



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.5.2011
SEK(2011) 537 wersja ostateczna

WEWNĘTRZNY DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

uzupełniająca

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych

{KOM(2011) 241 wersja ostateczna}

{SEK(2011) 536 wersja ostateczna}

WEWNĘTRZNY DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

uzupełniająca

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych

1. Definicja problemu

1.1 Wprowadzenie

Ogólny system preferencji („system”) przyczynia się do zwalczania ubóstwa w krajach rozwijających się, szczególnie w krajach najslabiej rozwiniętych, oferując im preferencje dotyczące przywozu, tak aby wygenerować dochód z handlu międzynarodowego lub przyczynić się do jego wzrostu. System obejmuje również zachęty w formie dodatkowych preferencji taryfowych dla krajów, które zobowiązały się do dążenia do zrównoważonego rozwoju i przestrzegania zasady dobrych rządów. W ramach obecnego systemu dąży się do osiągnięcia celów ustanowionych w komunikacie Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli systemu ogólnych preferencji taryfowych (GSP) Wspólnoty na dekadę 2006/2015. W ramach systemu przyznaje się preferencyjny dostęp do rynków UE na ogólnych i niedyskryminacyjnych zasadach 176 kwalifikowalnym państwom i terytoriom. System składa się z trzech rozwiązań:

- rozwiązania ogólnego (zwanego często „GSP”);
- szczególnego rozwiązania motywacyjnego dotyczącego zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów (zwanego „GSP+”), w ramach którego przyznawane są dodatkowe preferencje taryfowe jako motywacja dla szczególnie podatnych na zagrożenia krajów rozwijających się do ratyfikacji i wdrażania 27 konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrych rządów;
- rozwiązania „wszystko oprócz broni” (Everything But Arms arrangement - EBA), umożliwiającego krajom najslabiej rozwiniętym wolny od ceł i kontyngentów dostęp do rynku UE.

Obecny system GSP realizowany jest przez kolejne rozporządzenia, z których każde obowiązuje przez trzy lata. Obecne rozporządzenie w sprawie GSP stosuje się do dnia 31 grudnia 2011 r. Dnia 26 maja 2010 r. Komisja przyjęła wniosek o przedłużenie obowiązywania obecnego rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2013 r., aby dać czas na przygotowanie przeglądu systemu GSP w związku z wydłużeniem procedur legislacyjnych wprowadzonych na mocy traktatu lizbońskiego. Zakończony niedawno przegląd

śródkresowy stanowi podstawę dla wniosku w sprawie zmienionego rozporządzenia, który Komisja ma zamiar przedstawić w celu zastąpienia obecnego systemu w chwili jego wygaśnięcia w 2013 r. Rozwiązanie EBA oraz postanowienia w zakresie reguł pochodzenia nie są objęte zakresem tej rewizji: w przypadku rozwiązania – gdyż nie podlega ono przeglądom okresowym; w przypadku reguł pochodzenia zaś, gdyż nowe prawodawstwo w zakresie reguł pochodzenia weszło w życie w 2011 r.

1.2 Konsultacje i wiedza specjalistyczna

Ocenę skutków przygotowano po przeprowadzeniu szerokich konsultacji z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami (w tym przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, przemysłu, krajów korzystających, Parlamentu Europejskiego i państw będących członkami WTO). Wzięto pod uwagę opinie tych stron, co podkreślono wielokrotnie w głównym sprawozdaniu. Minimalne standardy Komisji dotyczące konsultacji zostały spełnione. Aby ocenić zakres, w jakim system UE spełnia zapotrzebowania krajów rozwijających się, zewnętrzny konsultant - Centre for Analysis of Regional Integration w Sussex (CARIS) - przeprowadził ocenę śródkresową. Ostateczne sprawozdanie opublikowano dnia 26 maja 2010 r. na stronie internetowej DG ds. Handlu¹. W stosownych przypadkach wyniki tego opracowania ujęto w głównym sprawozdaniu.

1.3 Silne i słabe strony obecnego systemu GSP

W wyniku oceny obecnego systemu GSP (2010) przeprowadzonej przez CARIS stwierdzono, że:

- istnieją konkretne dowody na to, że preferencje w ramach unijnego GSP mogą skutecznie przyczynić się do zwiększenia wywozu krajów rozwijających się i ich dobrobytu;
- wskaźniki korzystania z systemów GSP są wysokie i pozytywnie skorelowane z rozmiarem marginesu taryfowego i marginesu uprzywilejowania;
- około połowa zysków z marginesów uprzywilejowania trafia do krajów eksportujących;
- reżim GSP+ miał pozytywny wpływ na ratyfikację 27 konwencji, co było wymogiem kwalifikowalności, lecz postępy w ich skutecznej realizacji są o wiele mniej wyraźne.

System podlega jednak pewnym ograniczeniom strukturalnym lub ograniczeniom innej natury, wyszczególnionym zarówno w opracowaniu CARIS jak i w głównym sprawozdaniu. Istnieją również pewne kwestie szczególne, którymi należy się zająć w procesie przeglądu; są one streszczone w schemacie problemu na następnej stronie.

Nieoptymalne ukierunkowanie na kraje korzystające

Presja konkurencyjna na kraje najsłabiej rozwinięte wywierana jest w dużym stopniu przez inne kraje korzystające z GSP. Wiele krajów o wysokim dochodzie wciąż korzysta z

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/may/tradoc_146196.pdf

systemu, gdyż ich eksport nadal nie jest wystarczająco zróżnicowany. Takie kraje dysponują środkami pozwalającymi na osiągnięcie większego zróżnicowania bez pomocy unijnych preferencji. To samo odnosi się do tzw. krajów o średniowysokich dochodach. Kraje, które korzystają z preferencji w ramach innych dwustronnych umów preferencyjnych z UE nadal korzystają również z systemu GSP. Korzystanie z preferencji GSP przez kraje o wysokim dochodzie, kraje o średniowysokich dochodach oraz kraje już korzystające z innych dwustronnych umów preferencyjnych powoduje zwiększenie presji konkurencyjnej na wywóz z biedniejszych, podatnych na zagrożenia krajów, których potrzeby są o wiele większe i w związku z tym zasługują na zwiększoną uwagę.

Nieoptymalny mechanizm znoszenia preferencji

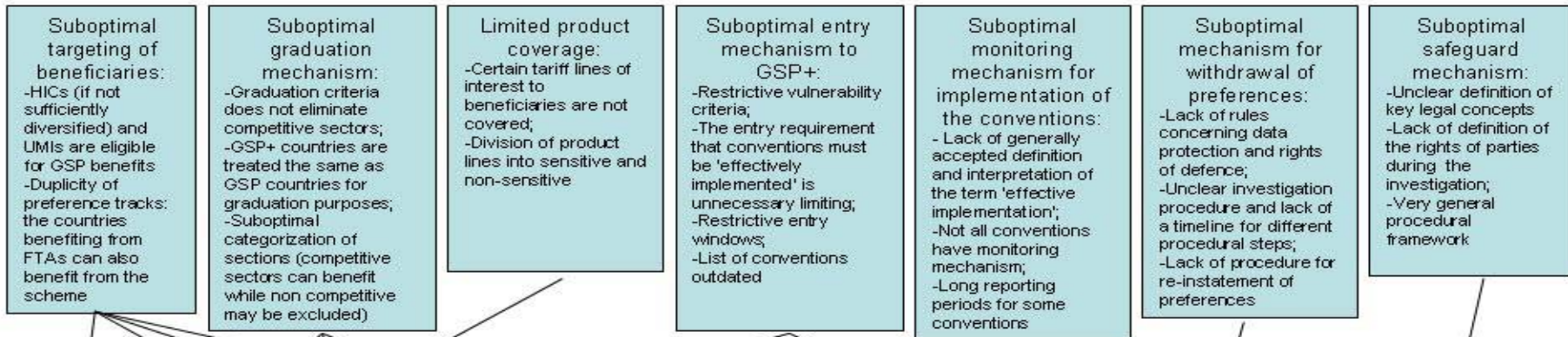
Wschodzące rozwijające się gospodarki doprowadziły do powstania wyjątkowo skutecznych sektorów produkcji zorientowanych na wywóz, które są bardzo konkurencyjne w skali światowej. Sektory te czerpią korzyści z systemu, choć zapewne nie potrzebują już dłużej preferencji, aby ich obecność w UE była znacząca. Wywierają one presję konkurencyjną na przemysł UE oraz stanowią przeszkodę w wejściu na rynek dla krajów biedniejszych, które w związku z tym muszą podwoić wysiłki, aby zróżnicować swoją podstawę eksportową. System GSP posiada mechanizm eliminacji konkurencyjnych sektorów z konkretnych krajów oraz wycofywania preferencji – mechanizm znoszenia preferencji. W ramach obecnego systemu mechanizm ten był prawie nieużywany. Z ponad 2400 krajów-sektorów zniesiono preferencje w przypadku jedynie 20, z czego 13 to sektory z Chin. Wskazuje to na niewystarczającą efektywność obecnego mechanizmu znoszenia preferencji w zapewnianiu skuteczności i wydajności systemu. Innym słabym punktem mechanizmu jest to, że znoszenie preferencji opiera się na sekcjach taryfy celnej UE, które są tak obszerne i niejednorodne, że produkty, które niekoniecznie są konkurencyjne są wykluczone, gdyż objęte są kategorią, w której dominują produkty z zupełnie innego, wysoko konkurencyjnego sektora przemysłu.

Niewystarczający zakres produktów

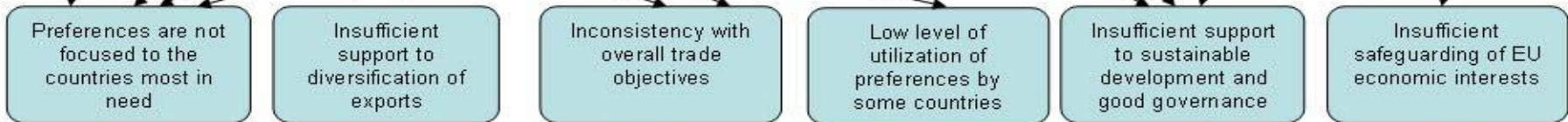
System GSP obejmuje wiele produktów, których zakres jest jednak niepełny. Obecnie 9 % wszystkich linii taryfowych znajduje się poza systemem i objęte jest pozytywnymi taryfami. Kraje najbardziej potrzebujące niekiedy nie są w stanie uzyskać dostępu do rynku UE, ponieważ chciałyby dokonać wywozu niektórych z tych produktów. Inne ograniczenie zakresu produktu wynika *de facto* z podziału linii taryfowych produktu na wrażliwe i niewrażliwe: dostęp dla produktów niewrażliwych jest zwolniony z ceł, zaś produkty wrażliwe otrzymują tylko obniżenie taryf o 3,5 punktu procentowego ceł *ad valorem*.

Problem tree

Drivers



Problems



Overarching problems



Niewystarczające wsparcie dla zróżnicowania wywozu

Pierwotnym celem ogólnego systemu preferencji taryfowych było udzielenie wsparcia zróżnicowaniu poprzez uprzemysłowienie. Pomimo to, w ocenie przeprowadzonej w 2010 r. stwierdzono, że gdyby przyrzeć się wszystkim krajom korzystającym i produktom razem wziętym, zróżnicowanie jest przede wszystkim ograniczone do produktów korzystających z niskich marginesów uprzywilejowania wywożonych przez wschodzące gospodarki. Objęcie obecnym systemem GSP krajów, które prawie nie kwalifikują się jako kraje najbardziej potrzebujące (kraje o wysokim dochodzie i kraje o średniowysokich dochodach) i które wywierają znaczną presję na konkurencyjne produkty w ramach EBA i GSP+ – jak i stosunkowo słaby mechanizm znoszenia preferencji – czynią zróżnicowanie przez kraje biedniejsze i podatne na zagrożenia o wiele trudniejszym, gdyż kraje korzystające z GSP zabierają większość preferencji.

Niespójność z ogólnymi celami handlowymi

Korzyści płynące z GSP mogą zniechęcać kraje korzystające do negocjacji **dwu-** lub wielostronnych umów handlowych. Niezamierzonym skutkiem skupienia korzyści płynących z GSP na krajach najbardziej potrzebujących jest natomiast dostarczanie bardziej zaawansowanym krajom rozwijającym się większej zachęty do podjęcia i zakończenia dwustronnych negocjacji handlowych z UE.

Niedostateczne korzystanie z preferencji przez niektóre kraje

Presja konkurencyjna wywierana przez kraje korzystające z GSP może sprowadzić kraje korzystające z rozwiązania GSP+ i kraje najslabiej rozwinięte do pozycji szczątkowych i nieregularnych dostawców na rynek UE. Biorąc pod uwagę niewielką wartość transakcji zawieranych na takich warunkach, importerzy mają mniejszą motywację do ponoszenia kosztów związanych z wnioskowaniem o preferencje (np. aby otrzymać świadectwa pochodzenia lub zarządzać nimi). W wyniku takiej sytuacji wiele preferencji pozostaje po prostu niewykorzystanych.

Niewystarczające wsparcie dla zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów.

Obecne kryteria podatności na zagrożenia, które warunkują kwalifikowalność do systemu GSP+ są nadmiernie restrykcyjne. Ogranicza to rolę, którą GSP+ ma odgrywać w promowaniu zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów, gdyż mniej restrykcyjne wymogi kwalifikowalności mogłyby stanowić motywację dla większej liczby krajów, aby ratyfikować i realizować międzynarodowe zasady i normy oraz rozpocząć reformy wewnętrzne. Warunek przystąpienia do systemu GSP+ (aby kraj nie tylko ratyfikował, ale również „skutecznie zrealizował” konwencje) jest niepotrzebnie ograniczający; nie wspiera on motywującego charakteru systemu. Istnienie czasowego dostępu do GSP+ (otwieranego tylko co 18 miesięcy) uniemożliwia potencjalnym krajom korzystającym przystąpienie do systemu od momentu spełnienia przez nie wszystkich wymogów przystąpienia. W ramach obecnego systemu Komisja musi monitorować status ratyfikacji i skuteczną realizację 27 wyszczególnionych konwencji, analizując dostępne informacje przekazane przez istotne organy monitorujące. Pomimo tego mechanizm monitorowania realizacji konwencji ma wiele istotnych słabych stron.

Niedostateczny mechanizm ochronny

Wskazano na wiele słabych stron obecnego mechanizmu ochronnego GSP, mianowicie na brak definicji podstawowych pojęć prawnych; brak definicji praw i obowiązków stron w zakresie dochodzenia; oraz niejasno sformułowane ramy proceduralne.

2. Analiza pomocniczości

Podstawą prawną działań Wspólnoty w tej kwestii jest art. 207 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej TFUE). Zasada pomocniczości nie ma w tym przypadku zastosowania. Zasada proporcjonalności została spełniona, ponieważ rozporządzenie jest jedynym stosownym rodzajem działania, które Unia Europejska może podjąć w celu przyznania krajom rozwijającym się jednostronnego, niewzajemnego i preferencyjnego dostępu do rynku.

3. Cele

3.1 Cele ogólne

System ma trzy cele ogólne:

1. przyczynianie się do zwalczania ubóstwa poprzez rozwój wywozu z krajów będących w najtrudniejszej sytuacji (**G-1**);
2. promowanie zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów (**G-2**);
3. zagwarantowanie lepszej ochrony interesom finansowym i ekonomicznym UE (**G-3**).

3.2 Cele szczegółowe i operacyjne

Na okres 2006-2015 w komunikacie Komisji w sprawie GSP ustanowiono następujące cele systemu:

1. utrzymanie bogatej oferty taryfowej, która rzeczywiście motywuje kraje rozwijające się do zwiększenia ich wywozu w trwały sposób;
2. skoncentrowanie systemu preferencji na krajach, które najbardziej go potrzebują, zwłaszcza zamykając preferencyjny dostęp dla krajów, które już go nie potrzebują oraz gwarantując, że stawki preferencyjne w ramach systemu GSP nie są przyznawane produktom konkurencyjnym;
3. zaproponowanie prostego, przewidywalnego i łatwo dostępnego systemu preferencyjnego;
4. dalsze propagowanie zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów;
5. zapewnienie istnienia mechanizmów wycofywania i instrumentów ochronnych, aby zagwarantować ochronę aspektom GSP związanym ze zrównoważonym rozwojem i dobrymi rządami oraz interesom finansowym i ekonomicznym UE.

Aby sprawić, by brane pod uwagę warianty strategiczne były dostosowane do celów systemu w zmieniającym się światowym otoczeniu ekonomicznym, cele te zostały przełożone na cele szczegółowe i operacyjne.

Cele szczegółowe są następujące:

1. lepsze skoncentrowanie preferencji na krajach najbardziej potrzebujących (S-1);
2. usunięcie czynników zniechęcających kraje będące w najtrudniejszej sytuacji do zróżnicowania (S-2);
3. zwiększenie spójności z ogólnymi celami handlowymi (dwu- i wielostronnymi, S-3);
4. zwiększenie wsparcia dla zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów (S-4);
5. poprawa skuteczności mechanizmów ochronnych gwarantujących ochronę interesów finansowych i ekonomicznych UE (S-5);
6. poprawa pewności prawnej, stabilności i przewidywalności systemu (S-6).

Cele operacyjne są następujące:

1. dokonanie przeglądu wykazu krajów korzystających poprzez odcięcie dostępu tym krajom, które z powodu ich rozwoju, potrzeb finansowych i handlowych, nie potrzebują już preferencji;
2. ukierunkowanie znoszenia preferencji na główne kraje korzystające, gwarantując nieprzyznawanie stawek preferencyjnych w ramach systemu GSP produktom konkurencyjnym;
3. ponowne zdefiniowanie sekcji produktów, aby otrzymać bardziej spójne kategorie produktów;
4. uproszczenie mechanizmu dostępu do GSP+;
5. opracowanie skuteczniejszego i bardziej przejrzystego mechanizmu monitorowania i oceny zobowiązań podjętych przez kraje korzystające z GSP+ oraz ich postępów w realizacji konwencji GSP+;
6. opracowanie wiarygodnych i skutecznych procedur czasowego wycofywania preferencji oraz ich odnowienia;
7. ulepszenie procedur administracyjnych dotyczących mechanizmów ochronnych.

4. Warianty strategiczne

Następująca tabela zbiorcza przedstawia zestaw głównych wariantów strategicznych, które zostały uznane za reprezentujące główne wytyczne, które mogą zostać wybrane.

Wariant	Główne cechy charakterystyczne
Wariant A: zaprzestanie	Likwiduje się preferencje na rzecz krajów korzystających z systemów GSP i GSP+. Rozwiązanie EBA nie ulega zmianie.
Wariant B: brak zmiany polityki	Obecna polityka nie ulega zmianie. Wariant ten ma dwa podstawowe scenariusze: B1 (krótkoterminowy) – kontynuacja systemu uwzględniająca obecny status umów dwu- i wielostronnych.

PODSTAWO WY SCENARIUSZ	B2 (długoterminowy) – kontynuacja systemu opartego na założeniu, że wszystkie trwające, ale nieukończone negocjacje dwu- i wielostronne są zakończone sukcesem.
Wariant C: częściowe zmiany	<p>W ramach wariantu istnieją dwa podwarianty. Mają one niektóre elementy wspólne i pewne różnice – zmiany proponowane w C1 są mniej znaczące niż te proponowane w C2.</p> <p>Elementy wspólne dla obu podwariantów:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preferencje odebrane są niektórym krajom kwalifikowalnym: państwom i terytoriom zamorskim; krajom o wysokim i o średniowysokim dochodzie; krajom, które podpisały preferencyjną umowę handlową obejmującą prawie wszystkie preferencje. 2. Zasady znoszenia preferencji ulegają zmianie: sekcje produktów zostają ponownie określone; zniesienie preferencji nie dotyczy krajów korzystających z systemu GSP+. 3. mechanizm dostępu do GSP+ ulega uproszczeniu i uelastycznieniu: kraje muszą ratyfikować, a nie w pełni zrealizować konwencje, zobowiązując się do zagwarantowania ich realizacji; kraje mogą starać się o dostęp do GSP+ w każdej chwili. 4. mechanizm monitorujący w ramach systemu GSP+ jest opracowany na nowo, aby poprawić realizację konwencji. 5. wprowadza się bardziej przejrzyste i skuteczne procedury na rzecz czasowego wycofania preferencji. 6. poprawie ulegają procedury administracyjne dotyczące mechanizmów ochronnych. <p>Elementy różniące oba podwarianty:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Próg znoszenia preferencji Wariant C1 Próg znoszenia preferencji nie ulega zmianie. Wariant C2 Próg znoszenia preferencji zmniejszony jest do 7,5 %, a 50-procentowa siatka bezpieczeństwa ulega likwidacji. 2. Kryteria podatności na zagrożenia w ramach GSP+ Wariant C1 Próg udziału przywozu jest mniej restrykcyjny (zwiększony z 1 % do 2 %). Wariant C2 Kryteria podatności na zagrożenia są zlikwidowane. 3. Wykaz konwencji w ramach GSP+ Wariant C1 Wykaz konwencji w ramach GSP+ nie ulega zmianie. Wariant C2 Wykaz konwencji w ramach GSP+ zostaje poszerzony.
Wariant D: Pełna zmiana	<p>Wariant ten obejmuje cechy wariantu C i opiera się na nich.</p> <p>Szczególnie zakres produktów w ramach systemu ulega zmianie, z trzema podwariantami:</p>

<p>Wariant D1</p> <p>Wszystkie kraje korzystające otrzymują pełny zakres produktów i wszystkie produkty są w założeniu niewrażliwe. Brak znoszenia preferencji.</p> <p>Wariant D2</p> <p>Pewna liczba produktów przemysłowych i rolnych przesunięta zostaje z wykazu produktów wrażliwych do wykazu produktów niewrażliwych.</p> <p>Wariant D3</p> <p>Wykaz produktów objętych systemem zostanie poszerzony, aby objąć pewną liczbę produktów przemysłowych i rolnych.</p>
--

5. Analiza wpływów

5.1 Uwagi ogólne

Przywóz korzystający z preferencji to mniej niż 5 % całkowitego przywozu UE. Oznacza to, że choć wpływ na kraje korzystające może być spory, ogólny wpływ na UE wydaje się mieć ograniczony zakres. Oceny wpływów dokonano, wykorzystując analizę wykonaną przez CARIS, dodatkową analizę na podstawie modelu SMART² oraz ocenę oficjalnych statystyk UE dotyczących przywozu, produkcji, konsumpcji i zatrudnienia. Główną zmienną wykorzystaną do analizy wpływów społecznych było zatrudnienie. Oddziaływanie na środowisko jest niezmiennie niskie i zostało przeanalizowane oddzielnie.

5.2 Uwagi dotyczące scenariusza podstawowego (B1 i B2)

Stwierdza się naturalne zmniejszenie poziomu ceł przywozowych (i, w związku z tym, preferencji) spowodowane ograniczaniem preferencji pod wpływem dalszych dwu- i wielostronnych umów handlowych. Ograniczanie preferencji powoduje ograniczenie przywozu z krajów korzystających z GSP; jest to kontekst niniejszej analizy. W perspektywie długoterminowej, po pełnej realizacji umów dwu- i wielostronnych, możliwe jest, że cła będą tak niskie, że same preferencje staną się w dużym stopniu nieistotne, jak i ogólny system preferencji. Może dojść do opracowania zupełnie innych instrumentów. Do tego czasu należy się zastanowić, co można zrobić dla krajów najbardziej potrzebujących preferencji.

5.3 Wariant A: zaprzestanie

Wariant A położyłby kres systemowi GSP, pozostawiając system EBA korzystny dla krajów najsłabiej rozwiniętych. Całość przywozu UE uległaby zmniejszeniu, ale o nieznaczną kwotę (około 6 mld EUR, czyli mniej niż 1 %).

Ogólna ocena skutków ekonomicznych, społecznych i oddziaływania na środowisko

Odnosnie do B1, skutki ogólne wyglądają następująco. Spodziewane jest, że ekonomiczne i społeczne skutki dla krajów w najtrudniejszej sytuacji będą negatywne. Kraje najsłabiej rozwinięte odniosłyby korzyści, ale wiele innych krajów rozwijających się i sektorów gospodarki będących w najtrudniejszej sytuacji ucierpiałyby w przypadku zaniku preferencyjnego dostępu. Wewnątrz UE trzy elementy będą miały wpływ na ogólne skutki ekonomiczne i społeczne: nadwyżka producenta, nadwyżka konsumenta i dochód z taryf.

² Model opracowany przez Bank Światowy we współpracy z różnymi organizacjami międzynarodowymi.

Negatywne skutki dla konsumentów powinny być zrównoważone wyższymi dochodami z taryf, których skala jest podobna. Wpływ netto zostałby więc wygenerowany przez korzyści przyznane producentom. Jak wyjaśniono powyżej, korzyści te ogólnie nie byłyby znaczne, ale miałyby mimo wszystko znaczny pozytywny wpływ na istotne sektory (cukier, owoce i warzywa, wyroby tekstylne, odzież) – oraz na państwa członkowskie UE, w których sektory te mają duże znaczenie. Dlatego wpływy te miałyby ogólnie pozytywny charakter. Oddziaływanie na środowisko w UE byłoby (w najlepszym wypadku) nieznacznie pozytywne, biorąc pod uwagę fakt, że spadek przywozu byłby znikomy. Odnośnie do krajów będących w największej potrzebie możliwe jest, iż jeśli kraje te stracą dostęp do GSP+, zaprzestaną zrównoważonych praktyk w zakresie środowiska. Ogólnie rzecz biorąc będzie można odczuć nieznacznie negatywny wpływ.

A wobec B1. Wpływ:	gospodarczy	społeczny	środowiskowy
Kraje będące najbardziej w potrzebie	--	--	0/-
UE	+	+	0/+

Odnośnie do scenariusza podstawowego B2, przewidywane zmiany poszłyby w tym samym kierunku, ale byłyby znacznie mniejsze – do takiego stopnia, że pozostałyby niezauważone.

5.4 Wariant C: częściowe zmiany

Wariant C składa się z wielu części składowych. Aby ocenić ich różne elementy, przeanalizowano dwa podwarianty. Główne różnice między nimi dotyczą znoszenia preferencji w stosunku do konkurencyjnych sektorów oraz kryteriów podatności na zagrożenia w ramach systemu GSP+. Odnośnie do znoszenia preferencji sektory, które będą rzeczywiście podlegać temu mechanizmowi, nie są jeszcze znane na tym etapie. Ich określenie zależeć będzie od obliczeń przywozu na podstawie ostatnich dostępnych danych liczbowych przed wejściem w życie nowego rozporządzenia. Obecne dane liczbowe zostały użyte jako wartość przybliżona. Odnośnie do wrażliwości, C1 zmniejsza restrykcyjność kryterium ekonomicznego z 1 do 2 %. Obecny wykaz krajów, które będą spełniać mniej restrykcyjne kryterium nie jest znany na tym etapie – obliczenia te zostaną przeprowadzone na podstawie ostatnich dostępnych danych liczbowych przed wejściem w życie nowego rozporządzenia. Dodatkowe kraje, które obecnie spełniałyby wymogi (Pakistan, Filipiny i Ukraina) nie zostały wzięte pod uwagę przy ustalaniu wartości przybliżonej.

Wariant C2 likwiduje kryteria wrażliwości, choć dodaje dodatkowe wymogi dotyczące konwencji. Ponownie, ostateczny wykaz krajów spełniających istotne kryterium dotyczące konwencji zostanie określony bezpośrednio przed wejściem w życie nowego rozporządzenia. Obecnie można się spodziewać, że będą to trzy kraje C1 oraz Namibia i Nigeria (wszystkie z nich ratyfikowały już odpowiednie konwencje), które zostały użyte do ustalenia wartości przybliżonej do celów niniejszej analizy. Ocena ta rozpoczyna się od analizy opcji C1 i następnie opisuje główne różnice wynikające z opcji C2.

5.4.1 Wariant C1

Ogólna ocena skutków ekonomicznych, społecznych i oddziaływania na środowisko

W porównaniu z podstawowym scenariuszem B1 ogólne skutki wariantu C1 są następujące. Całość przywozu UE odnotowuje spadek o około 4 mld EUR (wzrost o 1 mld EUR z przywozu z krajów, które nigdy nie należały do systemu, kompensowany przez spadek w wysokości 5 mld EUR w przywozie z krajów, które przestają być objęte systemem).

Spodziewa się, że skutki ekonomiczne i społeczne dla krajów będących najbardziej w potrzebie będą pozytywne, jako że wzrośnie wywóz i zwiększą się korzyści z dobrobytu.

Podobnie jak w wariantcie A, negatywne skutki dla konsumentów UE powinny być zrównoważone wyższymi dochodami z taryf, których skala jest podobna. Wpływ netto zostałby więc wygenerowany przez wpływ na producentów. Jak wyjaśniono powyżej, korzyści te ogólnie nie byłyby znaczne, ale miałyby znaczny negatywny wpływ na istotne sektory (ryż, rośliny uprawne, oleje i tłuszcze, cukier, owoce i warzywa, wyroby tekstylne, odzież i skóry) – oraz na państwa członkowskie UE, w których sektory te mają duże znaczenie. Dlatego wpływy te miałyby ogólnie negatywny charakter. Oddziaływanie na środowisko w UE byłoby (w najlepszym wypadku) nieznacznie pozytywne, biorąc pod uwagę fakt, że spadek przywozu byłby znikomy. Odnośnie do krajów będących w największej potrzebie, wpływ rozszerzonego członkostwa w GSP+ mógłby doprowadzić ogólnie do nieznacznego pozytywnego wpływu.

C1 wobec B1. Wpływ:	gospodarczy	społeczny	środowiskowy
Kraje będące najbardziej w potrzebie	++	++	0/+
UE	-	-	0/+

Porównując skutki wariantu C1 ze scenariuszem podstawowym B2, przewidywane zmiany poszłyby w tym samym kierunku, ale byłyby znacznie mniejsze – ponownie, do takiego stopnia, że pozostałyby niezauważone.

5.4.1 Wariant C2

Istnieje jedna znaczna różnica między wariantami C2 i C1. Niższe progi znoszenia preferencji znacznie zwiększają poziom znoszenia preferencji dla niektórych krajów i sektorów, zwłaszcza dla Indii. Ma to wiele skutków. Pierwszym z nich jest większy spadek wywozu ogółu krajów uczestniczących w GSP, natomiast drugim – zwiększenie wywozu krajów w ramach EBA, jako że negatywny wpływ na Bangladesz (przewidziany w ramach C1) ulegnie zmniejszeniu. Skutek jest taki, że choć nie należy lekceważyć pozytywnego wpływu na kraje korzystające z GSP+ i EBA, wywóz wielu krajów korzystających z GSP może na tym ucierpieć. Oczekuje się, że efekty dynamiczne wysoce zrekompensują tę statyczną stratę, tak, że ogólnie wpływ uważany jest za pozytywny, choć na pewno w mniejszym stopniu niż w przypadku C1. Biorąc pod uwagę, że pozostałe wpływy są bardzo podobne do C1, tabela ogólnej oceny dla C2 wyglądałaby więc następująco:

C2 wobec B1. Wpływ:	gospodarczy	społeczny	środowiskowy
Kraje będące najbardziej w potrzebie	+	+	0/+
UE	-	-	0/+

5.5 Wariant D: pełna zmiana

Większość elementów składowych systemu została ponownie zdefiniowana w ramach wariantu C. Wielu respondentów konsultacji zasugerowało jednak pełniejsze rozszerzenie dwóch innych podstawowych składowych systemu: zakresu produktów oraz marginesów uprzywilejowania. W związku z tym przeanalizowano również kompleksowe ponowne zdefiniowanie, obejmujące proponowane zmiany w ramach wariantu C oraz dotatkowe

zmiany w tych dwóch składowych. Aby uprościć analizę, podwarianty D są obliczone jako przyrost jedynie dla C2. Oceniono trzy podwarianty. D1 jest wariantem o najszerszym zakresie. Zapewnia pełne rozszerzenie zakresu produktów i eliminację wszystkich produktów wrażliwych (np. rozszerzając bezcełowy i bezkontyngentowy dostęp do rynku krajów w ramach systemu EBA na wszystkie kraje najbardziej potrzebujące, niezależnie od tego, czy należą do GSP czy do GSP+). Oznacza to, że pozostałe kraje korzystające nie są już dłużej objęte znoszeniem preferencji. D2 i D3 mają mniej szeroki zakres. Uwzględniają one wszystkie parametry C2 (włącznie ze znoszeniem preferencji) i dodają wycofanie niektórych produktów z listy produktów wrażliwych (D2) oraz częściowe poszerzenie zakresu produktów (D3).

5.5.1 Wariant D1: pełny zakres produktów, całkowite usunięcie wykazu produktów wrażliwych

Ogólna ocena skutków ekonomicznych, społecznych i oddziaływania na środowisko

W porównaniu z podstawowym scenariuszem B1 ogólne skutki wariantu D1 są następujące. Choć ogólnie oczekuje się, że skutki ekonomiczne i społeczne dla krajów w największej potrzebie będą pozytywne, skorzystają na tym głównie sektory, które już są konkurencyjne, kosztem tych, które są mniej zaawansowane. Sytuacja ta będzie miała duże skutki dystrybucyjne, gdyż dodatkowa część przywozu UE, która przypadnie Chinom, Indiom i innym krajom, które wcześniej były objęte mechanizmem znoszenia preferencji, będzie miała negatywny wpływ na wiele innych krajów będących najbardziej w potrzebie. Ucierpią zwłaszcza kraje korzystające z EBA (najlepszym przykładem jest Bangladesz) oraz kraje korzystające z GSP+, takie jak Pakistan. Ogólna pozytywna ocena („+”) musi więc być zróżnicowana. Pozytywny wpływ dla konsumentów UE powinien być zrównoważony niższymi dochodami z taryf, które są tego samego rozmiaru. Wpływ netto zostałby więc wygenerowany przez wpływ na producentów. Jak wyjaśniono powyżej, ogólnie wpływy te nie będą znaczne, ale będą miały znaczne negatywne skutki dla ważnych sektorów, oraz dla państw członkowskich UE, w których są one ważne. Skutkiem tego wpływy te będą ogólnie negatywne. Choć większe niż w wariantcie C, będą one miały najprawdopodobniej podobną skalę. Oddziaływanie na środowisko w UE byłoby nieznacznie negatywne, uwzględniając ogólny wzrost przywozu. Duży wzrost przywozu zwłaszcza z Chin lub Indii może doprowadzić do negatywnych wpływów również w tych krajach. Wpływ na kraje korzystające z GSP+ byłby ogólnie pozytywny, gdyż, pomimo że ich wywóz wzrośnie, ich przystąpienie do odpowiednich konwencji w zakresie ochrony środowiska umożliwiłoby im ulepszenie ram ochrony środowiska w których działają (wszystkie) przedsiębiorstwa. Ogólnie rzecz biorąc, wpływy te byłyby nieznacznie negatywne.

D1 wobec B1. Wpływ:	gospodarczy	społeczny	środowiskowy
Kraje będące najbardziej w potrzebie*	+	+	0/-
UE	-	-	0/-

*Pozytywne skutki ekonomiczne i społeczne dla *ogółu* krajów najbardziej potrzebujących skrywają znaczne negatywne wpływy na kraje korzystające z EBA i GSP+.

Porównując skutki wariantu D1 do podstawowego scenariusza B2, można by oczekiwać, że zmiany pójda w tym samym kierunku, lecz że będą mniejsze – ale wciąż zauważalne.

5.5.2 Warianty D2 i D3

Warianty te opierają się na wariantcie C. Aby uprościć analizę, tylko jeden z tych wariantów, w tym przypadku C2, został użyty jako podstawa dla D2 i D3. Nie ma powodów, aby

podejrzewać, że zaistniałyby znaczące różnice, gdyby użyć za podstawę C1. Przyjmując, że w D2 i D3 zmienia się tylko jedna składowa jednocześnie w porównaniu z C, wspomina się tu jedynie o nowych znaczących elementach.

D2 i D3 generują ograniczanie preferencji na niekorzyść krajów najslabiej rozwiniętych

D2 zakłada wycofanie niektórych produktów z wykazu produktów wrażliwych. Jak można się było spodziewać, natychmiastowym następstwem jest ograniczenie preferencji dla krajów korzystających z EBA, zwłaszcza wobec konkurentów z GSP, którzy odnoszą korzyści netto. Biorąc pod uwagę fakt, że w ocenie przeprowadzonej przez CARIS wyraźnie zaznaczono, że presja konkurencyjna wywierana jest przez kraje korzystające z GSP na kraje korzystające z EBA, należało się tego spodziewać. Indie, Indonezja, Wietnam i Tajlandia pochłaniają prawie całość zysków, podczas gdy kraje korzystające z EBA prawie żadnego. D3 zakłada rozszerzenie zakresu produktów. Oczekiwany jest podobny wpływ, jak ten opisywany dla D2: korzyści dla krajów korzystających z GSP kosztem ograniczania preferencji oraz straty w wywozie dla krajów korzystających z EBA. Zarówno wariant D2, jak i D3 potwierdzają więc, że rozszerzenie zakresu produktów, jak i wycofanie niektórych produktów z wykazu produktów wrażliwych mają swój koszt, który ponoszą najbardziej i który związany jest z ograniczaniem preferencji, na którym tracą najbardziej.

D2 i D3 mogą stanowić przeszkodę dla negocjacji dwu- i wielostronnych umów

W porównaniu do wariantu C warianty te wysłałyby prawdopodobnie fałszywy sygnał naszym partnerom handlowym, każąc im oczekiwać, że koncesje odnośnie do produktów objętych systemem GSP lub tych, które zostały usunięte z wykazu produktów wrażliwych, mogą zostać uzyskane automatycznie od UE w negocjacjach dwu- lub wielostronnych. Rozmiar zmian wprowadzonych przez D2 lub D3 nie jest wystarczająco istotny, aby zmienić zakres wielkości pozostałych skutków wynikających z wariantu C. Producenci unijni nowych produktów, objętych systemem GSP oraz producenci tych towarów, które otrzymują wyższe marginesy uprzywilejowania poprzez wycofanie niektórych produktów z wykazu produktów wrażliwych, doznałyby jednak dodatkowej presji.

6. Porównanie wariantów

6.1 Przegląd różnych wariantów pod względem ich celów i wpływów

W poniższej tabeli pokazane zostało porównanie stopnia, w jakim różne rozważane powyżej warianty spełniają cele przyświecające przeglądowi systemu. Porównanie to oparte jest na trzech kryteriach: skuteczność (liczba osiągniętych celów i w jakim stopniu); wydajność (wykorzystanie koniecznych do osiągnięcia celów środków, niezamierzone skutki uboczne na innych rynkach); spójność z nadrzędnymi celami UE.

Warianty	A	C1	C2	D1	D2	D3
Skuteczność	-	++++	+++	--	++	++
Wydajność	--	+++	++	--	+	+
Spójność	++++	++	++	---	+	+

Poniżej przedstawiona jest szczegółowa analiza, oparta na względnej wydajności i skuteczności każdego wariantu w osiągnięciu ogólnych celów politycznych.

6.2 Skuteczność wariantów strategicznych w osiągnięciu celów ogólnych i szczególnych

Wariant A

Wariant A spełnia ogólny cel G-1 (przyczynianie się do zwalczania ubóstwa poprzez rozwój wywozu z krajów będących w najtrudniejszej sytuacji) jedynie częściowo. Skupiając preferencje na krajach najsłabiej rozwiniętych, pozostawia wiele innych krajów o podobnym handlu, rozwoju i potrzebach finansowych bez preferencji (cel szczególny S-1), które to kraje muszą w efekcie stawić czoła niepożądanym skutkom ekonomicznym i społecznym. Zabierając preferencje niektórym krajom, które ich najbardziej potrzebują, narazi ponadto ich sektory eksportowe na konkurencję ze strony krajów rozwiniętych. Wariant A jest bezpośrednio niezgodny ze szczególnym celem S-4 i ogólnym celem G-2 (promowanie zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów). Nie czyni również nic, aby zapewnić lepszą ochronę interesom finansowym i ekonomicznym UE (cel ogólny G-3 i cel szczególny S-5). Wariant A może za to umocnić pozycję UE w negocjacjach dwu- i wielostronnych (cel szczególny S-3). Miałby on pozytywny wpływ ekonomiczny i społeczny na niektóre sektory w niektórych państwach członkowskich w czasie, gdy zwraca się dużą uwagę na zwiększenie konkurencyjności, wzrost i tworzenie miejsc pracy. W czasie ogromnej presji na finanse publiczne wariant ten doprowadziłby również do zwiększenia dochodów z taryf.

Wariant C1

Wariant C1 przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu G-1 (przyczynianie się do zwalczania ubóstwa poprzez rozwój wywozu z krajów będących w najtrudniejszej sytuacji). Gwarantuje on zwłaszcza odpowiednie ukierunkowanie preferencji na kraje będące w największej potrzebie (S-1) i zmniejsza czynniki zniechęcające do różnicowania (S-2), które powstają w wyniku presji konkurencyjnej wywieranej przez bardziej rozwinięte kraje korzystające z obecnego systemu. Zaproponowane w wariantcie C1 połączenie bardziej elastycznych mechanizmów dostępu do GSP+, bardziej elastycznych kryteriów handlowych dla kwalifikowalności oraz braku znoszenia preferencji przyczyniłoby się do zwiększenia roli odgrywanej przez system w promowaniu zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów (G-2 i S-4). Wariant ten poprawia wydajność instrumentu ochronnego (S-5) oraz mechanizmów wycofywania, które przyczyniłoby się do osiągnięcia celu G-3. Pobudza również dochody z taryf. Niezamierzonym skutkiem byłoby wzmocnienie pozycji UE w dwu- i wielostronnych negocjacjach handlowych (ale odnośnie do mniejszej liczby krajów niż w wariantcie A). Niektóre sektory w niektórych państwach członkowskich odczułyby jednak negatywny wpływ ekonomiczny i społeczny.

Wariant C2

Główną różnicą między C2 i C1 jest to, że niższe progi znoszenia preferencji C2 zmniejszają całkowity wywóz krajów najbardziej potrzebujących. Oprócz tego, im więcej będzie krajów korzystających z systemu GSP+, tym większa będzie presja konkurencyjna na kraje najsłabiej rozwinięte – te najbardziej potrzebujące wśród wszystkich krajów rozwijających się. Skutki te sprawiają, że C2 jest najmniej skuteczną drogą do osiągnięcia ogólnego celu G-1 (przyczynianie się do zwalczania ubóstwa). Jeśli wziąć pod uwagę jego możliwą skuteczność w osiągnięciu celu G-2 (promowanie zrównoważonego rozwoju), plasuje się on jednak wyżej niż C1, gdyż przewiduje rewizję wymaganych konwencji.

Wariant D (w streszczeniu omawiany jest jedynie podwariant D1)

Wariant D1 skierowany jest na kraje najbardziej potrzebujące, gdyż wstrzymuje on preferencje dla wystarczająco bogatych krajów korzystających oraz dla tych, którzy korzystają z preferencyjnego dostępu na mocy umowy dwustronnej. W ramach tego wariantu likwiduje się całkowicie znoszenie preferencji i obejmuje traktowaniem równoważnym z EBA wszystkie kraje korzystające (co przyspieszyłoby ograniczanie preferencji dla

najbardziej potrzebnych). Nie można więc stwierdzić ogólnie, że wypełnia on cel G-1. Również cel G-2 (promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez zachęty GSP+) jest zupełnie osłabiony poprzez przyznanie traktowania równoważnego z EBA wszystkim krajom korzystającym. Wariant D1 zwiększa skuteczność mechanizmu ochronnego (S-5) oraz mechanizmu wycofywania (S-6), czym konstruktywnie przyczynia się do ochrony interesów finansowych i ekonomicznych UE (cel ogólny G-3). Oczekuje się jednak, że wariant D1 doprowadzi do zmniejszenia dochodów z taryf w czasie ogromnej presji na finanse publiczne. Wywiera on również negatywny wpływ ekonomiczny i społeczny na niektóre sektory przemysłu i na niektóre państwa członkowskie. W sposób znaczny przyczyniłby się do osłabienia pozycji negocjacyjnej UE w kontekście dwu- i wielostronnym (cel szczególny S-3).

6.3 Wariant preferowany

Wariant spełniający w najskuteczniejszy, najwydajniejszy i najspójniejszy sposób cele systemu to wariant C, zwłaszcza podwariant C1. Nie oznacza to, że C2 nie posiada pozytywnych aspektów (przeгляд wykazu konwencji), które można również wziąć pod uwagę.

7. Monitorowanie i ocena

Poniższa tabela zawiera sugestie wskaźników, które mogłyby zostać wykorzystane do oceny roli i skuteczności preferowanego wariantu w osiągnięciu ogólnych celów politycznych.

Cele ogólne	Wskaźniki	Źródła informacji
przyczynianie się do zwalczania ubóstwa poprzez rozwój wywozu z krajów będących w najtrudniejszej sytuacji	<ul style="list-style-type: none"> - zwiększenie wywozu krajów rozwijających się do UE - zwiększony udział wywozu z krajów najbardziej potrzebujących - zwiększone wykorzystanie preferencji - skuteczne znoszenie preferencji w stosunku do konkurencyjnych sektorów - zwiększone zróżnicowanie 	- dane Eurostatu
promowanie zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów	<ul style="list-style-type: none"> - zwiększona liczba krajów zobowiązujących się do przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów w ramach rozwiązania GSP+ - ogólna poprawa realizacji konwencji GSP+ przez kraje korzystające z GSP+ - liczba wycofań 	<ul style="list-style-type: none"> - sprawozdania odpowiednich międzynarodowych organów monitorujących - DG TRADE
zagwarantowanie lepszej ochrony interesom finansowym i ekonomicznym UE	<ul style="list-style-type: none"> - liczba wniosków o środki ochronne - liczba środków ochronnych - utracone z powodu systemu dochody - liczba preferencyjnych umów handlowych podpisanych z krajami korzystającymi - liczba preferencyjnych umów handlowych podpisanych z krajami niekorzystającymi z systemu 	<ul style="list-style-type: none"> - wnioski o środki ochronne - dane Eurostatu - DG TRADE

Skuteczność systemu GSP powinna zostać poddana oficjalnej i niezależnej ocenie, zanim przystąpi się do jakiegokolwiek dalszego przeglądu. Aby była skuteczna, ocena taka musiałaby się opierać na danych obejmujących przynajmniej trzy lata po realizacji, co oznacza, że mogłaby zostać przeprowadzona najwcześniej przed końcem 2017 r.