



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 10.5.2011
SEC(2011) 537 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

spremní dokument

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o uporabi sheme splošnih tarifnih preferencialov

{COM(2011) 241 konč.}
{SEC(2011) 536 konč.}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

spremni dokument

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o uporabi sheme splošnih tarifnih preferencialov

1. Opredelitev problema

1.1 Uvod

Splošni sistem preferencialov („shema“) pomaga državam v razvoju in zlasti najmanj razvitim državam pri zmanjševanju revščine z uvoznimi preferenciali, s katerimi lahko ustvarijo ali povečajo prihodek iz mednarodne trgovine. Poleg tega shema zagotavlja spodbude v obliki dodatnih tarifnih preferencialov za države, ki se zavežejo k trajnostnemu razvoju in dobremu upravljanju. Trenutni namen sheme je, da se dosežejo cilji iz *Sporočila Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru o vlogi splošnega sistema preferencialov Skupnosti (GSP) v desetletju 2006–2015*. Shema 176 upravičenim državam in ozemljem na splošni in nediskriminatorni osnovi zagotavlja preferencialni dostop do trgov EU. Shema vključuje tri režime:

- splošni režim (pogosto imenovan preprosto „GSP“);
- posebni spodbujevalni režim za trajnostni razvoj in dobro upravljanje (imenovan „GPS+“), ki nudi dodatne preferenciale kot spodbude za podporo ranljivim državam v razvoju pri ratifikaciji in izvajanju 27 mednarodnih konvencij o človekovih pravicah in pravicah delavcev, okolju in dobrem upravljanju;
- režim Vse razen orožja (EBA), ki najmanj razvitim državam zagotavlja dostop, prost dajatev in kvot.

Sedanja shema GSP se izvaja z zaporednimi uredbami, ki veljajo tri leta. Trenutna uredba GSP bo prenehala veljati 31. decembra 2011. Komisija je 26. maja 2010 sprejela predlog za podaljšanje veljavnosti trenutne uredbe do 31. decembra 2013, da se glede na daljše zakonodajne postopke, uvedene z Lizbonsko pogodbo, zagotovi dovolj časa za pripravo revizije sheme GSP. Nedavno zaključen vmesni pregled nudi osnovo za načrtovan predlog Komisije za revidirano uredbo, ki bo nadomestila obstoječo shemo ob izteku leta 2013. Režim EBA in določbe o pravilih o poreklu niso predmet te revizije; režim EBA ne bo vključen, ker se ne pregleduje redno, določbe pa zato, ker je leta 2011 začela veljati nova zakonodaja o pravilih o poreklu.

1.2 Posvetovanje in izvedenska mnenja

Ta ocena učinka je bila pripravljena na podlagi obsežnih posvetovanj z državami članicami in drugimi zainteresiranimi stranmi (vključno s civilno družbo, industrijo, državami upravičenkami, Evropskim parlamentom in članicami STO). Stališča zainteresiranih strani so bila upoštevana, kot je večkrat poudarjeno v glavnem poročilu. Minimalni standardi Komisije za posvetovanja so bili izpolnjeni. Zunanji svetovalec, Centre for Analysis of Regional Integration at Sussex (CARIS), je opravil vmesno oceno, da se presodi, v kolikšni meri EU izpolnjuje potrebe držav v razvoju. Končno poročilo je bilo objavljeno 26. maja 2010 na spletni strani GD za trgovino¹. Rezultati te študije so po potrebi prikazani v glavnem poročilu o oceni učinka.

1.3 Prednosti in slabosti obstoječe sheme GSP

CARIS je v oceni obstoječe sheme GSP (2010) ugotovil, da:

- obstajajo jasni dokazi, da so lahko preferenciali GSP EU učinkoviti pri povečanju izvoza in blaginje držav v razvoju;
- so stopnje izkoriščenosti shem GSP visoke in pozitivno povezane z višino tarife in preferencialne stopnje;
- državam izvoznicam ostane približno polovica prihodkov, ki izhajajo iz preferencialnih stopenj;
- je režim GSP+ pozitivno vplival na ratifikacijo 27 mednarodnih konvencij, ki se zahtevajo za upravičenost, napredek pri učinkovitem izvajanju konvencij pa ni tako jasen.

Vendar ima shema številne strukturne in druge omejitve (podrobno opredeljene v študiji CARIS in glavnem poročilu). V postopku revizije je treba obravnavati tudi številna posebna vprašanja, ki so povzeta v problemskem drevesu v nadaljevanju.

Neoptimalno ciljno izbiranje upravičencev

Velik del konkurenčnega pritiska na najmanj razvite države izvajajo drugi upravičenci do GSP. Več držav z visokim dohodkom je še naprej na seznamu upravičencev, ker niso dovolj diverzificirane. Take države imajo sredstva, da dosežejo višjo stopnjo diverzifikacije brez preferencialov EU. Podobno velja za tako imenovane države z višjim srednjim dohodkom. Države z ugodnostmi preferencialov iz drugih dvostranskih preferencialnih režimov z EU prav tako še naprej uživajo ugodnosti iz sheme GSP. Zaradi uporabe preferencialov GSP s strani držav z visokim dohodkom, držav z višjim srednjim dohodkom in držav z ugodnostmi iz drugih dvostranskih preferencialnih režimov, se večja konkurenčni pritisk na izvoz iz revnejših, ranjivejših držav, ki potrebujejo veliko več pomoči in zato zaslužijo večjo pozornost.

Neoptimalni mehanizem gradacije

Države v razvoju s hitro rastočim gospodarstvom so ustvarile zelo uspešne izvozno usmerjene proizvodne sektorje, ki so zelo konkurenčni na svetovni ravni. Ti sektorji v okviru

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

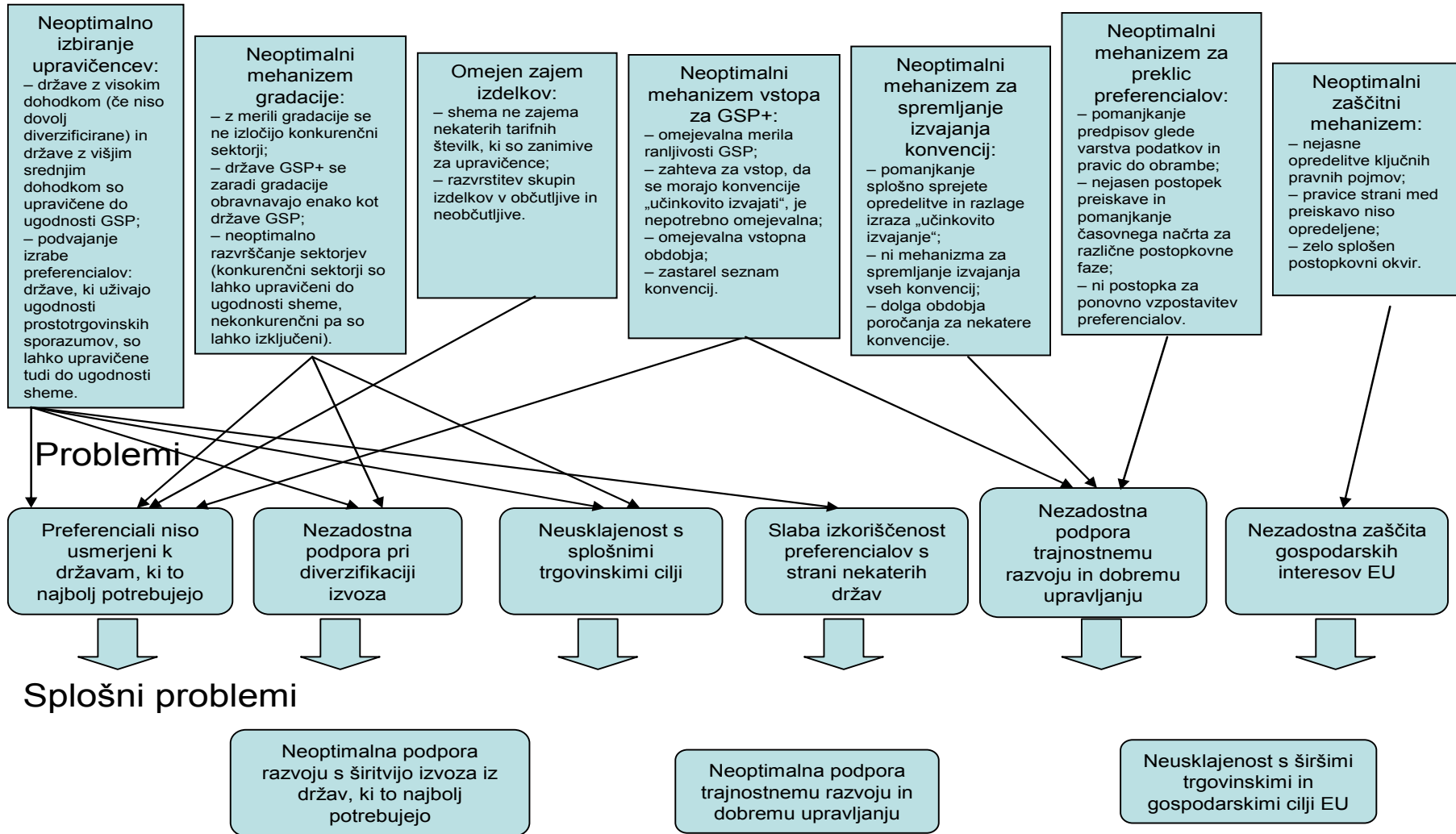
sheme prejemajo ugodnosti, čeprav za doseganje občutne prisotnosti na trgu EU dejansko ne potrebujejo več preferencialov. Na industrijo EU izvajajo konkurenčni pritisk in dodatno otežujejo vstop revnejšim državam, ki morajo posledično vložiti še več truda v diverzifikacijo svoje izvozne osnove. Shema GSP vključuje mehanizem, s katerim se izločijo konkurenčni sektorji iz določenih držav in prekličejo preferenciali – mehanizem gradacije. Vendar v okviru trenutne sheme skoraj nikoli ni bil uporabljen. Od skupno več kot 2 400 državnih sektorjev je bilo gradaciji podvrženih samo 20 sektorjev, od katerih je bilo 13 kitajskih. To kaže, da trenutni mehanizem gradacije ni dovolj odziven, da bi zagotovil uspešnost in učinkovitost sheme. Druga velika slabost mehanizma gradacije je, da gradacija temelji na oddelkih carinske tarife EU, ki so tako obsežni in raznovrstni, da so izdelki, ki niso nujno konkurenčni, izključeni preprosto zato, ker so razvrščeni v kategorijo, v kateri prevladujejo izdelki iz popolnoma drugačne, visoko konkurenčne industrijske panoge.

Nezadosten zajem izdelkov

Shema splošnega sistema preferencialov zajema najrazličnejše izdelke, vendar ne v celoti. Trenutno je 9 % vseh tarifnih števil izven sheme in za njih veljajo pozitivne carine. Včasih državam, ki bi najbolj potrebovale dostop do trga EU, to ni omogočeno, ker želijo izvažati nekatere izmed teh izdelkov. Dodatna dejanska omejitev pri zajemu izdelkov izhaja iz razvrstitve skupin izdelkov v občutljive in neobčutljive: za neobčutljive izdelke velja dostop prost dajatev, za občutljive izdelke pa le tarifno znižanje 3,5 odstotne točke na dajatve *ad valorem*.

Problemsko drevo

Sprožila



Nezadostna podpora pri diverzifikaciji izvoza

Prvotni cilj shem splošnih preferencialov je podpiral diverzifikacijo z industrializacijo. Vendar je ocena iz leta 2010 pokazala, da je bila za vse upravičence in izdelke skupaj dokazljiva diverzifikacija omejena predvsem na izdelke z nizkimi preferencialnimi stopnjami, ki so jih izvažale države s hitro rastočimi gospodarstvi. Diverzifikacija revnejših in ranljivih držav je otežena, ker države GSP izkoristijo večji del preferencialov, poleg tega so v trenutno shemo vključene države GSP, ki pomoči dejansko ne potrebujejo (države z visokim dohodkom in države z višjim srednjim dohodkom) in izvajajo velik pritisk na konkurenčne izdelke režimov EBA in GSP+ iz sheme, mehanizem gradacije pa je sorazmerno šibek.

Neusklajenost s splošnimi trgovinskimi cilji

Obstoj ugodnosti GSP bi lahko oslabil spodbude za države upravičenke, da se pogajajo o **dvostranskih** ali večstranskih trgovinskih sporazumih. Po drugi strani pa se lahko s ciljem usmerjanja ugodnosti GSP k državam, ki najbolj potrebujejo pomoč, nehotе zagotovijo večje spodbude naprednejšim državam v razvoju, da začnejo in sklenejo vzajemna trgovinska pogajanja z EU.

Slaba izkoriščenost preferencialov s strani nekaterih držav

Zaradi konkurenčnega pritiska, ki ga izvajajo upravičenci do GSP, lahko države GSP+ in najmanj razvite države postanejo zgolj nadomestni in občasni dobavitelji na trgu EU. Glede na majhno vrednost transakcij, sklenjenih pod takimi pogoji, so uvozniki manj motivirani, da bi nosili stroške, ki nastanejo z uveljavljanjem preferencialov (npr. pridobitev ali upravljanje potrdil o poreklu). Posledično veliko preferencialov preprosto ni izkoriščenih.

Nezadostna podpora trajnosti in dobremu upravljanju

Trenutna merila ranljivosti, s katerimi se določa upravičenost do GSP+, so pretirano omejevalna. To omejuje obseg, v katerem lahko GSP+ spodbuja trajnostni razvoj in dobro upravljanje v smislu, da so lahko manj omejevalne zahteve za upravičenost spodbuda, da bi večje število držav ratificiralo in izvajalo mednarodna pravila in standarde ter se lotilo notranjih reform. Pogoj za pristop k GSP+ (da je država ne le ratificirala, temveč tudi „učinkovito izvajala“ konvencije) je nepotrebno omejevalen, saj ne podpira spodbujevalne narave sheme. Z vstopnimi obdobji za GSP+ (vstop je možen le enkrat vsakih 18 mesecev) se onemogoča možnim upravičencem, da bi bili v shemo vključeni takoj, ko izpolnijo zahteve za vstop. V trenutni shemi mora Komisija spremljati stanje ratifikacije in učinkovitega izvajanja 27 določenih konvencij s proučevanjem dostopnih informacij zadevnih organov spremljanja. Vendar ima mehanizem za spremljanje izvajanja konvencij veliko bistvenih slabosti.

Neustrezen zaščitni mehanizem

Pri trenutnem zaščitnem mehanizmu GSP je bilo ugotovljenih več slabosti, in sicer neopredelitev ključnih pravnih pojmov ter pravic in dolžnosti strani v preiskavi ter slabo opredeljen postopkovni okvir.

2. Analiza subsidiarnosti

Pravna podlaga za ukrepanje Skupnosti v tej zadevi je člen 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Načelo subsidiarnosti se v tem primeru ne uporablja. Načelo sorazmernosti je izpolnjeno v smislu, da je uredba edino primerno sredstvo ukrepanja, s katerim lahko Evropska unija doseže enostranski, neregiprocen preferencialni dostop do trga za države v razvoju.

3. Cilji

3.1 Splošni cilji

Shema ima tri splošne cilje:

1. prispevati k izkoreninjenju revščine s širjenjem izvoza iz držav, ki to najbolj potrebujejo (**G-1**);
2. spodbujati trajnostni razvoj in dobro upravljanje (**G-2**);
3. zagotoviti boljšo zaščito finančnih in gospodarskih interesov EU (**G-3**).

3.2 Posebni in operativni cilji

Komisija je v svojem sporočilu o splošnem sistemu preferencialov za obdobje 2006–2015 določila naslednje cilje sheme:

1. ohraniti ugodne tarifne preferenciale, ki državam v razvoju še naprej zagotavljajo resnične spodbude za širitev izvoza na trajnosten način;
2. usmeriti preferenciale k državam, ki to najbolj potrebujejo, zlasti z ukinitvijo preferencialnega dostopa za države, ki ga več ne potrebujejo, ter zagotavljanjem, da se prekličejo preferencialne stopnje GSP pri konkurenčnih izdelkih;
3. nuditi preprosto, predvidljivo in lahko dostopno shemo preferencialov;
4. ³še naprej spodbujati trajnostni razvoj in dobro upravljanje;
5. zagotoviti mehanizme za preklic in zaščitne instrumente za zaščito finančnih in gospodarskih interesov EU ter vidikov GSP trajnostnega razvoja in dobrega upravljanja.

Za zagotovitev, da so proučene možnosti politike najprimernejše za doseganje splošnih ciljev sheme v spreminjajočem se svetovnem gospodarskem okolju, so bili ti cilji razčlenjeni v posebne in operativne cilje.

Posebni cilji programa so:

1. preferenciale bolje usmeriti k državam, ki to najbolj potrebujejo (**S-1**);
2. odstraniti ovire za diverzifikacijo za države, ki to najbolj potrebujejo (**S-2**);
3. povečati usklajenost s splošnimi trgovinskimi cilji (dvostranskimi in večstranskimi, **S-3**);
4. okrepiti podporo trajnostnemu razvoju in dobremu upravljanju (**S-4**);

5. izboljšati učinkovitost zaščitnih mehanizmov za zaščito finančnih in gospodarskih interesov EU (S-5);
6. povečati pravno varnost, stabilnost in predvidljivost sheme (S-6).

Operativni cilji programa so:

1. revidirati seznam držav upravičenk z odvzemanjem ugodnosti tistim državam, ki glede na razvoj ter finančne in trgovinske potrebe več ne potrebujejo preferencialov;
2. usmeriti gradacijo k glavnim upravičencem, da se zagotovi preklic preferencialnih stopenj GSP pri konkurenčnih izdelkih;
3. ponovno opredeliti razdelke izdelkov, da se oblikujejo bolj homogene kategorije izdelkov;
4. poenostaviti mehanizem vstopa za GSP+;
5. razviti učinkovitejši in preglednejši mehanizem za spremljanje in vrednotenje zaveze in napredka držav GSP+ pri izvajanju konvencij GSP+;
6. razviti zanesljive in učinkovite postopke za začasen preklic preferencialov ter postopke za obnovitev preferencialov;
7. izboljšati upravne postopke zaščitnih mehanizmov.

4. Možnosti politike

V spodnji zbirni preglednici je nabor glavnih možnosti politike, ki so bile opredeljene kot reprezentativne za glavne možnosti, ki jih je mogoče izbrati.

Možnost	Glavne značilnosti
Možnost A: opustitev	Preferenciali za upravičence do GSP in GSP+ se opustijo. Režim EBA ostane v veljavi.
Možnost B: brez spremembe politike	Trenutna politika se izvaja naprej brez sprememb. Ta možnost ima dva izhodiščna scenarija: B1 (kratkoročen) – nadaljevanje sheme ob upoštevanju trenutnega stanja večstranskih in dvostranskih sporazumov;
IZHODIŠČE	B2 (dolgoročen) – nadaljevanje sheme ob domnevi, da se vsa začeta vendar nezaključena večstranska in dvostranska pogajanja uspešno zaključijo.
Možnost C: delno preoblikovanje	Ta vključuje dve podmožnosti. Imata nekatere skupne elemente, v drugih pa se razlikujeta – C1 vključuje manj obsežne spremembe kot C2. Elementi, skupni obema podmožnostima 1. Preferenciali se odvzamejo nekaterim državam upravičenkam: čezmorskim državam in ozemljem; državam z visokim in višjim srednjim dohodkom; državam s preferencialnim trgovinskim sporazumom, ki zajema pretežno vse preferenciale. 2. Revizija načel gradacije: razdelki izdelkov se ponovno opredelijo;

	<p>gradacija se ne uporablja za države GSP+.</p> <p>3. Mehanizem vstopa za GSP+ se poenostavi in prožneje zastavi: države morajo konvencije ratificirati, ni pa jim jih treba v celoti izvajati, obenem se morajo zavezati k njihovem izvajanju; države lahko za GSP+ zaprosijo kadar koli.</p> <p>4. Mehanizem za spremljanje GSP+ se preoblikuje, da se izboljša izvajanje konvencij.</p> <p>5. Uvedejo se preglednejši in učinkovitejši postopki za začasen preklic preferencialov.</p> <p>6. Izboljšajo se postopki zaščitnih mehanizmov.</p> <p>Elementi, v katerih se podmožnosti razlikujeta</p> <p>1. Prag gradacije</p> <p>Možnost C1 Prag gradacije ostane nespremenjen.</p> <p>Možnost C2 Prag gradacije se zniža na 7,5 %, 50-odstotna varnostna mreža pa se ukine.</p> <p>2. Merila ranljivosti GSP+</p> <p>Možnost C1 Prag deleža uvoza se omili (zviša z 1 % na 2 %).</p> <p>Možnost C2 Merila ranljivosti se ukinejo.</p> <p>3. Seznam konvencij GSP+</p> <p>Možnost C1 Seznam konvencij GSP+ ostane nespremenjen.</p> <p>Možnost C2 Seznam konvencij GSP+ se razširi.</p>
<p>Možnost D: popolno preoblikovanje</p>	<p>Ta možnost vključuje in nadgrajuje značilnosti možnosti C.</p> <p>Preoblikuje se zlasti zajem izdelkov sheme, za kar so predvidene 3 podmožnosti.</p> <p>Možnost D1</p> <p>Vse države upravičenke imajo zagotovljen popoln zajem izdelkov in vsi izdelki se štejejo za neobčutljive. Gradacija se ne izvaja.</p> <p>Možnost D2</p> <p>Številni industrijski in kmetijski proizvodi se s seznama občutljivih izdelkov premaknejo na seznam neobčutljivih.</p> <p>Možnost D3</p> <p>Seznam izdelkov, ki jih zajema shema, se razširi, da se vključijo številni industrijski in kmetijski proizvodi.</p>

5. Analiza učinkov

5.1 Splošno

Uvoz, ki je upravičen do ugodnosti preferencialov, znaša manj kot 5 % skupnega uvoza v EU. To pomeni, da so učinki na upravičence mogoče sicer veliki, splošni učinki na EU pa so najverjetneje omejeni. Učinki so bili ocenjeni z analizo, ki jo je izvedel CARIS, dodatno analizo z modelom SMART² ter proučitvijo uradne statistike EU o uvozu, proizvodnji, porabi in zaposlenosti. Glavna spremenljivka, ki je bila uporabljena za analizo družbenih učinkov, je zaposlenost. Okoljski učinki so stalno nizki in so bili analizirani ločeno.

5.2 Pripombe na izhodišči (B1 in B2)

Zaradi odpravljanja preferencialov pod vplivom nadaljnjih dvostranskih in večstranskih trgovinskih sporazumov pride do samodejnega zmanjšanja stopnje uvoznih dajatev (in posledično preferencialov). Z odpravljanjem preferencialov se zmanjšuje uvoz iz upravičencev do GSP; v tem kontekstu se izvaja ta ocena. Dolgoročno bodo dajatve, ko bodo vsi večstranski in dvostranski sporazumi v celoti izvedeni, verjetno tako nizke, da zamisel o *preferencialih* izgubi svoj pomen – z njo pa tudi splošni sistem *preferencialov*. Možno je, da bo treba oblikovati druga, popolnoma drugačna orodja. Do takrat pa se srečujemo z vprašanjem, kaj se lahko stori za države, ki preferenciale najbolj potrebujejo.

5.3 Možnost A: opustitev

Z možnostjo A se shema splošnega sistema preferencialov opusti, shema EBA, ki koristi najmanj razvitim državam, pa se ohrani. Skupen uvoz v EU se zmanjša, vendar za zanemarljiv znesek (približno 6 milijard EUR ali manj kot 1 %).

Splošna ocena gospodarskih, družbenih in okoljskih učinkov

V primerjavi z B1 so splošni učinki naslednji. Za države, ki najbolj potrebujejo pomoč, bodo gospodarski in družbeni učinki predvidoma negativni. Najmanj razvite države bi od tega imele korist, veliko drugih držav v razvoju in gospodarskih sektorjev, ki prav tako zelo potrebujejo pomoč, pa bi zaradi ukinitve preferencialnega dostopa utrpelo škodo. V EU bodo trije elementi vplivali na splošne gospodarske in družbene učinke: presežek proizvajalcev, presežek potrošnikov in tarifni prihodki. Negativne učinke za potrošnike bodo najverjetneje nadomestili višji tarifni prihodki, ki so v enakem obsegu. Neto vpliv bi tako izhajal iz ugodnosti za proizvajalce. Kot pojasnjeno, te ugodnosti na splošno ne bi bile znatne, vendar bi vseeno imele pomemben pozitiven učinek na pomembne sektorje (sektorje sladkorja, sadja in zelenjave, tekstila in oblačil) in na države članice EU, v katerih so navedeni sektorji pomembni. Zato bi bili ti učinki na splošno pozitivni. Okoljski učinki v EU bi bili (v najboljšem primeru) rahlo pozitivni, ker bi bil padec uvoza neznamen. Kar zadeva države, ki najbolj potrebujejo pomoč, je mogoče, da se bodo tiste, ki bodo izgubile ugodnosti GSP+, oddaljile od okoljsko trajnostnih praks. Tako bi na splošno lahko prišlo do rahlo negativnega učinka.

A v primerjavi z B1. Učinki na:	gospodarski	družbeni	okoljski
države, ki najbolj potrebujejo pomoč	--	--	0/-
EU	+	+	0/+

² Model, ki ga je razvila Svetovna banka v sodelovanju z raznimi mednarodnimi organizacijami.

V primerjavi z izhodiščem B2 bi se spremembe predvidoma odvijale v isto smer, vendar bi bile znatno manjše ali celo neopazne.

5.4 Možnost C: delno preoblikovanje

Možnost C je sestavljena iz več elementov. Za proučitev različnih vidikov teh elementov sta bili obravnavani dve podmožnosti. Najpomembnejše razlike med njima so povezane z gradacijo konkurenčnih sektorjev in merili ranljivosti v okviru GSP+. Kar zadeva gradacijo, v teh fazi še ni znano, kateri sektorji bodo dejansko podvrženi gradaciji, saj bo to odvisno od izračunov uvoza na podlagi najnovejših razpoložljivih podatkov pred uveljavitvijo nove uredbe. Namesto njih so bili uporabljeni trenutni podatki. Glede ranljivosti se z možnostjo C1 „gospodarsko“ merilo omili z 1 % na 2 %. Dejanski seznam držav, ki bodo izpolnjevale omiljeno merilo, v tej fazi ni znan, saj bodo ti izračuni zopet pripravljene na podlagi najnovejših razpoložljivih podatkov pred uveljavitvijo nove uredbe. Namesto njih so bile uporabljene dodatne države, ki bi trenutno izpolnjevale pogoje (Pakistan, Filipini in Ukrajina).

Možnost C2 ukinja merila ranljivosti, uvaja pa dodatne zahteve glede konvencij. Ponovno bo dejanski seznam držav, ki izpolnjujejo zadevno merilo konvencij, določen čim bližje uveljavitvi nove uredbe. Trenutno bi se na seznam predvidoma uvrstile tri države C1 ter Namibija in Nigerija (vse izmed njih so že ratificirale zadevne konvencije), ki so bile namesto dejanskega seznama držav uporabljene za namen tega vrednotenja. Ocena se začne z analizo možnosti C1, nato pa so opisane glavne razlike, ki se pojavijo v možnosti C2.

5.4.1 Možnost C1

Splošna ocena gospodarskih, družbenih in okoljskih učinkov

V primerjavi z izhodiščem B1 so splošni učinki možnosti C1 naslednji. Skupni uvoz EU pade za približno 4 milijarde EUR (uvoz iz držav, ki niso bile nikoli vključene v shemo, narasel za 1 milijardo EUR, pobotan s padcem uvoza iz držav, ki niso več vključene v shemo, v višini 5 milijard EUR). Gospodarski in družbeni učinki na države, ki najbolj potrebujejo pomoč, bodo s povečanjem izvoza in ustvarjanjem blaginje predvidoma pozitivni.

Enako kot pri možnosti A bodo negativne učinke za potrošnike EU najverjetneje nadomestili višji tarifni prihodki v enakem obsegu. Neto vpliv bi tako izhajal iz učinkov za proizvajalce. Kot pojasnjeno, te ugodnosti na splošno ne bi bile znatne, vendar bi imele znaten negativen učinek na pomembne sektorje (sektorje riža, poljščin, olj in maščob, sladkorja, sadja in zelenjave, tekstila in oblačil ter usnja) in na države članice EU, v katerih so navedeni sektorji pomembni. Zato bi bili ti učinki na splošno negativni. Okoljski učinki v EU bi bili (v najboljšem primeru) rahlo pozitivni, ker bi bil padec uvoza neznaten. Kar zadeva države, ki najbolj potrebujejo pomoč, bi učinek večje vključenosti v GSP+ na splošno vodil do rahlo pozitivnega učinka.

C1 v primerjavi z B1. Učinki na:	gospodarski	družbeni	okoljski
države, ki najbolj potrebujejo pomoč	++	++	0/+
EU	-	-	0/+

Ob primerjavi učinkov možnosti C1 z izhodiščem B2 bi se spremembe predvidoma odvijale v isto smer, vendar bi bile znatno manjše ali celo neopazne.

5.4.2 Možnost C2

Med možnostma C2 in C1 je pomembna razlika. Z nižjimi pragi gradacije se znatno poveča raven gradacije za nekatere države in sektorje, zlasti za Indijo. To vodi do številnih učinkov. Prvi je večji splošni upad izvoza držav, vključenih v splošni sistem preferencialov. Drugi je povečanje izvoza EBA, saj bi se negativni učinki za Bangladeš (predvideni z možnostjo C1) zmanjšali. Posledično to pomeni, da pozitivnih učinkov na države sicer ne gre podcenjevati, vendar bo izvoz GSP mnogih upravičenk utrpel škodo. Dinamični učinki bodo predvidoma več kot nadomestili statično izgubo, tako da se splošni učinek šteje za pozitivnega, vendar zagotovo manjšega kot pri C1. Ob upoštevanju, da so ostali učinki večinoma podobni C1, bi se splošna preglednica ocene za C2 glasila:

C2 v primerjavi z B1. Učinki na:	gospodarski	družbeni	okoljski
države, ki najbolj potrebujejo pomoč	+	+	0/+
EU	-	-	0/+

5.5 Možnost D: popolno preoblikovanje

Večina elementov sheme je bilo na novo opredeljenih v okviru možnosti C. Veliko sodelujočih v posvetovanju je predlagalo obsežno razširitev še dveh elementov sheme: izdelkov, ki jih zajema shema, in preferencialnih stopenj. S tem namenom je bilo proučeno celovito preoblikovanje, ki vključuje predlagane spremembe v okviru možnosti C ter poleg tega spremembe teh dveh elementov. Z namenom poenostavitve analize so podmožnosti D izračunane le kot dodatki k C2. Ocenjene so tri podmožnosti. D1 je daljnosežna možnost. Predvideva popolno razširitev zajema izdelkov in ukinitve vseh občutljivih izdelkov (npr. razširitev obravnave brez dajatev in kvot za države EBA) za vse države, ki to najbolj potrebujejo (GSP ali GSP+). To pomeni, da se za ostale upravičence gradacija več ne uporablja. D2 in D3 sta manj daljnosežni možnosti. Vključujeta vse parametre možnosti C2 (vključno z gradacijo) ter delno razvrstitev občutljivih izdelkov med neobčutljive izdelke (D2) in delno razširitev zajema izdelkov (D3).

5.5.1 Možnost D1: popoln zajem izdelkov, razvrstitev vseh izdelkov med neobčutljive izdelke

Splošna ocena gospodarskih, družbenih in okoljskih učinkov

V primerjavi z izhodiščem B1 so splošni učinki možnosti D1 naslednji. Čeprav se pričakuje, da bodo gospodarski in družbeni učinki na države, ki najbolj potrebujejo pomoč, na splošno pozitivni, bodo imeli največ koristi sektorji, ki so že konkurenčni, na račun tistih, ki so manj napredni. Prišlo bi do velikih porazdelitvenih učinkov, Kitajska, Indija in druge države, za katere se je prej uporabljala gradacija, bi prevzele dodaten delež uvoza v EU, kar bi imelo negativen učinek na mnoge druge države, ki najbolj potrebujejo pomoč. Škodo bi utrpeli zlasti upravičenci do EBA (Bangladeš bi bil glavni primer) ter države GSP+, kot je na primer Pakistan. Splošno pozitivno oceno („+“) je zato treba podrobneje opredeliti. Pozitivne učinke za potrošnike EU bodo najverjetneje nadomestili nižji tarifni prihodki v enakem obsegu. Neto vpliv bi tako izhajal iz učinkov za proizvajalce. Kot pojasnjeno, ti učinki na splošno ne bi bili znatni, vendar bi imeli znaten negativen učinek na pomembne sektorje in na države članice EU, v katerih so navedeni sektorji pomembni. Posledično bi bili ti učinki na splošno negativni. Čeprav so učinki večji kot pri možnosti C, bi bil njihov obseg podoben. Okoljski učinki v EU bi bili rahlo negativni glede na splošno povečanje uvoza. Veliko povečanje uvoza zlasti iz Kitajske in Indije lahko vodi do negativnih učinkov tudi v navedenih državah. Učinek na države GSP+ bi bil na splošno pozitiven, saj bi se kljub povečanemu izvozu

okoljevarstveni okvir, v skladu s katerim delujejo (vsa) podjetja, izboljšal z upoštevanjem zadevnih okoljskih konvencij. Splošno ravnovesje teh učinkov bi bilo rahlo negativno.

D1 v primerjavi z B1. Učinki na:	gospodarski	družbeni	okoljski
države, ki najbolj potrebujejo pomoč*	+	+	0/-
EU	-	-	0/-

*Pozitivni gospodarski in družbeni učinki za države, ki najbolj potrebujejo pomoč, na splošno skrijejo znatne negativne učinke za upravičence do EBA in GSP+.

Ob primerjavi učinkov možnosti D1 z izhodiščem B2 bi se spremembe predvidoma odvijale v isto smer; bile bi manjše, ampak še vedno opazne.

5.5.2 Možnosti D2 in D3

Ti možnosti nadgrajujeta možnost C. Zaradi poenostavitve analize je bila za temelj možnosti D2 in D3 uporabljena le ena možnost, in sicer v tem primeru C2. Ni razloga za domnevo, da bi v primeru izbire C1 kot temelja prišlo do znatnih razlik. Ob upoštevanju, da možnosti D2 in D3 spremenita le en element v primerjavi z možnostjo C, so tu navedene le najpomembnejše novosti.

D2 in D3 povzročata odpravljanje preferencialov v škodo najmanj razvitih držav

D2 zadeva razvrstitev občutljivih izdelkov med neobčutljive izdelke. Kot pričakovano, je neposredni učinek odpravljanje preferencialov za države EBA, zlasti v primerjavi s konkurenti GSP, ki so neto prejemniki. Ob upoštevanju obrazložitve v vrednotenju CARIS, da države GSP izvajajo znatne pritiske na države EBA, je bilo to za pričakovati. Indija, Indonezija, Vietnam in Tajska prevzamejo skoraj vse koristi, države EBA pa skoraj nobene. D3 zadeva razširitev izdelkov. Učinek bo predvidoma podoben kot pri D2: ugodnosti za upravičence do GSP na račun odpravljanja preferencialov in izgub pri izvozu za države EBA. Možnosti D2 in D3 tako potrjujeta, da imata razširitev izdelkov in razvrstitev občutljivih izdelkov med neobčutljive izdelke tudi negativne posledice, ki jih čutijo najrevnejši in ki še povečajo škodo odpravljanja preferencialov, ki jo te države trpijo.

D2 in D3 lahko ovirata pogajanja o dvostranskih in večstranskih sporazumih

V primerjavi z možnostjo C bi ti dve možnosti pri naših trgovinskih partnerjih dejansko ustvarile napačen vtis, da lahko z dvostranskimi ali večstranskimi pogajanja od EU avtomatsko pridobijo koncesije za izdelke, ki so bili vključeni v shemo GSP ali na novo razvrščeni med neobčutljive izdelke. Spremembe, ki jih uvajata D2 in D3, niso dovolj velike, da bi spremenile obseg drugih rezultatov možnosti C. Vendar pa bi bili proizvajalci EU novih izdelkov, ki se vključijo v shemo GSP, in izdelkov, ki imajo višjo preferencialno stopnjo zaradi razvrstitve med neobčutljive izdelke, deležni dodatnega pritiska.

6. Primerjava možnosti

6.1 Pregled različnih možnosti z vidika ciljev in učinkov

V preglednici v nadaljevanju je prikazana primerjava različnih že proučenih možnosti z vidika doseganja ciljev, ki so zastavljeni s pregledom sheme. Primerjava temelji na treh merilih: uspešnost (število doseženih ciljev in v kakšni meri so bili doseženi); učinkovitost (uporaba potrebnih sredstev za doseganje ciljev, nenamerni učinki preliivanja) in usklajenost z najpomembnejšimi cilji EU.

Možnosti	A	C1	C2	D1	D2	D3
-----------------	----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

uspešnost	-	++++	+++	--	++	++
učinkovitost	--	+++	++	--	+	+
usklajenost	++++	++	++	---	+	+

V nadaljevanju sledi podrobna analiza, ki temelji na sorazmerni učinkovitosti in uspešnosti vsake od možnosti pri doseganju splošnih ciljev politike.

6.2 Uspešnost možnosti politike pri doseganju splošnih in posebnih ciljev

Možnost A

Z možnostjo A se le delno doseže splošni cilj G-1 (prispevanje k izkoreninjenju revščine s povečanjem izvoza iz držav, ki to najbolj potrebujejo). Pri usmerjanju preferencialov k najmanj razvitim državam ostanejo države s podobnimi trgovinskimi, razvojnimi in finančnimi potrebami brez preferencialov (posebni cilj S-1); posledica so negativni gospodarski in družbeni učinki. Poleg tega bo ukinitvev preferencialov za nekatere države, ki najbolj potrebujejo pomoč, pomenila izpostavljanje izvoznih sektorjev v navedenih državah konkurenci iz razvitih držav. Možnost A je v popolnem nasprotju s posebnim ciljem S-4 in splošnim ciljem G-2 (spodbujanje trajnostnega razvoja in dobrega upravljanja). Poleg tega ne prispeva k zagotavljanju boljše zaščite finančnih in gospodarskih interesov EU (splošni cilj G-3 in posebni cilj S-5). Po drugi strani pa lahko možnost A okrepi položaj EU pri dvostranskih in večstranskih pogajanjih (posebni cilj S-3). Imela bi pozitiven gospodarski in družbeni učinek na nekatere sektorje v nekaterih državah članicah v času, ko je velik poudarek na povečevanju konkurenčnosti, rasti in ustvarjanju novih delovnih mest. Nazadnje pa bi v obdobju izjemnega pritiska na javne finance povečala tarifne prihodke.

Možnost C1

Možnost C1 veliko prispeva k splošnemu cilju G-1 (prispevanje k izkoreninjenju revščine s povečanjem izvoza iz držav, ki to najbolj potrebujejo). Zlasti zagotavlja, da so preferenciali ustrezno usmerjeni k državam, ki to najbolj potrebujejo (S-1), in zmanjšuje ovire za diverzifikacijo (S-2), ki nastajajo s konkurenčnimi pritiski bolj razvitih upravičenk trenutnega sistema. S kombinacijo prožnejšega mehanizma vstopa za GSP+, prožnejših trgovinskih meril za upravičenost in odsotnostjo gradacije, ki je značilna za možnost C1, bi se povečal prispevek sheme k spodbujanju trajnostnega razvoja in dobrega upravljanja (G-2 in S-4). Izboljša se učinkovitost zaščitnega instrumenta (S-5) in mehanizma za preklic, ki bi oba prispevala k cilju G-3. Prav tako se povečujejo tarifni prihodki. Ta možnost bi imela nenameren učinek krepitve položaja EU pri dvostranskih in večstranskih trgovinskih pogajanjih (vendar pri manj državah kot pri možnosti A). Po drugi strani pa bi imela negativne gospodarske in družbene učinke na nekatere sektorje v nekaterih državah članicah.

Možnost C2

Glavna razlika med možnostma C2 in C1 je, da nižji pragi gradacije C2 zmanjšajo skupni izvoz držav, ki najbolj potrebujejo pomoč. Poleg tega se konkurenčni pritisk na najmanj razvite države, ki od vseh držav v razvoju najbolj potrebujejo pomoč, poveča ob večjem številu držav upravičenk do GSP+, ki vstopijo v shemo. Zaradi teh učinkov je možnost C2 najmanj učinkovita pri doseganju splošnega cilja G-1 (prispevati k izkoreninjenju revščine). Vendar se uvršča višje od možnosti C1 glede verjetnosti uspešnosti pri doseganju cilja G-2 (spodbujanje trajnostnega razvoja), saj zagotavlja revizijo zahtevanih konvencij.

Možnost D (v povzetku je obravnavana le možnost D1)

Možnost D1 je usmerjena k tistim, ki najbolj potrebujejo pomoč, z odvzemom preferencialov dovolj bogatim upravičencem in tistim, ki so deležni preferencialnega dostopa v okviru dvostranskega sporazuma. Vendar se z njo gradacija popolnoma ukine, enaka obravnava, kot so je deležne države EBA, pa se razširi na vse upravičenke (kar bi pospešilo odpravljanje preferencialov za najrevnejše). Zato na splošno ni mogoče trditi, da se z njo doseže cilj G-1. Prav tako je cilj G-2 (spodbujanje trajnostnega razvoja prek spodbud GSP+) z enako obravnavo vseh upravičencev enakovredno obravnavi EBA popolnoma oslavljen. Možnost D1 izboljšuje učinkovitost zaščitnega mehanizma (S-5) in mehanizma za preklic (S-6) ter tako pozitivno prispeva k zaščiti finančnih in gospodarskih interesov EU (splošni cilj G-3). Vendar je pričakovati, da se bodo z možnostjo D1 v obdobju izjemnega pritiska na javne finance tarifni prihodki zmanjšali. Poleg tega bi v nekaterih industrijskih sektorjih in državah članicah povzročila negativne gospodarske in družbene učinke. Močno bi bil oslavljen tudi položaj EU pri dvostranskih ali večstranskih pogajanjih (posebni cilj S-3).

6.3 Prednostna možnost

Možnost C, zlasti možnost C1, je možnost, s katero so cilji doseženi na najbolj uspešen, učinkovit in usklajen način. To ne pomeni, da možnost C2 nima pozitivnih značilnosti (pregled seznama konvencij), ki se prav tako lahko upoštevajo.

7. Spremljanje in vrednotenje

Spodnja tabela vključuje predloge za kazalnike, ki se lahko uporabijo za oceno napredka in uspešnosti prednostne možnosti pri doseganju splošnih ciljev politike.

Splošni cilji	Kazalniki	Viri informacij
prispevati k izkoreninjenju revščine s povečanjem izvoza iz držav, ki to najbolj potrebujejo	<ul style="list-style-type: none"> – razširitev izvoza držav v razvoju v EU – večji delež uvoza iz držav, ki to najbolj potrebujejo – večja uporaba preferencialov – učinkovita gradacija konkurenčnih sektorjev – večja diverzifikacija 	<ul style="list-style-type: none"> – podatki Eurostata
spodbujati trajnostni razvoj in dobro upravljanje	<ul style="list-style-type: none"> – večje število držav, ki se zavežejo k načelom trajnostnega razvoja in dobrega upravljanja znotraj režima GSP+ – splošno izboljšanje izvajanja konvencij GSP+ s strani upravičencev do GSP+ – število preklicev 	<ul style="list-style-type: none"> – poročila zadevnih mednarodnih organov spremljanja – GD za trgovino
zagotoviti boljšo zaščito finančnih in gospodarskih interesov EU	<ul style="list-style-type: none"> – število zahtevkov za zaščito – število zaščitnih ukrepov – prihodki, izpadli zaradi sheme – število preferencialnih trgovinskih sporazumov, podpisanih z upravičenci – število preferencialnih trgovinskih sporazumov, podpisanih z državami, ki niso upravičenke 	<ul style="list-style-type: none"> – zahtevki za zaščito – podatki Eurostata – GD za trgovino

Uspešnost sheme GSP je treba pred kakršno koli nadaljnjo revizijo uradno in neodvisno oceniti. Za uspešno oceno bi bilo verjetno treba razpolagati s podatki za najmanj 3-letno obdobje po izvajanju, kar pomeni, da ocene ni mogoče izvesti pred koncem leta 2017.