjacji jest niewykonalny. Wówczas Komisja Europejska zgodziła się na zawarcie umów o charakterze przejściowym, mających na celu: zabezpieczenie dostępu do rynku unijnego dla państw AKP zainteresowanych umowami *EPA* oraz umożliwienie dalszych prac nad szczegółowymi zapisami kompleksowych porozumień. Z tych powodów, od 2008 r. państwa AKP znalazły się w czterech oddzielnych systemach handlowych, wyznaczonych przez: całościowe umowy *EPA*, umowy *EPA* o charakterze przejściowym, inicjatywę *EBA* oraz system *GSP*, co przedstawia tabela. W 2008 r. na całościową umowę wyraziły zgodę jedynie państwa Karaibów, a w 2014 r. zawarto dwie kolejne, które zastąpiły umowy przejściowe: z Afryką Zachodnią oraz z Afryką Południową. W przypadku pozostałych ugrupowań regionalnych, tylko część państw zdecydowała się na podpisanie umów przejściowych. Co gorsza, w wyniku negocjacji region Afryki Południowo-Wschodniej został rozbity na dwa ugrupowania, z których każde zawarło oddzielną umowę (*EAC* i *ESA*). Początkowo podobna sytuacja miała miejsce w przypadku Afryki Zachodniej, gdzie Wybrzeże Kości Słoniowej oraz Ghana podpisały indywidualne umowy przejściowe. Dodatkowo, część państw AKP do tej pory nie ratyfikowała umów z *WTO*, podpisując je lub jedynie parafując⁴⁴.

PRZEGLĄD POSTANOWIEŃ UMÓW O PARTNERSTWIE GOSPODARCZYM

Zarówno całościowe, jak i przejściowe umowy *EPA* mają zbliżoną strukturę. Ich postanowienia obejmują przede wszystkim normy z zakresu dostępu do rynków oraz współpracy na rzecz rozwoju. Najważniejszym elementem poddanym regulacji jest handel towarami, a w szczególności: znoszenie ceł i środków pozataryfowych, in-

⁴⁴ E. Jones, D.F. Marti (red.), *Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges*, „Economic Policy Paper Series” Waszyngton 2009, nr 9, s. 33-34; Komisja Europejska, *Trade. Countries and regions: Africa, Caribbean, Pacific (ACP)*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/africa-caribbean-pacific/> (31.01.2015).

strumenty ochrony rynków, klauzula najwyższego uprzywilejowania, współpraca w sprawach celnych, bariery techniczne w handlu oraz środki sanitarne i fitosanitarne. Umowy zawierają również regulacje z zakresu: unikania i rozstrzygania sporów, postanowień instytucjonalnych, ogólnych wyjątków oraz postanowienia ogólne i końcowe. Ponadto wspólną cechą umów jest podkreślenie znaczenia dostosowania relacji handlowych do wymogów *WTO*. Dodatkowo wszystkie umowy, z wyjątkiem tych zawartych z *ESA* i *EAC*, zawierają normy ustanawiające partnerstwo na rzecz rozwoju oraz inne postanowienia specyficzne dla danej grupy negocjacyjnej np. postanowienia dotyczące gospodarki leśnej (umowa zawarta z Afryką Środkową) oraz rybołówstwa (umowa *ESA* oraz *EAC*). Co oczywiste, najszerzy zakres postanowień zawierają umowy całościowe, np. umowa *EPA* z państwami *CARIFORUM* reguluje dodatkowo zagadnienia z zakresu m.in.: inwestycji, handlu usługami, handlu elektronicznego, przepływów kapitałowych, polityki konkurencji, ochrony własności intelektualnej, zamówień publicznych, ochrony środowiska, polityki społecznej, praw człowieka oraz ochrony danych osobowych⁴⁵.

W dziedzinie regulacji handlu umowy *EPA* mają trzy podstawowe cechy: ustanawiają strefę wolnego handlu, mają charakter mieszany, bowiem zakładają asymetrię w poziomie oraz tempie znoszenia stawek celnych oraz charakter preferencyjny. Asymetria oznacza, że tylko UE zobowiązała się do zniesienia wszystkich barier w dostępie do swojego rynku dla produktów z państw AKP (nie dotyczy to cukru oraz ryżu, które zostały objęte okresem przejściowym). Państwa AKP zastrzegły sobie prawo częściowej liberalizacji handlu, wyznaczając listy wyłączonych z procesu produktów o charakterze wrażliwym dla danej gospodarki. Istotą pozostawienia stawek celnych na produkty wrażliwe jest ochrona interesów gospodarczych państwa, w szczególności zatrudnienia, bilansu płatniczego, dochodów państwa oraz nowych i niezdolnych do konkurencji międzynarodowej gałęzi przemysłu (*infant industry*). Stąd skala liberalizacji oraz rodzaje produktów wrażliwych różnią się w zależności od umowy. Przykładowo, na najszerzy dostęp do swojego rynku wyraziły zgodę Seszele (97,5%), zaś na najmniejszy Belize (61%). Towarami wyłączonymi z procesu liberalizacji są najczęściej produkty rolne, odzież i tekstylia. W praktyce proces liberalizacji osiągnie poziom około 90% wymiany towarowej w każdej umowie – co zdaniem stron – pozwoli spełnić jeden z wymogów art. XXIV *GATT* („zasadniczo cały handel”). Asymetria dotyczy również tempa znoszenia ceł. Podczas gdy UE wprowadziła bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp do swojego rynku już od 1 stycznia 2008 r., państwa AKP rozciągnęły ten proces na etapy obejmujące łącznie kilkanaście lat. Harmonogram znoszenia ceł różni się w zależności od państwa. Najszybciej (już w 2008 r.) proces ten zakończyła Papua Nowa Gwinea, zaś najpóźniej, w 2033 r. uczynią to państwa grupy *EAC*, które jednak zadeklarowały na 2023 r. zniesienie 80% ceł. Warto zaznaczyć, że przyjęte tempo znoszenia ceł wyraźnie odbiega od pierwotnej sugestii Komisji Europejskiej (10-12 lat). Długość tych okresów rodzi również obawy

⁴⁵ Zob. Teksty poszczególnych Umów o Partnerstwie Gospodarczym: Dz. U. UE L 289/1/3, 30/10/2008; Dz. U. UE L 057, 28/02/2009; Dz. U. UE L 272, 16/10/2009; Dz. U. UE L 319/3, 04/12/2009; Dz. U. UE L 59/3, 03/03/2009; Dz. U. UE L 111/2, 24/04/2012.

o niezgodność z drugim wymogiem zawartym w art. XXIV *GATT* („rozsądny czas”). Z kolei preferencyjny charakter umów oznacza jednoczesną dyskryminację towarów pochodzących z krajów trzecich. Zdaniem części autorów, również ta cecha umów EPA może być niezgodna z zapisami *GATT*⁴⁶.

Umowy EPA, z wyjątkiem zawartych w *ESA* i *EAC*, ustanawiają „partnerstwo na rzecz rozwoju”, określone również mianem „partnerstwa handlowego na rzecz zrównoważonego rozwoju”. Polityczne deklaracje zawarte są już w preambułach omawianych dokumentów. W szczególności dotyczą eliminacji ubóstwa, zrównoważonego rozwoju oraz poprawy warunków życia określonych jako zasadnicze cele umów. Dodatkowo, część umów zawiera odwołanie do Milenijnych Celów Rozwoju (*Millennium Development Goals*), Deklaracji z Johannesburga oraz zobowiązanie UE do stopniowego zwiększania wysokości pomocy rozwojowej⁴⁷.

W większości umów zapisy ustanawiające partnerstwo na rzecz rozwoju znajdują się na początku, ewentualnie za ogólnymi postanowieniami dotyczącymi celów EPA. Jest to symboliczna forma ustępstwa w stosunku do państw AKP, które dążyły do jak najszybszego uwzględnienia wsparcia na rzecz rozwoju. Należy jednak wskazać, że postanowienia dotyczące partnerstwa cechuje duża ogólnikowość, co wydaje się celowym zamierzeniem Komisji Europejskiej. Poszczególne umowy zawierają zapisy dotyczące m.in.: celów, zasad, obszarów wsparcia, zrównoważonego rozwoju, finansowania pomocy czy współpracy na forum międzynarodowym, jednak konkretne zobowiązania dotyczące wysokości pomocy oraz jej ram czasowych nie są ich częścią⁴⁸.

Umowy EPA w dużej mierze normują współpracę na rzecz rozwoju ujętą w Umowie o Partnerstwie z Kotonu, nie ustanawiając żadnych istotnych zmian. Aktualność zachowują zobowiązania stron partnerstwa w celu m.in.: odniesienia korzyści z lepszego dostępu do rynku, zwalczania ubóstwa, wspierania integracji regionalnej, stopniowej integracji z gospodarką światową, wspierania zrównoważonego rozwoju, wzmocnienia potencjału państw AKP w zakresie polityki handlowej, budowy warunków niezbędnych dla inwestycji i rozwoju sektora prywatnego, poprawy konkurencyjności i wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienia istniejących więzi między stronami na zasadzie solidarności i obopólnych korzyści. Do priorytetów wliczono, w zależności od umowy: wzmocnianie potencjału ludzkiego, integrację regionalną, rozwijanie prawnych i instytucjonalnych zdolności państw AKP, reformę systemu oraz administracji podatkowej, rozwój sektora prywatnego, przedsiębiorczości oraz poprawę otoczenia biznesu, wzrost konkurencyjności, rozwój rolnictwa, przemysłu i innych sektorów produkcyjnych, dywersyfikację struktury eksportowej, rozwój potencjału technologicznego i badawczego oraz rozwój infrastruktury regionalnej (m.in. transportu, energetyki, telekomunikacji)⁴⁹.

⁴⁶ S. Konć, *op. cit.*, s. 108-109.

⁴⁷ Zob. Preambuły Umów o Partnerstwie Gospodarczym: Dz. U. UE L 289/I/3, 30/10/2008; Dz. U. UE L 057, 28/02/2009; Dz. U. UE L 272, 16/10/2009; Dz. U. UE L 319/3, 04/12/2009; Dz. U. UE L 59/3, 03/03/2009; Dz. U. UE L 111/2, 24/04/2012.

⁴⁸ O. Elgstrom, *op. cit.*, s. 464.

⁴⁹ Dz. U. UE L 289/I/3, 30/10/2008 art. 1-6, 8; Dz. U. UE L 057, 28/02/2009 art. 4-6, 10-11; Dz. U. UE L 272, 16/10/2009 art. 1-5; Dz. U. UE L 319/3, 04/12/2009, art. 1, 3-6; Dz. U. UE L 59/3, 03/03/2009 art. 5-9.

Powyższe cele mają być realizowane za pomocą współpracy rozwojowej, która przyjmuje formę finansową lub techniczną (określoną w umowach jako niefinansowa). Postanowienia dotyczące finansowania współpracy na rzecz rozwoju budzą powszechną krytykę państw AKP, szczególnie z powodu ich ogólnikowości oraz braku jednoznacznych zapisów dotyczących wysokości pomocy. Pomimo wielokrotnie powtarzanych wniosków państw AKP i przedstawicieli organizacji pozarządowych, nie udało się zwiększyć środków na wsparcie rozwoju państw AKP oraz dostosowanie ich gospodarek do wymogów umów *EPA*, czemu miało służyć stworzenie niezależnych od Europejskiego Funduszu Rozwoju (*European Development Fund – EDF*) funduszy, powiązanych z poszczególnymi umowami *EPA*. Głównym źródłem finansowania pomocy pozostaje *EDF* oraz instrumenty finansowe budżetu ogólnego UE. Jednocześnie państwa członkowskie UE zobowiązały się dodatkowo wesprzeć państwa AKP poprzez własne polityki rozwojowe oraz wyraziły gotowość współpracy na rzecz rozwoju z innymi państwami spoza Unii. Ważną rolę odgrywają również regionalne mechanizmy finansowania umów: Regionalne Programy Indykatywne (*RIP*) oraz Krajowe Programy Indykatywne (*CIP*). W tym celu w części umów *EPA* powołano Fundusze Regionalne *UPG FORAPE*, których środki będą pochodziły z *EDF* oraz dobrowolnych wpłat z budżetów państw członkowskich UE lub innych donatorów. Z kolei pomoc techniczna przybiera postać dialogu, konferencji, seminariów, analiz i ekspertyz oraz obejmuje m.in. dziedziny reformy systemu podatkowego, administracji celnej i podatkowej, turystyki, promocji inwestycji oraz środki sanitarne i fitosanitarne⁵⁰.

KORZYŚCI I KOSZTY WYNIKAJĄCE Z UMÓW O PARTNERSTWIE GOSPODARCZYM

Wejście w życie Umów o Partnerstwie Gospodarczym niewątpliwie uwypukli kwestie wynikających z ich realizacji korzyści oraz kosztów dla krajów AKP. Według UE, największą korzyścią wynikającą z Umów będzie liberalizacja obrotu handlowego, która doprowadzi do rozwoju gospodarczego państw AKP, zwiększy konkurencyjność ich gospodarek, obniży ceny oraz będzie stymulowała inwestycje i transfer technologii. Potwierdza to przykład szybkiego rozwoju gospodarczego tzw. Tygrysów Azjatyckich. Jednak nie każdy podziela tak optymistyczne prognozy. Nie ma bowiem dostatecznych dowodów na związek liberalizacji handlu ze wzrostem gospodarczym. Według raportu Komisji Gospodarczej NZ ds. Afryki (*UNECA*) oraz raportu Komisji NZ ds. Handlu i Rozwoju (*UNCTAD*), sama liberalizacja handlu nie wystarcza do osiągnięcia wzrostu gospodarczego i redukcji ubóstwa. Niezbędny jest jeszcze kapitał ludzki, odpowiednie zarządzanie państwem i gospodarką, stabilność polityczna i gospodarcza, infrastruktura oraz polityka handlowa odpowiadająca możliwościom i uwarunkowaniom danego państwa. Jednak z drugiej strony, dotychczasowa formuła współpracy gospodarczej, oparta o jednostronne preferencje handlowe, wyczerpała

⁵⁰ Dz.U. UE L 289/I/3, 30/10/2008, art. 7; Dz.U. UE L 057, 28/02/2009 art. 7-9; Dz.U. UE L 319/3, 04/12/2009, art. 7-8; Dz.U. UE L 59/3, 03/03/2009 art. 3-4.

się, zaś ponad trzy dekady preferencyjnego traktowania państw AKP nie przyniosły zakładanych rezultatów⁵¹.

Istotnym argumentem zwolenników umów *EPA* jest wpływ ich zgodności z przepisami *WTO* na rozwój państw AKP. Umowy *EPA* gwarantują stabilne i przejrzyste ramy współpracy handlowej, zmniejszają poczucie niepewności przedsiębiorców, a przez to sprzyjają bezpośrednim inwestycjom zagranicznym. Ich zawarcie umożliwiło państwom AKP uniknąć kosztów sporów związanych z nieprzestrzeganiem klauzuli największego uprzywilejowania. Przyjęcie *EPA* wpływa też pozytywnie na wizerunek państw AKP jako stabilnych i odpowiedzialnych partnerów gospodarczych. W tym kontekście umowy *EPA* mają szansę być narzędziem stabilizacji regionalnej⁵².

Z kolei przeciwnicy liberalizacji handlu wskazują na negatywny wpływ umów *EPA* na rolnictwo i przemysł państw AKP, zmuszone konkurować z produktami pochodzącymi z Unii. Zważywszy na przewagę technologiczną oraz poziom subsydiów UE, większość z nich zostanie wyparta z rodzimych rynków. Zwolennicy liberalizacji handlu argumentują, że państwa AKP miały dość czasu na przystosowanie swoich gospodarek do wymogów konkurencji międzynarodowej. Proces liberalizacji wyznaczony jest na dłuższy okres, zaś produkty o charakterze wrażliwym są z niego wyłączone, co umożliwi ochronę wybranych, najważniejszych sektorów gospodarki państw AKP. Dodatkowo, konsumenci odczuwają pozytywnie napływ towarów z UE w postaci obniżki cen⁵³.

Największe kontrowersje budzi wpływ omawianych umów na systemy podatkowe. Są one – co dotyczy szczególnie państw afrykańskich – przestarzałe i bardzo niewydolne. Ich istotną cechą jest mały udział w strukturze dochodów państwa podatków dochodowych i niektórych podatków pośrednich, a nawet ich brak (np. VAT). Z tych względów oraz z uwagi na słabość administracji podatkowej oraz koszty poboru podatków, większość państw AKP polega na cłach jako jednym z ważniejszych źródeł dochodów budżetowych. Część państw afrykańskich jest wręcz uzależniona od ceł. Ich wartość stanowi od 4 do 6% PKB Afryki Subsaharyjskiej oraz od 7 do 10% dochodów państwa. W niektórych przypadkach, takich jak Gambia czy Republika Zielonego Przylądka, wartość ta wynosi 20% dochodów⁵⁴. Zważywszy, że UE jest głównym partnerem handlowym większości państw afrykańskich, poziom strat związanych z redukcją ceł może być bardzo znaczący, a ich konsekwencje społeczne również dotkliwe. Według raportu *UNECA*, państwa Afryki Subsaharyjskiej mogą odczuć spadek przychodów z ceł w wysokości prawie 2 mld *USD*⁵⁵. Przykładowo, dla wspomnianych Gambii oraz Republiki Zielonego Przylądka spadek ten wyniesie od-

⁵¹ C. Ochieng, *op.cit.*, s. 5-7.

⁵² S. Koné, *op.cit.*, s. 112.

⁵³ Oxfam, *Unequal Partners. How EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries*, „Oxfam Briefing Note” 2006, s. 2.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 4-5.

⁵⁵ *UNECA, Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements*, „ATPC Working in progress” 2005 nr 10, s. 67-69.

powiednio 20%⁵⁶ i 15,8%⁵⁷. Sytuacja ta negatywnie odbija się na polityce społecznej państw; większość z nich, nie będąc w stanie pokryć strat dochodami z innych źródeł, prawdopodobnie przeprowadzi cięcia w służbie zdrowia lub edukacji⁵⁸.

Zdaniem części autorów, argument utraty przychodów z ceł jest wyolbrzymiany. Według L. Hinkle, M. Hoppe i R. Newfarmera problem ten dotyczy tylko kilku państw, zaś samą skalę strat można złagodzić. Zwracają oni uwagę na szeroko rozpowszechnioną praktykę zwolnień celnych w Afryce Subsaharyjskiej, której ograniczenie pozwoli zmniejszyć straty podatkowe. Przewidywane straty ogranicza skala oraz tempo procesu znoszenia ceł, a większość systemów podatkowych państw AKP jest nieefektywna oraz kosztowna i od dłuższego czasu wymaga reform, zaś proces wdrażania umów EPA może w tym pomóc⁵⁹. Według L. Hinkle i M. Schiff postulowane zmiany powinny obejmować m.in.: restrukturyzację podatków pośrednich, liberalizację handlu usługami, regulację sektora usług i handlu, politykę kursową, administrację podatkową oraz ograniczenie nieefektywnych wydatków. Jednak w rzeczywistości tylko nieliczne państwa AKP są gotowe do przeprowadzenia reform⁶⁰.

Państwa AKP będą potrzebowały pomocy finansowej, aby sprostać wysokim kosztom dostosowania. W trakcie negocjacji strona unijna składała niesprecyzowane obietnice zwiększenia funduszy dla pokrycia tych kosztów, jednak jedyną konsekwencją stały się ogólnikowe zapisy dotyczące partnerstwa na rzecz rozwoju⁶¹. Potencjalne koszty reform mają być pokryte z EDF, co jednak oznacza przesunięcie części środków z sektorów społecznych, takich jak edukacja czy zdrowie na realizację umów EPA. Strona unijna zwraca uwagę, że konkretne zobowiązania finansowe nigdy nie były częścią EPA, zaś postulowane reformy gospodarcze powinny się opierać na potencjalnych zyskach gospodarczych, będących wynikiem ich powodzenia, a nie na dodatkowym wsparciu finansowym ze strony UE. Państwa AKP powinny dążyć do reform, widząc ich korzystne skutki, a nie mając jedynie na uwadze dodatkowe środki unijne⁶².

Jednym z celów EPA było wzmocnienie integracji regionalnej, jednak obecny stan prawny wydaje się temu nie sprzyjać, gdyż nie uwzględnia uwarunkowań funkcjonowania państw AKP. Dotyczy to w szczególności Afryki Subsaharyjskiej, gdzie działa wiele organizacji regionalnych o nakładającym się na siebie zakresie podmiotowym i sprzecznych celach oraz priorytetach w dziedzinie handlu⁶³. Sytuacja ta może wytworzyć nowe bariery w handlu regionalnym. W tej sytuacji umowy EPA mogą tyl-

⁵⁶ M. Busse, H. Grossmann, *Assessing the Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreement on West African Countries*, „Discussion Paper” nr 294, Hamburg 2004, s. 20.

⁵⁷ L. Nielsen, S.F. Zouhon-Bi, *ECOWAS. Fiscal revenue implications of the prospective economic partnership agreement with EU*, „Africa Region Working Paper Series” nr 103, Waszyngton 2007, s. 12.

⁵⁸ Oxfam, *op.cit.*, s. 5.

⁵⁹ L. Hinkle, M. Hoppe, R. Newfarme, *op.cit.*, s. 272.

⁶⁰ L. Hinkle, M. Schiff, *Economic Partnership Agreements Between Sub-Saharan Africa and the EU. A development perspective*, „The World Economy” 2004, t. 27, nr 9, s. 1331.

⁶¹ D. Sicurelli, *op.cit.*, s. 103.

⁶² L. Curran, L. Nilsson, D. Brew, *The Economic Partnership Agreements: Rationale, Misperceptions and Non-Trade Aspects*, „Development Policy Review” 2008, t. 26, nr 5, s. 546.

⁶³ L. Hinkle, M. Schiff, *op.cit.*, s. 1324-1325.

ko pogorszyć sytuację regionalnych ugrupowań integracyjnych. Liberalizacja handlu może doprowadzić do tego, że eksporterzy z UE zastąpią produkty lokalne, wywożące się z danego ugrupowania, co pogorszy i tak już niską regionalną wymianę handlową oraz podważy sens istnienia wielu umów integracyjnych⁶⁴. Proces przygotowania umów rozbił jedność wielu grup negocjacyjnych. Dotyczy to szczególnie umów o charakterze przejściowym, które mają głównie charakter państwowy, gdyż często zostały przyjęte przez pojedyncze państwa, a nie regiony, jak to było pierwotnie zakładane.

W kontekście integracji regionalnej umowy *EPA* będą miały negatywny wpływ na kraje *LDC*, które będąc objęte inicjatywą *EBA*, nie muszą brać udziału w umowach. Jednak w sytuacji, gdy zdecydują się pozostać w regionalnych ugrupowaniach integracyjnych, jednostronne preferencje handlowe staną się fikcją, a państwa te odczują negatywny wpływ przewozu unijnych towarów za pośrednictwem swoich sąsiadów będących stroną *EPA* i danego ugrupowania regionalnego. Przykładem takiego problemu jest wzrost udziału produktów europejskich w całym rynku państw *SADC* po tym, jak *RPA*, będąca członkiem grupy, zawarła z UE umowę o wolnym handlu⁶⁵.

W powyższym kontekście kosztów implementacji umów *EPA*, rodzi się pytanie o koszty pozostałych, alternatywnych form relacji handlowych AKP-UE. Interesujących informacji na ten temat dostarczają badania R. Pereza. W wyniku analiz oraz symulacji autor ten ocenił, że przystąpienie do umów *EPA* może doprowadzić do spadku produkcji przemysłowej i rolnej oraz pogorszenia bilansu handlowego w państwach AKP. Najgorzej sytuację tą odczuwają państwa Pacyfiku, które mogą doświadczyć recesji gospodarczej na poziomie od -1,32 do -1,87%, w zależności od stopnia asymetrii w znoszeniu stawek celnych. Na tym tle alternatywy *EPA* wydają się znacznie bardziej atrakcyjne. Według Pereza, również system *GSP* może przyczynić się do spadku PKB, ale w mniejszej skali. Wszystkie regiony AKP uwzględnione w badaniach Pereza doświadczyłyby recesji. Najbardziej dotkliwy spadek PKB -1,27% odnotowałyby grupa *SADC*, zaś dla wspomnianych państw Pacyfiku poziom ten wyniósłby -0,83%. Z kolei, w przypadku obliczeń dla scenariusza uwzględniającego inicjatywę *EBA*, zakładany spadek PKB jest jeszcze mniejszy. Według Pereza, *GSP* i *EBA* pozytywnie wpływają na bilans handlowy oraz chronią państwa AKP przed utratą dochodów publicznych, a co za tym idzie, mogą być korzystniejsze dla integracji regionalnej⁶⁶. W części literatury przedmiotu można spotkać krytykę badań R. Pereza, szczególnie słabości stosowanych przez niego baz danych *GTAP*⁶⁷. Warto również wskazać, że *EPA* – będąc umowami międzynarodowymi – gwarantują trwalszy dostęp do rynku unijnego, w przeciwieństwie do *EBA* i *GSP*, które mają charakter jednostronnej decyzji Komisji Europejskiej i są uzależnione od aktualnej sytuacji wewnątrz UE⁶⁸.

⁶⁴ R. Perez, *Are the Economic Partnership Agreements a First-Best Optimum for the ACP Countries?*, „Journal of World Trade” 2006, t. 40, nr 6, s.1009-1010.

⁶⁵ Oxfam, *op.cit.*, s. 8-9.

⁶⁶ R. Perez, *op. cit.*, s. 1005-1022.

⁶⁷ L. Curran, L. Nilsson, D. Brew, *op.cit.*, s. 7.

⁶⁸ L. Hinkle, M. Hoppe, R. Newfarmer, *op.cit.*, s. 276.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawiony powyżej spór dotyczący oceny Umów o Partnerstwie Gospodarczym, wpisuje się w szerszą debatę nad związkiem pomiędzy wolnym handlem a rozwojem gospodarczym. Choć na gruncie teorii ekonomii nie ma jednoznacznych dowodów dotyczących wpływu wolnego handlu na rozwój gospodarczy, żadna ze stron debaty nie neguje faktu, że handel może być motorem rozwoju. W pełni ukazuje to postępowanie UE, która w trakcie negocjacji umów *EPA* wielokrotnie podkreślała ich pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy. Przywódcy państw AKP nie podważali tego stanowiska, jednak chętniej niż długoterminowe korzyści wskazywali koszty gospodarcze umów, zwłaszcza, że te pojawiają się niemal natychmiast. Jednak niezależnie od potencjalnych kosztów i korzyści umów *EPA*, proces dostosowania się państw AKP do reguł współczesnych stosunków handlowych wydaje się nieunikniony.

Nowy model polityki rozwojowej UE, łączący tradycyjną pomoc rozwojową z szerszym wsparciem i współpracą w zakresie handlu, wydaje się próbą odpowiedzi Północy na problemy gospodarcze Południa w nowych uwarunkowaniach, jakie stawiają przed krajami rozwijającymi się procesy globalizacji. Czy ta odpowiedź jest udana? Pokażą to wyniki gospodarcze tych państw z grupy AKP, które zdecydowały się przystąpić do umów *EPA*. Pewne jest, że sukces umów *EPA* w dużym stopniu uzależniony jest od działań państw AKP, a do tego potrzebna jest polityczna wola dokonania znaczących reform, której wciąż brakuje wielu przywódcom.

mgr Bartosz Konrad Jankowski, Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, doktorant (bartoszk.jankowski@gmail.com)

Słowa kluczowe: Umowy o Partnerstwie Gospodarczym (EPA), Umowa o Partnerstwie z Kotonu, polityka rozwojowa, Grupa państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), Unia Europejska (EU)

Keywords: Economic Partnership Agreements (EPA), Cotonou Partnership Agreement, development policy African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP), European Union (EU)

Abstract

This article concerns the subject of Economic Partnership Agreements. The analyzed agreements constitute an essential element of the reform of commercial relations between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Group of States and are a new instrument of the development policy established in 2000 by the Cotonou Partnership Agreement. However, the pro-development character of the Agreements is often challenged. Therefore the purpose of this article is to analyze the Agreements within the context of the development policy of the European Union. The article presents: origins, principles and purposes of the Economic Partnership Agreements, the process of their negotiation, their terms therein and assessment of the potential results of their implementation.