

Małgorzata Czermińska

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Joanna Garlińska-Bielawska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Znaczenie porozumień o partnerstwie gospodarczym (EPAs) dla integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej

Celem artykułu jest analiza związków i konsekwencji pomiędzy funkcjonowaniem regionalnych ugrupowań w Afryce Subsaharyjskiej (SSA) a Umowami o Partnerstwie Gospodarczym (EPAs) zawieranymi z tym regionem przez Unię Europejską. Początkowo w negocjacjach EPAs dominoowało podejście integracyjne, oparte na istniejących ugrupowaniach integracyjnych. Ostatecznie jednak proces negocjacji przebiega w czterech regionalnych obszarach w Afryce, których zakres nie do końca pokrywa się z zakresem terytorialnym ugrupowań integracyjnych na tym kontynencie: Afryka Środkowa, Afryka Zachodnia, Afryka Wschodnia i Południowa, Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (SADC) oraz w dwóch pozaafrykańskich: CARIFORUM (Karaiby) i Pacyfik. Wydaje się, że jest to dyskusyjny i rodzący wiele konsekwencji sposób negocjacji dla regionu SSA, gdzie istnieją bardzo liczne, nakładające się na siebie ugrupowania integracyjne. W artykule zastosowano metodę analityczno-opisową, wykorzystując krajowe i zagraniczne źródła literaturowe, akty prawa wtórnego Unii Europejskiej w postaci rozporządzeń i dane statystyczne UNCTAD.

Słowa kluczowe: Umowy o Partnerstwie Gospodarczym (EPAs), Afryka Subsaharyjska (SSA), międzynarodowa integracja gospodarcza

Klasyfikacja JEL: F130, F150

On the significance of economic partnership agreements (EPAs) for the regional integration in Sub-Saharan Africa

The article aims at analysing the interrelations between the functioning of regional economic integration arrangements in Sub-Saharan Africa (SSA) and the Economic Partnership Agreements (EPAs) signed with the region by the European Union as well as their consequences. Initially, an integration approach (based on the existent integration arrangements) was dominating in the EPA negotiations. The negotiation process, however, covers four regions in Africa, whose scope does not necessarily overlap with integration arrangements on the Continent. These are: Central Africa, Western Africa, Eastern and Southern Africa, South African Development Community (SADC) as well as two extra-African regions: CARIFORUM (the Caribbean) and the Pacific. It seems that the way of leading the negotiations is debatable and bears many significant conse-

quences for the SSA region, where many overlapping integration arrangements exist. The article, based on Polish and international literature, utilizes analytical-descriptive method of the secondary legislation of the EU (regulations) as well as the statistical data provided by the UNCTAD.

Keywords: Economic Partnership Agreements (EPAs), Sub-Saharan Africa (SSA), economic integration

JEL classification: F130, F150

Wprowadzenie

Relacje Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) sięgają początku integracji europejskiej, gdyż już w traktacie rzymskim znalazły się zapisy o wzajemnej współpracy. W umowach zawieranych w następnych latach przewidziano m.in. wprowadzenie jednostronnych preferencji handlowych i pomoc finansową dla tej grupy krajów. Nowy etap w rozwoju wzajemnych stosunków wyznacza podpisana w 2000 r. umowa z Kotonu. Istotnym elementem tego porozumienia było wynegocjowanie w określonym czasie umów o partnerstwie gospodarczym (Economic Partnership Agreements – EPAs).

Początkowo w negocjacjach EPAs dominowało podejście integracyjne, oparte na istniejących ugrupowaniach integracyjnych. Ostatecznie jednak proces negocjacji przebiega w czterech regionalnych obszarach w Afryce, których zakres nie do końca pokrywa się z zakresem terytorialnym ugrupowań integracyjnych na tym kontynencie: Afryka Środkowa, Afryka Zachodnia, Afryka Wschodnia i Południowa, Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (South African Development Community – SADC) oraz w dwóch pozaafrykańskich: CARIFORUM (Karaiby) i Pacyfik. Wydaje się, że jest to dyskusyjny i rodzący wiele konsekwencji sposób negocjacji dla Afryki Subsaharyjskiej (Sub-Saharan Africa – SSA), gdzie istnieją bardzo liczne, nakładające się na siebie ugrupowania integracyjne.

Celem artykułu jest analiza związków i konsekwencji pomiędzy funkcjonowaniem regionalnych ugrupowań w Afryce Subsaharyjskiej (SSA) a Umowami o Partnerstwie Gospodarczym (EPAs) zawieranymi z tym regionem przez Unię Europejską.

W artykule zastosowano metodę analityczno-opisową, wykorzystując krajowe i zagraniczne źródła literaturowe, akty prawa wtórnego Unii Europejskiej w postaci rozporządzeń i dane statystyczne UNCTAD.

1. Regionalna integracja gospodarcza w Afryce Subsaharyjskiej

Regionalna integracja gospodarcza w Afryce Subsaharyjskiej nie jest zjawiskiem nowym. Korzenie niektórych ugrupowań sięgają jeszcze okresu kolonialnego (np. Southern African Customs Union – SACU), a powstanie innych w okresie

bezpośrednio postkolonialnym traktowane bywa w literaturze światowej wręcz za przejaw dezintegracji niż integracji (np. East African Community – EAC), wobec ich „znacznie lepszego funkcjonowania” w okresie kolonializmu [Hazlewood, 1988]. Jak zauważa Paweł Frankowski [2011], od początku okresu dekolonizacji liderom państw afrykańskich towarzyszyła wizja utworzenia wspólnego rynku na skalę europejską, która zaczęła się urzeczywistniać pod auspicjami Unii Afrykańskiej w 1994 r. jako Afrykańska Wspólnota Gospodarcza (African Economic Community – AEC), a jej utworzenie przewiduje się do 2028 r. Państwa kontynentu bardzo chętnie przystępowały (i dalej przystępują) do ugrupowań, uczestnicząc nawet w kilku inicjatywach naraz, a kontynent oplata gęsta sieć nakładających się na siebie porozumień integracyjnych.

Pomimo że Afryka bez wątpienia znajduje się w gronie prekursorów procesów integracyjnych na świecie, a także pomimo funkcjonowania tam największej (w stosunku do liczby państw) liczby ugrupowań i porozumień integracyjnych¹, można postawić tezę, że współcześnie Afryka pozostaje faktycznie niezintegrowana. Gospodarki afrykańskie są cały czas bardziej substytucyjne niż komplementarne i wykazują znacznie większe zainteresowanie handlem z krajami trzecimi niż partnerskimi. Trudno się temu dziwić, jeżeli dla 20 afrykańskich krajów ponad 60% eksportu stanowi jeden produkt [ECA, 2004]. W konsekwencji, zależnie od statystyk, na początku XXI w. handel wewnątrzregionalny w Afryce szacowano w przedziale 10–20%, podczas gdy w UE wynosi on ponad 60% [Lamy, 2010]. Tak więc integracja regionalna (zakładając, że spełnione zostają jej podstawowe warunki) wydaje się istotnym instrumentem pomocnym w zwiększeniu zdolności produkcyjnych i stymulowaniu rozwoju gospodarczego państw regionu, z których większość to gospodarki małe i słabo lub bardzo słabo rozwinięte [Garlińska-Bielawska, 2015]. Prawie jedna trzecia z nich (15) ma populację mniejszą niż 3 mln mieszkańców, a niecałe trzy czwarte (35) mniejszą niż 20 mln. Blisko połowa państw subsaharyjskich osiąga roczny dochód *per capita* poniżej 1000 USD, a aż piętnaście z nich poniżej 500 USD [UNCTAD, 2015].

¹ W Afryce Subsaharyjskiej wyróżnić można następujące ugrupowania integracyjne: Zachodnioafrykańską Unię Ekonomiczną i Monetarną (Union Économique et Monétaire Ouest Africaine – UEMOA), Unię Ekonomiczną i Monetarną Państw Afryki Centralnej (Communauté Économique et Monétaire des États de l’Afrique Centrale – CEMAC), Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Centralnej (Economic Community of Central African States – ECCAS), Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA), Wspólnotę Państw Afryki Wschodniej (East African Community – EAC), Wspólnotę Rozwoju Afryki Południowej (Southern African Development Community – SADC), Unię Celną Afryki Południowej (Southern African Customs Union – SACU), Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (Economic Community of West African States – ECOWAS).

2. Umowy o partnerstwie gospodarczym EPAs z subsaharyjskimi krajami AKP – stan zaawansowania rokowań

Szczególne stosunki łączą UE z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), czyli byłymi koloniami niektórych państw członkowskich. Od 1975 r. korzystały one z bezcłowego dostępu do rynku UE dla wszystkich towarów przemysłowych i rolnych, z wyjątkiem – konkurencyjnych wobec towarów unijnych – produktów strefy umiarkowanej objętych wspólną polityką rolną. Były to preferencje jednostronne, przyznawane na mocy konwencji z Lomé, które miały się przyczynić do wzrostu wymiany handlowej. Przez blisko trzydzieści lat obowiązywania tych konwencji traktowano je jako instrument wzrostu i rozwoju, w szczególności przez zaniechanie stosowania naczelnych zasad GATT, tj. zasady niedyskryminacji (KNU) oraz zasady wzajemności, czyli równości korzyści i koncesji (ustępstw). Tak prowadzona wymiana handlowa nie przyniosła oczekiwanych rezultatów – udział eksportu z krajów AKP do UE w rynku unijnym znacznie zmalał z 6,7% w 1976 r. do 2,8% w 1994 r. Średnio ponad 40% eksportu krajów AKP trafiało do UE, chociaż proporcje te są różne dla poszczególnych krajów regionu [European Commission, 1996]. Nie zmieniła się też struktura eksportu krajów Afryki Subsaharyjskiej do UE – produkty eksportowane przez większość państw SSA pozostawały takie same, tzn. surowce mineralne lub artykuły nisko przetworzone i zupełnie nieprzetworzone.

Porozumienie o partnerstwie z Kotonu z 2000 r. zawarte na dwadzieścia lat (od marca 2000 r. do lutego 2020 r.), z możliwością rewizji co pięć lat (co miało miejsce już dwukrotnie), przewidywało rozpoczęcie negocjacji regionalnych umów o partnerstwie gospodarczym (EPAs) w latach 2002–2007. Miały to być nowe, zgodne z zasadami WTO umowy handlowe, przewidujące stopniowe usuwanie barier na zasadzie wzajemności w handlu między stronami oraz rozszerzające współpracę na wszystkie dziedziny związane z handlem, w szczególności na usługi i inwestycje, prawa autorskie i ochronę środowiska, kontrole graniczne i procedury celne. W przypadku handlu towarami w porozumieniu z Kotonu była mowa o liberalizacji w zasadzie całego handlu między stronami, co według interpretacji UE oznacza około 90% wzajemnych obrotów. Ze strony UE asymetryczna liberalizacja obejmuje prawie 100% wzajemnego handlu, a ze strony krajów AKP – 80%, co w rezultacie oznacza liberalizację około 90% wzajemnej wymiany towarów. W założeniu umowy miały także wspierać integrację regionalną i propagować stopniowe włączanie gospodarek państw AKP do światowego systemu handlu. Przewidziano także pomoc rozwojową, przyznawaną przez Europejski Fundusz Rozwoju (EFR), który nie wchodzi w zakres budżetu UE (co istotne ze względu na procedurę głosowania).

Początkowo w negocjacjach EPAs, zgodnie z założeniami, dominowało podejście integracyjne, oparte na istniejących regionalnych ugrupowaniach w Afryce. Ostatecznie jednak proces negocjacji EPAs przebiega w sześciu regionalnych obszarach, nie pokrywających się z afrykańskimi ugrupowaniami integracyjnymi: CARIFORUM (Karaiby) i Pacyfik oraz czterech w Afryce: Afryka Środkowa, Afryka Zachodnia, Afryka Wschodnia i Południowa, Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (SADC). Negocjacje z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku toczą się od wielu lat, a zaawansowanie rokowań jest zróżnicowane. W przewidzianym czasie, określonym w porozumieniu z Kotonu, tj. do końca 2007 r., udało się zawrzeć EPA jedynie z krajami karaibskimi. Jeśli chodzi o państwa Afryki Subsaharyjskiej, to cztery z grupy państw Afryki Południowej: Madagaskar, Mauritius, Seszele i Zimbabwe (Komory i Zambia zapowiedziały późniejsze podpisanie umowy) podpisały tymczasowe EPA (interim EPA), a umowa obowiązuje tymczasowo od 14 maja 2012 r. Kamerun (Afryka Środkowa) również podpisał interim EPA w 2009 r., umowa została jednak ratyfikowana przez ten kraj dopiero 22 lipca 2014 r. i jest tymczasowo stosowana od 4 sierpnia 2014 r. Pierwotnie kraje EAC przystąpiły do negocjacji EPA w ramach różnych struktur regionalnych, ale potem podjęto negocjacje w ramach ugrupowania. Tak więc część obszarów regionalnych jest w trakcie podpisywania porozumień (np. SADC, EAC), a niektóre w fazie negocjacji (np. Afryka Wschodnia, Południowa i Środkowa). Wszystkie już zawarte umowy mają charakter przejściowy (*interim agreement*) i obejmują jedynie liberalizację obrotów towarowych.

W lutym 2001 r. dla państw najsłabiej rozwiniętych (LDC) wprowadzono inicjatywę EBA (Everything but Arms Arrangement), oznaczającą bezcłowy i bez ograniczeń ilościowych dostęp do rynku UE dla wszystkich towarów, z wyjątkiem działu 93 Nomenklatury Scalonej, tj. broni i amunicji. Rozłożona w czasie została redukcja ceł na banany, ryż i cukier, a zakończona w 2009 r. Preferencje te ustanowiono na czas nieokreślony, nie podlegają też przeglądowi okresowemu, tak jak ogólny system GSP.

Ze względu na niski stopień zaawansowania negocjacji handlowych EPAs z państwami Afryki, UE przyjęła rozporządzenie dotyczące dostępu do rynku – Market Access Regulation (MAR), określające warunki wcześniejszego i tymczasowego stosowania przez UE preferencji handlowych w oczekiwaniu na ratyfikację umów o partnerstwie gospodarczym [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1528/2007]. To rozwiązanie pomostowe obejmuje kraje, które negocjowały EPA, ale do 31 grudnia 2007 r. jeszcze ich nie podpisały i nie ratyfikowały (wymieniono je w załączniku 1 MAR). Jeśli kraj AKP nie spełnia już kryteriów rozporządzenia (art. 2 ust. 3), należy cofnąć mu preferencje handlowe. Zostaną one zastąpione preferencjami wynikającymi z unijnego systemu GSP, jeśli kraje się do niego kwalifikują; jeśli nie – dany kraj będzie traktowany na zasadzie KNU. Termin wejścia w życie tej zmiany przypadł na 1 października 2014 r.

Termin zakończenia negocjacji wszystkich EPAs nie jest jeszcze możliwy do określenia. Niewątpliwie jednak zamknięcie tych negocjacji jest istotne dla UE, w szczególności dla Komisji Europejskiej, także ze względu na fakt zmian w rozporządzeniu o dostępie do rynku z dniem 1 października 2014 r. Kraje AKP, które nie podpisały ani nie zastosowały pełnej lub tymczasowej umowy o partnerstwie gospodarczym, straciły preferencyjny dostęp do rynków UE 1 października 2014 r.

3. Umowy o partnerstwie gospodarczym EPAs a integracja regionalna państw Afryki Subsaharyjskiej i ich relacje handlowe z UE

Wymóg otwarcia swoich rynków towarowych jest szczególnie trudny dla krajów SSA ze względu na wysokie bariery celne i konieczność sprostanienia dużej konkurencji towarów europejskich. Dotyczy to w szczególności towarów rolnych, subsydiowanych w ramach wspólnej polityki rolnej. Najwyższe średnie stawki celne w imporcie z UE stosują kraje CEMAC – 13,5% oraz COMESA – 12%, a najniższe SADC – 7,1% oraz ECOWAS – 8,1%. Wspomnieć należy, że np. dla SADC stawki celne w handlu wewnętrznym wyniosły średnio około 15%, czyli dwa razy więcej niż wobec towarów unijnych. Natomiast jeśli chodzi o wysokość stawek celnych dla poszczególnych grup towarów, to tradycyjnie najwyższe dotyczą artykułów rolnych; kominy celne występują w przypadku żywności (COMESA – 36%), CEMAC i SADC szczególnie chronią tekstylia (również ze względów fiskalnych) oraz COMESA (przemysł metalurgiczny) [Fontagne, Mitaritonna, Laborde, 2008]. Cła w państwach afrykańskich pełnią nie tylko funkcję fiskalną, ale także ochronną wobec rodzimych producentów. Ponadto niektóre państwa afrykańskie stosują podatki eksportowe, które mają ułatwić dostęp do surowców krajowym przedsiębiorstwom. W przeciwnym razie surowce te byłyby bez żadnych ograniczeń eksportowane do odbiorców zagranicznych, oferujących korzystniejsze ceny. W przypadku bankructwa przemysłu rodzimego mogliby oni wykorzystać swoją sytuację monopolisty i wywierać presję na ceny tych surowców. Oczywiście redukcja lub zniesienie ceł oznacza spadek wpływów z tego tytułu. Jako rekompensatę przewidziano dofinansowanie z EFR. Nie są to jednak dodatkowe środki, ale już wcześniej przewidziane w wydatkach tego funduszu.

W ciągu pół roku po ratyfikacji przejściowych EPAs państwa są zobowiązane do podjęcia negocjacji pełnych umów. Pełne umowy o partnerstwie gospodarczym wymuszają także liberalizację w innych obszarach, takich jak inwestycje czy usługi. Wydaje się, że bardziej niż o liberalizację obrotów towarowych chodzi o liberalizację sektora usług, w szczególności finansowych, telekomunikacji, budownictwa, transportu czy zamówień publicznych. W tym ostatnim przypadku

wiele firm afrykańskich, funkcjonujących dzięki umowom zawierany z własnym rządem, znalazłoby się w trudnej sytuacji, nie mogąc sprostać konkurencji ze strony firm europejskich. Poza tym zaznaczyć należy, że kraje LDC korzystające z jednostronnych preferencji EBA nie mają wystarczającej motywacji do negocjowania EPA, bo i tak mają zapewniony bezcłowy dostęp do rynku UE dla prawie wszystkich towarów (tab. 1). Kraje te nic zatem nie zyskają, podpisując EPA, ponieważ otrzymają takie same preferencje, jakie przyznano im w ramach EBA, a mają wiele do stracenia przez otwarcie swoich rynków dla towarów unijnych. Z kolei kraje nie zaliczane do grupy LDC (14 państw non-LDCs) korzystały z preferencyjnego dostępu do rynku na mocy MAR albo w ramach GSP.

Tabela 1. Status i warunki dostępu krajów Afryki Subsaharyjskiej do jednolitego rynku UE (stan na wrzesień 2015 r.)

Region	EPAs (MAR)	EBA	GSP
Afryka Centralna	Kamerun	Republika Środkowo-afrykańska Demokratyczna Republika Konga Czad Gwinea Równikowa Wyspy św. Tomasza i Książęce	Gabon* Republika Konga
Afryka Wschodnia i Południowa	EAC (negocjacje interim EPA zakończone 16 października 2014 r., przygotowywany tekst końcowy porozumienia): Burundi, Kenia , Ruanda Tanzania, Uganda ESA: Madagaskar, Mauritius Seszele, Zimbabwe	Dżibuti Erytrea Etiopia Malawi Somalia Sudan Zambia	–
Afryka Zachodnia	Wybrzeże Kości Słoniowej ECOWAS (negocjacje EPA zakończone 6 lutego 2014 r., tekst parafowany 30 czerwca 2014 r. i 10 lipca 2014 r.) Benin, Burkina Faso Republika Zielonego Przylądka (usunięta z listy LDC od 1 stycznia 2008 r.) Ghana , Gambia, Gwinea Gwinea-Bissau, Liberia, Mali Mauretania, Niger, Nigeria Senegal, Sierra Leone, Togo	–	Nigeria

Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (SADC)	Negocjacje EPA zakończone 15 czerwca 2014 r., przygotowany tekst końcowy Botswana , Lesotho Mozambik, Suazi RPA (obecnie obowiązuje ATDC)	Angola Tanzania	–
---	---	--------------------	---

* Czcionką pogrubioną zaznaczono kraje nie zaliczane do grupy krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Komisja Europejska, 2016].

Komisja Europejska chce doprowadzić do zawarcia EPAs z wszystkimi krajami AKP i w tym celu wywierała na nie presję w przeszłości. Pierwszy krytyczny okres przypadł na koniec 2007 r., kiedy to kończył się przyznany przez WTO waiver (odstępstwo od naczelných zasad) dla preferencyjnego handlu z krajami AKP. Aby skłonić państwa SSA do negocjacji EPAs, Unia Europejska zagroziła wycofaniem preferencji, co oznaczałoby istotne pogorszenie warunków dostępu do rynku unijnego dla krajów non-LDC. Żeby tego uniknąć, państwa te musiały do końca 2007 r. podjąć negocjacje interim EPA. Umowy te miały wszystkie zasadnicze cechy pełnych umów EPA (ale dotyczyły jedynie handlu towarami) oraz były zawierane z pojedynczymi krajami, a nie z całym regionem.

W 2011 r. UE zaproponowała znaczące zmiany w systemie GSP oraz w MAR. Obydwie propozycje spotkały się ze sprzeciwem krajów SSA, gdyż oznaczałyby wyższe stawki celne w imporcie do UE dla tych krajów, które nie podpisały EPAs. Z powodu wolnego tempa negocjacji porozumień UE zaproponowała bowiem, aby wykluczyć z preferencji te kraje, które nie podpisały lub w ogóle nie podjęły negocjacji umów o partnerstwie gospodarczym. Mogłyby one korzystać z preferencji GSP, jeśli spełniłyby zaostrzone kryteria kwalifikacji do tego systemu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie GSP kraj sklasyfikowany przez Bank Światowy jako kraj o wysokim dochodzie lub o średnio wysokim dochodzie przez trzy kolejne lata nie powinien korzystać z preferencji w ramach GSP [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012]. Przepis ten nie miał jednak zastosowania do 21 listopada 2014 r. w odniesieniu do krajów, które przed 20 listopada 2012 r. parafowały dwustronną umowę o preferencyjnym dostępie do rynku.

Mimo że podstawowe cele EPAs obejmują zwłaszcza wzmocnienie ugrupowań regionalnych i wspieranie wymiany handlowej, w rzeczywistości nie zawsze tak się dzieje. Można zaryzykować tezę, że jeśli chodzi o znaczenie EPAs dla procesów integracyjnych w Afryce, to w efekcie integracja gospodarcza z UE może odbywać się kosztem spowolnienia postępu integracji regionalnej na kontynencie (chodzi o rzeczywistą konsolidację ugrupowań regionalnych w celu zwiększenia wymiany wewnątrzregionalnej). Otwarcie rynków AKP może zaszkodzić rozwojowi gospodarek afrykańskich, a zawarcie porozumień z poszczególnymi regio-

nami może załamać spójność grupy krajów AKP, szkodząc tym samym zdolności przetargowej bloku [Frankowski, 2011].

Ponadto stosowanie różnych warunków dostępu do rynku unijnego (GSP, EBA, KNU, EPA) wobec państw należących do tego samego ugrupowania (zwłaszcza tworzących unie celne) uniemożliwia konsolidację w celu stymulowania handlu regionalnego i oznacza konieczność przeprowadzania kontroli granicznych dla towarów eksportowanych/importowanych do/z UE (tab. 2). W szczególności mowa tutaj o krajach LDC (preferencje EBA) oraz krajach nienależących do tej grupy, które mogłyby stracić preferencyjny dostęp do rynku UE, jeśli nie podpisałyby EPAs i nie otworzyłyby swych rynków dla towarów unijnych (tab. 2). Kraje, które ratyfikowały interim EPAs, zobowiązały się do negocjowania w przyszłości pełnych porozumień o partnerstwie, przewidujących – jak wcześniej wspomniano – liberalizację usług i inwestycji. Ponieważ w ugrupowaniach regionalnych nie ma pełnej zgody na objęcie tych wrażliwych sektorów gospodarki liberalizacją, Komisja Europejska negocjuje pełne EPAs z poszczególnymi państwami (z wyjątkiem Afryki Zachodniej), mimo założenia negocjacji z całym regionem, a to również osłabia regionalne ugrupowania integracyjne. Wycofanie preferencji z powodu nieratyfikowania w odpowiednim czasie EPAs również w różnym stopniu dotyka kraje określonego ugrupowania, np. w EAC tylko Kenię, w SADC – Botswanę, Namibię i Suazi, w ECOWAS – Ghanę i Wybrzeże Kości Słoniowej (tab. 2).

Tabela 2. Ugrupowania integracyjne w Afryce Subsaharyjskiej oraz ich bieżący i przyszły dostęp do rynku unijnego, jeśli nie ratyfikowałyby EPAs

EAC	SADC	ESA	Afryka Środkowa	ECOWAS
Dostęp taki sam				
Burundi (EBA) Ruanda (EBA) Tanzania (EBA) Uganda (EBA)	Lesoto (EBA) Mozambik (EBA) Angola (EBA)	Dżibuti (EBA) Erytrea (EBA) Etiopia (EBA) Somalia (EBA) Sudan (EBA) Malawi (EBA)	Czad (EBA) Demokratyczna Republika Konga (EBA) Republika Środkowoafry- kańska (EBA) Kongo (GSP), Gwinea Równi- kowa (EBA) Wyspy św. Toma- sza i Książęce (EBA)	Benin Burkina Faso Gambia Gwinea Gwinea-Bissau Liberia Mali Mauretania Niger Senegal Sierra Leone Togo (wszystkie EBA) Nigeria (GSP)***

EAC	SADC	ESA	Afryka Środkowa	ECOWAS
Pogorszenie warunków dostępu				
Kenia (z MAR na GSP)	Suazi (z MAR na GSP) od 1 października 2014 r Botswana* (z MAR na KNU) Namibia* (z MAR na KNU)		Kamerun (z MAR na GSP) od 1 października 2014 r. Gabon (z GSP na KNU**)	Republika Zielonego Przylądka (z MAR na GSP) Ghana (z MAR na GSP) od 1 października 2014 r. Wybrzeże Kości Słoniowej (z MAR na GSP) od 1 października 2014 r.
Poprawa warunków dostępu				
		Mauritius (z MAR na EPA) Madagaskar (z MAR na EPA) Seszele (z MAR na EPA) Zimbabwe (z MAR na EPA)		

* Botswana i Namibia zostały sklasyfikowane przez Bank Światowy jako kraje o średnio wysokim dochodzie (*upper-middle*), w latach 2011, 2012 i 2013 powinny zatem zostać wyłączone z GSP. Niemniej jednak oba kraje parafowały przed 20 listopada 2012 r. dwustronną umowę z Unią o preferencyjnym dostępie do rynku, która zasadniczo w zakresie całego handlu zapewnia taki sam poziom preferencji taryfowych jak system GSP lub lepszy, aczkolwiek jeszcze jej nie stosują. Ze względu na dokonywane corocznie przeglądy listy krajów objętych GSP wyłączenie takie stanie się skuteczne z dniem 1 stycznia 2016 r.

** Gabon został zaliczony do krajów o wyżej niż średnio wysokim dochodzie [Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1016/2014].

*** W przypadku Nigerii obowiązuje czasowe zawieszenie preferencji taryfowych wynikających z systemu GSP do 31 grudnia 2016 r. dla skór i skórek surowych oraz skór wyprawionych [Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1213/2012].

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1528/2007; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1016/2014; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 527/2013; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012; *EPAs – still pushing the wrong deal for Africa?*].

Wycofanie preferencyjnego dostępu do rynku UE przyznanego na podstawie MAR najbardziej dotknęłoby Suazi – 96% jego całkowitego eksportu do UE (zwłaszcza cukru trzcinowego surowego i do rafinacji, którego nie obejmują preferencje GSP), Zimbabwe (71%) i Kenię – 70% eksportu do UE (głównie ogrodnictwo i kwiaciarstwo), a także Namibię (51%), eksportującą głównie mięso wołowe i produkty rybołówstwa [szerzej: Bartels, Goodison, 2011].

Podsumowanie

Po pierwsze, należy stwierdzić, że zawieranie EPAs ma znaczenie dla integracji regionalnej państw SSA. Pomimo założenia o uwzględnianiu specyfiki regionu i wspieraniu integracji regionalnej w Afryce, działania UE mogą wywołać czasem wręcz odwrotny skutek, powodując rozbitcie jednolitego bloku krajów i zwiększając konkurencję między poszczególnymi państwami członkowskimi ugrupowań.

Po drugie, wskazana byłaby większa elastyczność przy zawieraniu EPAs ze strony krajów UE i niewywieranie presji na zawarcie umów o partnerstwie gospodarczym przez kraje SSA. Być może warto byłoby zmodyfikować rozwiązanie szczególne w ramach GSP w postaci EBA, tak aby mogła z niego korzystać większość państw SSA. W ten sposób można by uniknąć różnych warunków dostępu do rynku unijnego krajów z tego samego regionu. Jednocześnie kraje, które nie są w stanie zawrzeć EPAs, miałyby zapewniony preferencyjny dostęp do rynku UE, co stanowiłoby swego rodzaju alternatywę dla EPAs.

Po trzecie, EPAs raczej nie wyznaczają nowego wymiaru relacji handlowych zarówno dla państw UE, jak i AKP, a w szczególności dla państw SSA. Nowy charakter relacji handlowych przewidzianych w tych umowach polega głównie na zastąpieniu preferencji jednostronnych preferencjami wzajemnymi. Oznacza to w praktyce konieczność stopniowego otwarcia przez kraje afrykańskie swoich rynków dla towarów europejskich. Umowy stanowią raczej nowy krok we wzajemnych relacjach handlowych. Szczególny problem dla wielu krajów SSA stwarza konieczność zawarcia pełnych EPAs przewidujących liberalizację sektora usług, co powodować będzie bardzo dużą konkurencję ze strony firm europejskich, z którą pomioty afrykańskie mogą sobie nie poradzić.

Po czwarte, jeśli jednym z głównych celów partnerstwa gospodarczego ma być wspieranie rozwoju w krajach SSA, istotne jest, żeby pozwolić tym krajom na forsowanie własnych rozwiązań, w tym mających na celu ochronę nowych gałęzi przemysłu przed konkurencją z UE (dotyczy to również, a może zwłaszcza, sektora usług). Konieczna byłaby także większa rekompensata z tytułu utraty, często znacznych, wpływów z ceł.

Zaletą porozumień o partnerstwie gospodarczym jest natomiast to, że stanowią one efekt negocjacji, a nie są narzucane jednostronnie. Niemniej jednak Unia Europejska nie powinna występować jako partner silniejszy, wymuszający określone rozwiązania.

Podziękowania, źródła finansowania

Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

wie oraz Wydziałowi Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

Bibliografia

- Bartels L., Goodison P., 2011, *EU Proposal to End Preferences of 18 African and Pacific States. An Assessment*, London.
- ECA, 2004, *Accelerating Africa's Integration*, www.economicswbinstitute.org [dostęp: 20.03.2016].
- EPAs – still pushing the wrong deal for Africa?, <http://www.bothends.org/nl/Publicaties/BE-project-sheets/document/76/Economic-Partnership-Agreements---still-pushing-the-wrong-deal-for-Africa-> [dostęp: 01.03.2016].
- European Commission, 1996, Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century, COM(96)570) November.
- European Commission, 2016, *Countries and regions*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions> [dostęp: 01.03.2016].
- Fontagne L., Mitaritonna C., Laborde D., 2008, *An Impact Study of the EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) in the six ACP Regions*, CEPII-CIREM, Commission of the European Union – Directorate General for Trade.
- Frankowski P., 2011, *Umowy o partnerstwie gospodarczym jako instrument promowania integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej*, Centrum Europejskie Natolin, z. 44.
- Garlińska-Bielawska J., 2015, *Determinanty afrykańskich procesów integracyjnych na tle modelu integracji europejskiej*, Krakowskie Studia Międzynarodowe, nr 4.
- Hazlewood A., 1988, *The East African Community*, [w:] *International Economic Integration*, ed. A.M. El-Agraa, Macmillan, London.
- Komisja Europejska, 2016, ec.europa.eu [dostęp: 01.03.2016].
- Lamy P., 2010, *Regional integrations in Africa. Ambitions and vicissitudes*, www.notre-europe.eu [dostęp: 08.03.2016].
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1016/2014 z 22 lipca 2014 r., Dz. Urz. L 283 z 27 września 2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 527/2013 z 21 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1528/2007, Dz. Urz. L 165 z 18 czerwca 2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r., Dz. Urz. L 303 z 31 października 2012 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1528/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r., Dz. Urz. L 348 z 31 grudnia 2007 r.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1213/2012 z 17 grudnia 2012 r., Dz. Urz. L 348 z 18 grudnia 2012 r.
- UNCTAD, 2015, <http://unctadstat.unctad.org> [dostęp: 08.03.2016].
- Wildner T., 2011, *Die Economic Partnership Agreements (EPA) zwischen der EU und den AKP-Staaten*, Fokus: Westafrika, Action Solidarité Tiers Monde, Luksemburg.