

---

## МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

---

УДК 339.9

ББК 65.5

*Jantoń-Drozdowska Elżbieta*

### RAMY INSTYTUCJONALNE STOSUNKÓW GOSPODARCZYCH UNII EUROPEJSKIEJ Z KRAJAMI AFRYKI, KARAIBÓW I PACYFIKU

Katedra Nauk Ekonomicznych,  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
Wydział Prawa i Administracji,  
61-714, Poznań, aleja Niepodległości, 53.

**Streszczenie.** Doświadczenia drugiej połowy XX wieku pokazują, że gospodarki słabiej rozwinięte (rozwijające się), szczególnie te o najniższym dochodzie, nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć swoich trudności ekonomicznych. Świadomość tego faktu mobilizuje kraje uprzemysłowione do tworzenia programów, których celem jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego słabszych uczestników rynku światowego. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakteru polityki i ram instytucjonalnych stosunków gospodarczych Wspólnoty Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz próba oceny działań wspólnotowych, zmierzających do wspierania rozwoju tych krajów.

**Słowa kluczowe:** gospodarka narodowa, Unia Europejska, trudności gospodarcze, kraje rozwijające się, ekonomia rozwoju.

*Yanton-Drozdowska Elzbieta*

### INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF ECONOMIC RELATIONS OF EU WITH COUNTRIES OF THE AFRICAN, CARIBBEAN AND PACIFIC

Department of Economic Sciences,  
Adam Mickiewicz University in Poznan,  
Faculty of Law and Administration,  
Independence avenue, 53, Poznan,  
61-714, Poland

**Abstract.** The experience of the second half of the twentieth century shows that the economies of the less developed countries, especially those with the lowest income are not able to overcome independently their economic difficulties. Awareness of this fact motivates developed industrialized countries to create programs for promoting socio-economic development of the weaker participants on the global market. The aim of the article is to present the policy character and the institutional framework for economic relations between the European Community and the African, Caribbean and Pacific Coast countries and attempt to evaluate the Community actions, supporting the development of these countries.

**Key words:** national economy, European Union, economic challenges, developing countries, economics of development.

**Wprowadzenie.** Gospodarki narodowe stanowią w skali świata zbiorowość bardzo zróżnicowaną: od najniżej rozwiniętych, których dochód narodowy brutto *per capita* nie przekracza 750 US\$<sup>1</sup>, do tych o wysokim dochodzie, przekraczającym 20 000 US\$. Doświadczenia drugiej połowy XX wieku pokazują, że gospodarki słabiej rozwinięte

---

<sup>1</sup> Klasyfikacja UNCTAD: Zob. United Nations Conference on Trade and Development, *The Least Developed Countries Report 2008, Growth, Poverty and the Term of Development Partnership*, United Nations, New York and Geneva, 2008, s. III.

(rozwijające się), szczególnie te o najniższym dochodzie, nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć swoich trudności ekonomicznych. Świadomość tego faktu mobilizuje kraje uprzemysłowione do tworzenia programów, których celem jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego słabszych uczestników rynku światowego. Największą aktywność w tej dziedzinie przejawia Wspólnota Europejska (Unia Europejska – UE), która od początku swego istnienia zamierzała traktować te kraje w swojej zewnętrznej polityce handlowej w sposób szczególny<sup>2</sup>.

**Oświadczenie problemu.** Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakteru polityki i ram instytucjonalnych stosunków gospodarczych Wspólnoty Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz próba oceny działań wspólnotowych, zmierzających do wspierania rozwoju tych krajów.

#### **Wyniki. Kraje rozwijające się w globalnej gospodarce**

Nauki ekonomiczne, nie tylko współczesne, budowały i budują teorie, koncepcje naukowe oraz uogólnienia odnoszące się do gospodarek rozwiniętych i współzależności między nimi. Jednakże problemy makroekonomiczne krajów słabiej rozwiniętych, które wcześniej traktowane były jako ich wewnętrzne trudności gospodarcze oraz społeczne, wraz z zaawansowaniem w latach osiemdziesiątych XX wieku procesów globalizacji, zaczęły zagrażać stabilności międzynarodowych stosunków gospodarczych i całej globalnej gospodarki. Stąd wzrost zainteresowania problematyką wzrostu i rozwoju tych krajów zarówno ze strony przedstawicieli nauki jak i pozostałej społeczności międzynarodowej. W latach siedemdziesiątych toczyła się ogólnoświatowa dyskusja nad dokumentem, który precyzował zasady tzw. Nowego Ładu Gospodarczego, w treści którego kraje rozwijające się wskazywały jako przyczynę wielu swoich trudności gospodarczych istniejący światowy ład ekonomiczny. Chociaż projekt Nowego Ładu Ekonomicznego ma dziś znaczenie historyczne warto się nad nim zatrzymać, żeby zweryfikować aktualność jego postulatów. W dokumencie tym kraje rozwijające się szczególnie akcentowały następujące kwestie<sup>3</sup>:

– Głównym przedmiotem eksportu krajów rozwijających się są produkty eksportowe, których rynki są kontrolowane przez kraje o wysokim dochodzie. W konsekwencji ceny tych produktów są ogólnie zbyt niskie i charakteryzują się zmiennością, co utrudnia przyspieszony i stabilny rozwój krajów eksporterów. Z drugiej strony ceny przemysłowych dóbr przetworzonych rosną szybciej lub spadają wolniej, co łącznie z powyższymi zjawiskami zmniejsza siłę nabywczą krajów słabiej rozwiniętych.

– Uprzemysłowienie, produkcja i eksport dóbr przetworzonych to jedyna droga do przyspieszenia wzrostu krajów rozwijających się. Jednakże dostęp do rynków dóbr przetworzonych jest dla nich zamknięty bądź bardzo ograniczony ze względu na politykę i praktyki protekcyjnistyczne stosowane w krajach o wysokich dochodach.

– Warunki na jakich udzielana jest pomoc finansowa wspierająca rozwój gospodarczy są zbyt sztywne. Kraje rozwijające się twierdzą, że trudno im otrzymać pożyczkę ze źródeł prywatnych (takich jak banki komercyjne), a w dodatku dostępne pożyczki opiewają na zbyt krótkie terminy, aby przy ich pomocy zrealizować znaczące długoterminowe projekty inwestycyjne. Natomiast kredyty udzielane przez międzynarodowe organizacje finansowe (Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i jego agendy) nie są dostatecznie tanie.

– Uwzględniając ekstremalne ubóstwo krajów słabiej rozwiniętych oraz dotychczasową organizację i mechanizmy funkcjonowania gospodarki światowej kraje o wysokim dochodzie powinny wspierać przyszły rozwój krajów rozwijających się. Pomoc może przybrać formę

<sup>2</sup> Zostało to zapisane jako jeden z celów integracji w preambule do Traktatu Rzymskiego i następnie powtórzone w kolejnych Traktatach. Zob. E. Jantoń-Drozdowska, *Regionalna integracja gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 1998, s. 73, 117-119.

<sup>3</sup> Por. np. S. Fisher, R. Dornbusch, R. Schmalensee, *Economics*, McGraw-Hill International Editions, Singapore 1988, s. 736-737.

jednostronnego transferu zasobów z krajów bogatych do biednych, a także wyraźnej woli zmiany zasad pomocy tym ostatnim.

Postulaty krajów rozwijających się zawarte w projekcie Nowego Ładu Ekonomicznego do tej pory nie zostały kompleksowo zrealizowane, chociaż kraje rozwinięte i organizacje międzynarodowe w swoich politykach i działaniach niewątpliwie je uwzględniły (np. w ramach Ogólnego Systemu Preferencji – GSP).

Na początku lat osiemdziesiątych wzrosło zainteresowanie problemami krajów rozwijających się w związku z kryzysem zadłużeniowym. Kraje te tradycyjnie występowały w roli pożyczkobiorców na światowym rynku finansowym, gdyż niewystarczające oszczędności krajowe nie były w stanie finansować rozwoju gospodarczego i społecznego. Szerokie wykorzystywanie pożyczek zagranicznych stało się w 1982 r. znaczącą przyczyną ich kryzysu zadłużeniowego. Poza tym, na pojawienie się zjawisk kryzysowych wpłynęło też niewłaściwe zarządzanie gospodarkami narodowymi krajów słabiej rozwiniętych (m.in. utrzymywanie zbyt wysokiego poziomu deficytu budżetowego oraz zbyt wysokich kursów walut krajowych), nierozważna polityka banków komercyjnych, które udzielały tym krajom pożyczek nie zważając na ich wysokie zadłużenie, a także załamanie w gospodarce światowej na początku lat osiemdziesiątych<sup>4</sup>. W sierpniu 1982 r. Meksyk ogłosił, że nie jest już w stanie obsługiwać swego zadłużenia zagranicznego, a następnie niektóre kraje Ameryki Łacińskiej, Azji oraz Afryki zrobiły to samo, domagając się jednocześnie restrukturyzacji ich długów.

Kryzys zadłużeniowy wywołał różne negatywne konsekwencje dla krajów rozwijających się. Przede wszystkim w latach 1983-1991 miał miejsce znaczący odpływ netto kapitału dłużnego z krajów zadłużonych do wierzycieli<sup>5</sup>, spadek PKB *per capita* w wielu krajach i jednocześnie wzrost inflacji oraz zmniejszenie nakładów na inwestycje. Ponadto kryzys ten miał także negatywne konsekwencje dla państw rozwiniętych (wierzycieli) i spowodował spadek ich eksportu do krajów rozwijających się a także spowolnienie dynamiki wzrostu gospodarczego. Po raz pierwszy też tak wyraźnie uświadomił wszystkim podmiotom gospodarki światowej siłę wzajemnej współzależności i zagrożenia dla światowego systemu finansowego.

Obserwowany współcześnie, a więc w pierwszych latach XXI wieku, ponowny wzrost zainteresowania problemami krajów rozwijających się jest konsekwencją upowszechniającej się świadomości społeczeństw krajów rozwiniętych dotyczącej rozmiarów i pogłębiania się ubóstwa w wielu krajach, w szczególności afrykańskich oraz niektórych azjatyckich. Ekonomia, w tym także międzynarodowe stosunki gospodarcze, odpowiadają na zainteresowanie społeczności międzynarodowej i oczekiwania samych krajów słabiej rozwiniętych rozwojem badań uwarunkowań wzrostu i rozwoju gospodarczego w tych państwach. Niektórzy autorzy są zdania, że ekonomia tradycyjna nie jest w stanie wskazać rozwiązań właściwych dla krajów rozwijających się i że problemami tych krajów musi zająć się specyficzna jej gałąź zwana ekonomią rozwoju<sup>6</sup>.

Uzasadnienie dla jej wyodrębnienia związane jest najczęściej z tym, że tradycyjna ekonomia koncentruje się na efektywności, na obniżaniu kosztów alokacji zasobów i na optymalnym wzroście rozmiarów tych zasobów, co jest warunkiem zwiększania produkcji dóbr i usług. Przy czym przez tradycyjną ekonomię zwykle rozumie się klasyczną i neoklasyczną myśl ekonomiczną, której ton nadają przede wszystkim naukowcy anglosascy. Przedmiotem badań ekonomii neoklasycznej są rynki rozwinięte (zarówno doskonałe jak i niedoskonałe), autonomia (suwerenność) konsumentów, dostosowania cen, decyzje podejmowane w oparciu o zysk marginalny i użyteczność, a także efekty równowagi na

<sup>4</sup> J. w. s. 746.

<sup>5</sup> Szczegółowa analiza przepływów kapitałowych, uwzględniająca także kapitał dłużny zawarta jest w: *Global Development Finance 2006*, World Bank, Washington D.C. 2006.

<sup>6</sup> M. P. Todaro, *Economic Development in the Third World*, Longman, New York-London 1989, s. 7-11.

rynkach produktów i zasobów. Podstawą analizy ekonomicznej jest racjonalność wyborów. W sytuacji, gdy dostosowania w gospodarce nie dokonują się automatycznie (ze względu na niedoskonałości rynku), albo gdy przemawiają za tym względy społeczne lub polityczne formułowane są zasady polityki ekonomicznej, których znaczenie jest szczególnie duże w gospodarce otwartej.

Ekonomia rozwoju, poza obszarem objętym ekonomią tradycyjną, swoimi badaniami obejmuje również takie kwestie jak działanie mechanizmów ekonomicznych, społecznych, politycznych i instytucjonalnych (publicznych i prywatnych), odmiennych od tych funkcjonujących w krajach o wysokim dochodzie, które warunkują poprawę poziomu życia ubogich społeczeństw i trwały rozwój gospodarczy.

Międzynarodowe stosunki gospodarcze jako szczegółowa dyscyplina ekonomii również podejmują wyzwania badawcze związane z gospodarkami krajów rozwijających się i, przede wszystkim, z ich miejscem w gospodarce światowej. Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja wzrostu zubożającego J. N. Bhagwati'ego, który próbuje wyjaśnić przyczyny ubóstwa krajów, których eksport oparty jest na jednym surowcu. Poza tym istotne z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu kierunki badań w ramach międzynarodowych stosunków gospodarczych dotyczą proeksportowej i antyimportowej strategii wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się, znaczenia sektora publicznego w ich gospodarce, analizy przyczyn kryzysu zadłużeniowego oraz znaczenia powiązań z gospodarką światową dla uruchomienia mechanizmów rozwojowych<sup>7</sup>. Problematyka badawcza dotycząca krajów rozwijających się jest niezmiernie szeroka i wykraczająca poza ramy nauk ekonomicznych, co implikuje konieczność podejmowania także badań o charakterze interdyscyplinarnym.

Kraje rozwijające się stanowią zbiorowość bardzo niejednorodną, w dodatku sytuacja w grupach tych krajów cechuje się w różnych okresach dużą zmiennością i podatnością na kryzysy gospodarcze i finansowe. Źródła zjawisk kryzysowych pojawiają się bądź w samych gospodarkach słabiej rozwiniętych, bądź przenoszone są z ich otoczenia zewnętrznego (z gospodarki światowej). Mimo dużego zróżnicowania poglądów można jednak wskazać podstawowe cechy określające niedorozwój tych krajów<sup>8</sup>:

– względna rzadkość zasobów, a w przypadku ich posiadania niewielkie możliwości ich opłacalnej eksploatacji przy użyciu kapitału wewnętrznego,

– koncentracja eksportu na zasobach naturalnych lub nieprzetworzonych produktach rolniczych, w konsekwencji duża zależność wpływów eksportowych od warunków naturalnych (klimatu) i wahań cen na rynku światowym,

– niedorozwój wewnętrznych rynków finansowych, co przy niewielkich nadwyżkach wypracowywanych przez sferę produkcji materialnej, uniemożliwia lub bardzo ogranicza realizację inwestycji. Sektor bankowy w krajach rozwijających się jest słaby i nieprofesjonalny, a rynek instrumentów finansowych (poza kredytami) albo nie istnieje albo jest bardzo płytki, niewłaściwie uregulowany przez prawo i nieefektywny. Zwiększa to jego podatność na kryzysy finansowe,

– kursy walutowe są utrzymywane w dłuższych okresach na stałym poziomie (kursy sztywne) lub poddane są ścisłej kontroli państwowej (kursy stałe z niewielkim marginesem wahań). Spowodowane jest to przede wszystkim dążeniem do zmniejszenia poziomu inflacji. W takich warunkach kurs walutowy nie jest właściwym parametrem decyzyjnym ani dla inwestorów krajowych, ani zagranicznych. Zaznaczyć jednak należy, że w ostatnich latach niektóre rządy w gospodarkach wschodzących (*emerging economies, emerging markets*) zliberalizowały swoje rynki walutowe i kapitałowe,

<sup>7</sup> Zob. A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze wobec wyzwań globalizacji*, W: *Globalizacja od A do Z*, op. cit. s. 68-69.

<sup>8</sup> Por. M. Balicka, M. Gulcz, *Problemy ekonomiczne krajów rozwijających się*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Skrypty uczelniane, Zeszyt 279, Poznań 1980, s. 5-18; M. P. Todaro, *Economic Development in the Third World*, Longman, New York & London 1989, s. 27-44; D. Begg, S. Fisher, R. Dornbusch, *Ekonomia*, tom 2, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 447-449; P. R. Krugman, M. Obstfeld, *Ekonomia międzynarodowa. Teoria i polityka*, część druga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s.471-474.



- państwowa kontrola gospodarki, realizowana przez wyłączną państwową własność lub kontrolę dużych przedsiębiorstw, kontrolę handlu zagranicznego, co nierzadko prowadzi do jego ograniczania oraz bezpośrednią kontrolę wewnętrznych transakcji finansowych,
- niski rozwój infrastruktury, nie tylko technologicznej, ale często także podstawowej, co ogranicza możliwości inwestowania (również przez kapitał zagraniczny) i obniża efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw. Bardzo słabo rozwinięta jest również infrastruktura socjalna, co ogranicza możliwości wzrostu konsumpcji dóbr i usług,
- wysoka stopa bezrobocia, brak zasobów wewnętrznych na rozwój opieki zdrowotnej, edukacji i szkolenia zawodowego. W konsekwencji jakość kapitału ludzkiego i jego produktywność są bardzo niskie i ograniczają rozwój produkcji i wytwarzanie nadwyżek,
- wysoka stopa przyrostu naturalnego, która przy niskiej produktywności i innych wskazanych problemach staje się czynnikiem powodującym utrzymywanie się niskiego poziomu życia społeczeństwa.

Wymienione strukturalne cechy krajów rozwijających się stanowią jednocześnie przyczyny ich niedorozwoju gospodarczego i społecznego<sup>9</sup>. Przewyciężenie niedorozwoju przy użyciu wyłącznie zasobów wewnętrznych tych gospodarek nie wydaje się możliwe w przewidywalnym czasie, szczególnie w przypadku krajów afrykańskich i wyspiarskich, zaliczanych do grupy najslabiej rozwiniętych. Stąd duże znaczenie ma pomoc zagraniczna, przez którą rozumie się w literaturze oficjalne przekazy zasobów zewnętrznych kierowane do rządu lub instytucji pozarządowych kraju beneficjenta<sup>10</sup>. Pomoc ta może przybrać charakter (klasyfikacja rzeczowa pomocy zagranicznej)<sup>11</sup>:

- pomocy kapitałowej, głównie o charakterze inwestycyjnym, ale także z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów,
- pomocy technicznej, przeznaczonej a realizację konkretnych projektów – inwestycyjnych i programów rozwoju,
- pomocy konsumpcyjnej, polegającej na dostarczaniu żywności, leków i innych podstawowych artykułów ,
- nadzwyczajnych korzyści handlowych, których źródłem mogą być preferencyjne warunki handlu międzynarodowego, szczególna polityka cenowa w eksporcie bądź imporcie oraz rekompensowanie strat związanych z wahaniami cen na rynku światowym.

Z kolei z punktu widzenia obciążenia spłatą wyróżnić można pomoc zagraniczną bezzwrotną i zwrotną. Przedstawiona w dalszej części tekstu pomoc Wspólnoty Europejskiej dla rozwijających się krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku jest przykładem właśnie pomocy bezzwrotnej. Pomoc zwrotną natomiast stanowią wszelkiego rodzaju kredyty i pożyczki. W drugiej połowie XX wieku kraje słabiej rozwinięte korzystały z tej formy wsparcia zagranicznego, co doprowadziło do wysokiego, skumulowanego ich zadłużenia wobec wielu krajów, nie tylko tych najwyżej rozwiniętych. Na koniec 2005 r. łączny ich dług wynosił blisko 3 biliony dolarów<sup>12</sup>. Kredyty i pożyczki zagraniczne służą przede wszystkim finansowaniu inwestycji; jeżeli są to inwestycje rentowne, zasadność zadłużania się nie budzi wątpliwości, gdyż projekt w fazie eksploatacji będzie generował nadwyżki umożliwiające spłatę zadłużenia. Natomiast w sytuacji, gdy z długu finansowane są projekty nierentowne lub import dóbr konsumpcyjnych zadłużenie może doprowadzić do pojawienia się niewypłacalności państw i dłużników prywatnych, co znajduje wyraz w rosnącym deficycie bilansu płatniczego.

<sup>9</sup> M. P. Todaro, op. cit. s. 62-90. Wyjaśnienie przyczyn niedorozwoju i przegląd najważniejszych koncepcji teoretycznych wzrostu gospodarczego krajów słabo rozwiniętych znaleźć można także w literaturze polskiej. Zob. np. P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Teoria i praktyka*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001, s. 13-78.

<sup>10</sup> Zob. M. Gulcz, *Kraje rozwijające się a zewnętrzne środki finansowania rozwoju*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 52 i dalsze.

<sup>11</sup> Por. M. Balicka, M. Gulcz, op. cit. s. 123-124.

<sup>12</sup> Por. P. R. Krugman, M. Obstfeld, op. cit. . 475.

Praktyka międzynarodowa wskazuje, że pomoc zagraniczna napływa do krajów rozwijających się dwoma głównymi kanałami. Z jednej strony jest to pomoc udzielana krajom beneficjentom przez rządy innych krajów, głównie wysoko rozwiniętych (uprzemysłowionych), a z drugiej – przez międzynarodowe organizacje gospodarcze. W tym ostatnim przypadku najważniejsze znaczenie ma wsparcie wyspecjalizowanych agend ONZ, które są także inicjatorami pomocowych programów rządów krajów uprzemysłowionych (np. UNCTAD zainicjował utworzenie powszechnego systemu preferencji – *Generalized System of Preferences* – GSP), Wspólnoty Europejskiej (ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju i Europejskiego Banku Inwestycyjnego), Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA, będącego częścią Grupy Banku Światowego), a także regionalnych instytucji finansowych.

Niezależnie od kanału, jakim napływa pomoc zagraniczna różne są motywy udzielania pomocy krajom rozwijającym się. Niewątpliwie tylko niewielki margines stanowi pomoc o charakterze czysto charytatywnym, udzielana beneficjentom w szczególnych przypadkach, np. wystąpienia klęsk żywiołowych. Wydaje się, że wraz z rozpadem systemu komunistycznego zmalało znaczenie motywów politycznych, chociaż cele polityczne państw, zarówno udzielających pomocy (donatorów), jak i otrzymujących pomoc zawsze będą wpływały na decyzje gospodarcze i finansowe. Najpowszechniej występują motywy gospodarcze, które z jednej strony wiążą się z dążeniem donatorów do wsparcia wzrostu i rozwoju gospodarczego krajów słabo rozwiniętych, a z drugiej – stworzeniem warunków dla ekspansji własnych przedsiębiorstw na rynki tych krajów, bądź w formie eksportu, bądź zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Optymalna sytuacja dla obydwu stron wystąpi wówczas, gdy w wyniku udzielonej pomocy zrealizowane zostaną obydwa wskazane wyżej cele.

Rozważając zagadnienie pomocy międzynarodowej dla krajów rozwijających się nie można pominąć kwestii ich zdolności do absorpcji tej pomocy, czyli efektywnego jej zużytkowania<sup>13</sup>. Przyjmując, że obiektywnym celem pomocy zagranicznej jest stworzenie bądź wzmocnienie przesłanek rozwoju gospodarczego beneficjentów, absorpcja pomocy ma miejsce wówczas, gdy prowadzi ona do mobilizacji wewnętrznych czynników wzrostu oraz (albo) bezpośredniego zwiększenia zdolności wytwórczych. Mobilizacji wewnętrznych czynników wzrostu sprzyjają w największym stopniu inwestycje w infrastrukturę, ale duże znaczenie mają też finansowane z pomocy międzynarodowej przedsięwzięcia służące rozszerzeniu rynku wewnętrznego, zwiększające dostępność nowych technologii oraz zasobów kwalifikowanej i wykształconej siły roboczej. Z kolei bezpośrednie zwiększenie zdolności wytwórczych wystąpi, gdy pomoc zagraniczna przeznaczona będzie na inwestycje w sferze produkcji dóbr materialnych i usług. Poza tym wzrostowi wewnętrznych zdolności wytwórczych sprzyjają inwestycje w infrastrukturę, których efektem jest obniżenie kosztów uruchamiania działalności gospodarczej oraz funkcjonowania istniejących już przedsiębiorstw.

Podkreślić należy również ścisły związek zdolności do absorpcji pomocy zagranicznej z czynnikami wewnętrznymi, tkwiącymi w strukturach ekonomicznych, społecznych i politycznych krajów przyjmujących pomoc. Podkreślić należy przede wszystkim znaczenie:

- sformułowania i następnie konsekwentnej realizacji strategii rozwoju gospodarczego i społecznego, w której uwzględnione są również środki pomocowe,
- odpowiednio rozwiniętej infrastruktury,
- występowania odpowiednio przygotowanych zasobów ludzkich, zarówno tych zatrudnionych na poziomie wykonawczym jak i zarządczym (menedżerskim),

<sup>13</sup> W literaturze polskiej zob. np. M. Gulcz, *Zdolność krajów gospodarczo nierozwiniętych do wchłonięcia i zwrotu zagranicznej pomocy inwestycyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1974.

– realizowanie inwestycji komplementarnych względem projektów podstawowych, które umożliwią np. wytwarzanie właściwych materiałów, części zamiennych i serwisowanie, – odpowiedni poziom rozwoju popytu wewnętrznego.

Niespełnienie tych warunków obniża efektywność pomocy zagranicznej, co dostrzegają także donatorzy (w tym Unia Europejska, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania), którzy w coraz większym stopniu warunkują przyznawanie środków finansowych o charakterze pomocowym.

### **Polityka Wspólnoty wobec krajów AKP do 1999 r. i jej efekty**

Stosunki Wspólnoty z krajami trzecimi mają dla niej istotne znaczenie gospodarcze, finansowe i polityczne, z czego wynika jej żywotne zainteresowanie rozwojem współpracy z krajami nie należącymi do tego ugrupowania integracyjnego, w tym także z państwami rozwijającymi się<sup>14</sup>. Motywacja ekonomiczna dla rozwoju stosunków gospodarczych z tą ostatnią grupą krajów wynika ze znacznego uzależnienia od nich Wspólnoty pod względem surowcowym, w szczególności energetycznym, i rynków zbytu. Ponad połowa zużywanych na obszarze UE surowców energetycznych pochodzi z krajów słabo rozwiniętych. Uzależnienie Wspólnoty od importu z tych krajów w zakresie surowców nieenergetycznych jest także wysokie, np. jeżeli chodzi o ziarno kakaowe, bawełnę i magnez sięga blisko 90%. Z drugiej strony kraje rozwijające się stanowią i mogą stanowić w jeszcze większym stopniu rynek zbytu dla produktów wytwarzanych przez wspólnotowe przedsiębiorstwa. Około dwie trzecie eksportu do tych krajów stanowią wyroby przemysłu maszynowego i elektrotechnicznego, co jest istotne dla przemysłu Wspólnoty, gdyż w tych dziedzinach na rynkach krajów uprzemysłowionych panuje bardzo silna konkurencja.

Współpraca handlowa oraz polityka wspierania rozwoju krajów AKP ma swoje korzenie w instytucji stowarzyszenia. Jednym z celów Wspólnoty Europejskiej, zapisanym w preambule Traktatu Rzymskiego (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą), było bowiem stowarzyszenie dawnych krajów i terytoriów zamorskich państw członkowskich, w celu wspierania ich rozwoju społeczno-ekonomicznego. Zapis ten, jak również dołączona do Traktatu Konwencja Uzupełniająca w sprawie stowarzyszenia ze Wspólnotą Krajów i Terytoriów Zamorskich (część IV Traktatu Rzymskiego) były efektem dążeń przedstawicieli Francji do zagwarantowania jej byłym koloniom specjalnego statusu. Zapis o stowarzyszeniu z krajami i terytoriami zamorskimi, którego celem było osiągnięcie wzrostu obrotów handlowych i wspólne wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego, znalazł się również w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską<sup>15</sup>.

Na mocy woli wyrażonej w Traktacie Rzymskim, która miała charakter jednostronnego aktu państw członkowskich, ustanowione zostały instytucjonalne ramy współpracy między Wspólnotą a krajami AKP. Stanowiły je początkowo jednostronne konwencje o stowarzyszeniu, w których formułowaniu nie brały udziału zainteresowane kraje rozwijające się, a następnie konwencje, które już miały charakter układu międzynarodowego<sup>16</sup>. Pierwsza konwencja zawarta została w 1963 r. w Jaunde (tzw. Jaunde I) z 18 krajami Afryki (w tym z Madagaskarem) i stanowiła podstawę wzajemnej współpracy w okresie 1964–1969. W

<sup>14</sup> Zob. A. M. El-Agraa, *The European Union. Economics and Policies*, Prentice Hall, Harlow-London 2004, s. 462-463; 471-489. Zasadnicze treści tej części artykułu zostały zaczerpnięte z: E. Jantóń-Drozdowska, *Ewolucja polityki Wspólnoty wobec krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, W: *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, tom 1, red J. Sokołowski, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 39, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 593-605.

<sup>15</sup> Zob. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), art. 3, lit. r.

<sup>16</sup> Szczegółowa analiza konwencji, z których wynika kształt polityki Wspólnoty wobec krajów AKP zawarta jest m. in. w: E. Jantóń-Drozdowska, *Stosunki handlowe między EWG a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, „Przegląd Zachodni”, 1988 nr 2, s. 81-95; *Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21 st century – Challenges and options for a new partnership*, European Commission, DG VIII, Brussels 20 November 1996; E. Jantóń-Drozdowska, *Regionalna integracja gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 1998, s.117-119; A. Y. Evrensel, *Development Policy of the EU toward the ACP Countries: Effectiveness of Preferential Trade Arrangements and Aid*, Department of Economics and Finance Southern Illinois University Edwardsville, Edwardsville, IL, <http://www.edu/euce/eusa2007/papers>. [dostęp: 10.03.2009.

konwencji tej znalazł wyraz fakt rozpoczęcia przez Wspólnotę realizacji wspólnej polityki rolnej. Zgodnie z przyjętymi zapisami eksport przez kraje stowarzyszone produktów rolnych na rynek Wspólnoty był poddany kontroli na mocy specjalnych umów handlowych. Oznaczało to w efekcie cofnięcie tym krajom niektórych preferencji przyznanych wcześniej przez jednostronną Konwencję Uzupełniającą. Rekompensatą miała być zwiększona pomoc finansowa ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), którego zasoby na ten cel wzrosły na pięć lat obowiązywania konwencji Jaunde I do 730 mln jednostek obrachunkowych<sup>17</sup>.

Kolejna konwencja, Jaunde II, regulująca stosunki Wspólnoty z krajami AKP obowiązywała w latach 1971–1974. Wprowadziła ona niewielkie tylko zmiany w stosunku do ustaleń Jaunde I – główną było dalsze zwiększenie zasobów EFR, przeznaczonych na pomoc finansową dla krajów stowarzyszonych, do poziomu 918 mln jednostek obrachunkowych. Liczba krajów afrykańskich, które podpisały tę konwencję wzrosła do dwudziestu.

W latach 1964–1974, przy jednostronnych ułatwieniach w dostępie do rynku Wspólnoty, państwa AKP miały prawo do wprowadzania restrykcji celnych i ilościowych na towary importowane z UE. Mogły to uczynić w przypadkach uzasadnionych względami ich rozwoju gospodarczego lub sytuacją w bilansie płatniczym. Ze swej strony zobowiązały się do stosowania wobec państw członkowskich Wspólnoty klauzuli największego uprzywilejowania i niedyskryminowania w stosunkach handlowych żadnego spośród nich wobec pozostałych.

Mimo preferencji handlowych i wsparcia finansowego dla krajów stowarzyszonych, ich łączny eksport na rynek Wspólnoty rósł wolniej niż do krajów uprzemysłowionych ogółem, a tempo jego wzrostu do UE było niższe od notowanego przez wszystkie kraje rozwijające się<sup>18</sup>.

W połowie lat siedemdziesiątych, w związku ze zmianą sytuacji międzynarodowej, wolą niektórych państw członkowskich UE rozszerzenia polityki pomocy gospodarczej oraz przystąpieniem do niej Wielkiej Brytanii, miała miejsce dość radykalna zmiana wspólnotowej polityki wobec państw stowarzyszonych. Znalazła ona wyraz w podpisanej w 1975 r. w Lomé konwencji (Lomé I), której sygnatariuszami po stronie AKP było 46 krajów. Konwencja wprowadziła system preferencji celnych, które dawały krajom AKP łatwiejszy dostęp do rynku Wspólnoty i wprowadziła systemy STABEX i SYSMIN. Zadaniem tych ostatnich instrumentów było zwiększenie stabilności finansowej krajów AKP, przez stabilizowanie (ze środków finansowych Wspólnoty) ich wpływów eksportowych, w szczególności w dziedzinie produktów rolnych oraz górniczych. Podstawą tych systemów były kompensaty finansowe przyznawane krajom, których wpływy z eksportu zmniejszały się wskutek fluktuacji cen na rynku światowym. Z kolei preferencyjny dostęp do rynku UE opierał się na systemie kwotowym, obejmującym produkty takie jak cukier czy mięso wołowe, które stanowiły konkurencję dla wspólnotowych produktów rolnych. Konwencja przewidywała także zwiększenie do 3 mld ecu pomocy finansowej i inwestycyjnej.

Zapisy konwencji Lomé I były trzykrotnie renegotjowane i w konsekwencji do końca 1999 r. obowiązywały kolejne umowy. I tak, na mocy Lomé II (1981–1985) pomoc finansowa i inwestycyjna została zwiększona do 5,5 mld ecu; w konwencji Lomé III (1985–1990) Wspólnota przeznaczyła dla krajów AKP 8,5 mld ecu, a w Lomé IV (1990–1999) przewidziano na pięć pierwszych lat kwotę 12 mld ecu. Podkreślić należy, że wzrostowi pomocy finansowej i inwestycyjnej towarzyszyło zwiększanie się liczby krajów objętych tą pomocą – ostatnią konwencję z Lomé podpisało już 79 państw AKP.

Bardzo skrótowo przedstawione wyżej porozumienia, które były praktycznym odzwierciedleniem polityki gospodarczej Wspólnoty względem państw AKP, były jedynymi,

<sup>17</sup> Europejska jednostka obrachunkowa była poprzedniczką ecu (*european currency unit*), a ta ostatnia z kolei – poprzedniczką euro.

<sup>18</sup> Zob. *EC-ACP Trade. A Statistical Analysis*, European Commission, Luxemburg 1983, s. 105-120.



obejmującymi tak dużą grupę krajów uprzemysłowionych i rozwijających się. Równie szeroki był zakres współpracy między tymi grupami krajów. Podkreślić należy przede wszystkim:

– współpracę handlową, której najważniejszą zasadą była nawzajemność korzyści handlowych, a więc przyznanie krajom AKP przywileju preferencyjnego traktowania ich eksportu kierowanego na rynek Unii. W rezultacie ponad 99% eksportu krajów AKP korzystało z całkowicie swobodnego dostępu na rynek Wspólnoty, a ograniczenia ilościowe i opłaty celne dotyczyły tylko produktów objętych wspólną polityką rolną. Jednak również w tym ostatnim przypadku eksport krajów AKP traktowany był preferencyjnie w porównaniu do ogólnego systemu stosowanego przez Wspólnotę w odniesieniu do importowanych dóbr rolniczych. Obniżone zostały przede wszystkim stawki opłat importowych na te produkty rolne, które stanowiły ważne pozycje eksportowe krajów AKP<sup>19</sup>;

– pomoc finansową, inwestycyjną i techniczną, przeznaczoną przede wszystkim na rozwój infrastruktury, na zmniejszanie ryzyka inwestycyjnego dla inwestorów w sektorze prywatnym oraz na rozwój programów edukacyjnych i na marketing produktów wytwarzanych w tych krajach;

– kompensację utraconych dochodów z eksportu (wymieniony system STABEX) oraz stabilizacja cen na artykuły górnicze (MINEX lub SYSMIN). Podstawowym ich zadaniem było zagwarantowanie krajom beneficjentom określonego poziomu wpływów z eksportu pewnych produktów, głównie rolniczych oraz kopalin. Wahania cen dóbr eksportowanych przez te kraje powodują spadek ich wpływów eksportowych, ograniczając tym samym możliwości finansowania ich wzrostu gospodarczego. Liczba produktów objętych kompensatami finansowymi w ramach systemu STABEX zwiększała się, z 26 w pierwszej konwencji z Lome do 49 w ramach Lome IV.

Transfery dokonywane w ramach systemu STABEX przyjmowały postać nieoprocentowanych kredytów, które wcześniej podlegały zwrotowi, a od 1985 r. kraj korzystający z zasobów systemu nie był już zobowiązany do zwrócenia otrzymanych kwot, nawet jeżeli jego wpływy eksportowe stabilizowały się.

Głównym instrumentem finansowania współpracy finansowej i technicznej między Wspólnotą i krajami AKP był Europejski Fundusz Rozwoju, któremu z kolei wsparcia kredytowego udzielał Europejski Bank Inwestycyjny. Środki pieniężne kierowane były do sektorów, uznanych przez rządy krajów AKP za priorytetowe i umożliwiały realizację konkretnych projektów rozwojowych. Dotychczas najczęściej korzystała z nich energetyka, oraz przemysł i sektory, decydujące o poziomie rozwoju infrastruktury ekonomicznej i społecznej<sup>20</sup>.

Ocena współpracy między UE a krajami AKP, której ramy określone były przez kolejne konwencje z Lomé nie jest jednak jednoznacznie pozytywna. Ich postanowienia i w konsekwencji pomoc wspólnotowa oparta była bowiem na ambitnym lecz mało realistycznym założeniu, że kraje-beneficjenci dysponują odpowiednią instytucjonalną i polityczną zdolnością do właściwego wykorzystania preferencji handlowych oraz pomocy finansowej. Oczekiwano, że dzięki stosowanym instrumentom współpracy uruchomione zostaną wewnętrzne siły i mechanizmy rozwoju tych gospodarek. Tak się jednak nie stało: kraje AKP dalej stanowią względnie najuboższą grupę wśród państw rozwijających się traktowanych jako całość. Średni poziom PKB *per capita* w krajach Afryki subsaharyjskiej stanowił w końcu lat dziewięćdziesiątych zaledwie połowę notowanego w krajach rozwijających się ogółem. Wg danych UNCTAD 75% ludności żyjącej w krajach najsłabiej rozwiniętych (większość państw AKP) utrzymywała się przy życiu za mniej niż 2 dolary dziennie, a średnia prywatna konsumpcja na osobę kształtowała się w 2006 r. na poziomie 76 centów

<sup>19</sup> S. Wolf, *The Future of Cooperation between the EU and ACP Countries*, „Intereconomics”, May/June 1997, s. 126.

<sup>20</sup> Zob. *European Investment Bank. Annual Report* (lata 1981-1983).

tygodniowo<sup>21</sup>. W tym regionie notowano także najkrótszy wśród krajów słabo rozwiniętych spodziewany okres życia. Nieco tylko lepsza była sytuacja w krajach AKP leżących poza Afryką.

Przytoczone statystyki uzasadniają pytanie o efektywność preferencyjnej polityki handlowej Wspólnoty oraz jej pomocy finansowej i jednocześnie o zdolność krajów AKP do jej wchłonięcia i zarządzania gospodarką narodową<sup>22</sup>.

Analiza powiązań handlowych między dwoma grupami krajów wskazuje, iż w badanym okresie udział eksportu krajów AKP w całkowitym imporcie UE obniżył się z prawie 8% do niespełna 2%, a udział eksportu tych krajów w imporcie UE z krajów rozwijających się ogółem spadł z ok. 16% do 9%. Wyrażona w liczbach absolutnych wielkość eksportu krajów AKP do Wspólnoty wzrosła w badanym okresie, ale tempo tego wzrostu było znacząco niższe niż tempo wzrostu eksportu światowego. Podobna prawidłowość miała miejsce w przypadku powiązań handlowych krajów AKP z całą gospodarką światową: łączna wartość eksportu analizowanych krajów prawie się podwoiła, ale jego udział w eksporcie światowym obniżył się z ponad 3% do niespełna 1,5%. Tak więc preferencyjna polityka handlowa Wspólnoty nie przyczyniła się do ekspansji handlowej tej grupy krajów stowarzyszonych.

Poza rozmiarami eksportu i jego udziałem w łącznym imporcie UE duże znaczenie w analizie handlu zagranicznego krajów AKP (również innych krajów rozwijających się) ma jego struktura, w szczególności koncentracja mierzona indeksem koncentracji (lub dywersyfikacji) eksportu. Koncentracja eksportu krajów AKP w badanym okresie była wysoka: w latach osiemdziesiątych średni poziom indeksu koncentracji eksportu do Wspólnoty dla całej grupy kształtował się na poziomie ok. 0,48. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych i w latach dziewięćdziesiątych poziom tego indeksu wzrósł (co było między innymi wynikiem przystąpienia do kolejnych konwencji Lomé nowych, jeszcze uboższych i słabiej rozwiniętych państw) do ponad 0,61. Widoczne obniżenie tego indeksu obserwować można dopiero od końca lat dziewięćdziesiątych<sup>23</sup>.

Przyczyn powyższych zjawisk, charakteryzujących obroty handlowe z UE upatrywać można (poza niekorzystnym wpływem czynników naturalnych) w braku stabilności ekonomicznej i politycznej krajów AKP, która poważnie ogranicza możliwości rozwoju produkcji i wzrostu podaży eksportowej nowych produktów. Przeszkodę w dywersyfikacji eksportu upatruje się również w stosowanych przez Wspólnotę regułach pochodzenia towarów (*rules of origin*), które określają minimalny poziom krajowej wartości dodanej w ogólnej wartości produktu, którego spełnienie jest warunkiem jego swobodnej cyrkulacji wewnątrz unii celnej. Unia Europejska starała się zmniejszyć nieco restrykcyjny charakter reguł pochodzenia dla krajów AKP i uznała, że wartość produktów pośrednich pochodzących z jej obszaru może być zaliczana do krajowej wartości dodanej. Nie poprawiło to jednak sytuacji w widoczny sposób, gdyż dostawcami dóbr pośrednich do krajów stowarzyszonych są głównie państwa słabo rozwinięte. Poza tym Wspólnota w swojej polityce handlowej, także wobec krajów AKP, posługuje się kategorią „towary wrażliwe” (np. wyroby tekstylne i metalurgiczne, różne produkty rolne oraz tuńczyk), których import na rynek wewnętrzny podlega dodatkowo ograniczeniom ilościowym.

Podkreślić należy także, że w sytuacji gdy większą część eksportu krajów AKP na rynek Wspólnoty stanowią surowce, które obciążone są minimalną bądź zerową stawką celną,

<sup>21</sup> Szacunek uwzględnia rynkowe kursy walut. United Nations Conference on Trade and Development, *The Least Developed Countries Report 2008*, op. cit., s. 45.

<sup>22</sup> Oceny rezultatów współpracy handlowej i finansowo-inwestycyjnej UE z krajami AKP dokonano w oparciu o: UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2008*, op. cit.; *Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries*, op. cit.; S. Wolf, *The Future of Cooperation between the EU and ACP Countries*, op. cit.; A. Y. Evrensel, *Development Policy of the EU toward the ACP Countries*, op. cit.; United Nations Conference on Trade and Development, *Handbook of Statistics 2008*, United Nations, New York and Geneva 2008.

<sup>23</sup> Udział eksportu przypadająca na główny produkt eksportowy była w niektórych krajach bardzo wysoka: dla Nigerii i Angoli indeks osiągał poziom blisko 0,9 (ropa naftowa), podobnie dla Ugandy (kawa), dla Gwinei 0,84 (rudny mineralny).

względna preferencyjność ich traktowania w porównaniu z innymi dostawcami z krajów słabo rozwiniętych jest bliska zeru. Nie ma więc tutaj, w kategoriach łatwiejszego dostępu do rynku Wspólnoty, znaczących korzyści dla krajów stowarzyszonych. Znaczenie preferencji celnych ulega także zmniejszeniu wraz z liberalizacją handlu światowego, szczególnie w wyniku uzgodnień Rundy Urugwajskiej<sup>24</sup>. Poza tym pozytywne efekty preferencji celnych były w wielu przypadkach niwelowane przez pozataryfowe bariery chroniące rynek Wspólnoty. Wskazać należy także fakt ścisłego związku rozmiarów eksportu krajów AKP z ich wewnętrznymi strategiami rozwoju oraz polityką kursową, które nierzadko zmniejszały efekty preferencyjnej polityki handlowej UE.

Pomoc finansowa Wspólnoty dla krajów AKP była realizowana, jak wyżej wskazano, ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju, utworzonego na mocy Traktatu Rzymskiego. Pierwsza pomoc finansowana z tego Funduszu została przyznana krajom afrykańskim już w roku 1959, a więc jeszcze przed konwencją Yaoundé I. Poza finansowaniem projektów w różnych sektorach gospodarki, których celem był rozwój infrastruktury, rolnictwa i obszarów wiejskich, Wspólnota aktywnie uczestniczyła też we wspieraniu przekształceń strukturalnych w krajach AKP. Jej pomoc w tym względzie dotyczyła większej ilości celów niż programy oferowane przez inne kraje i Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Bank Światowy. Poza stabilizacją makroekonomiczną i rozwojem sektora prywatnego priorytetami Wspólnoty objęte były między innymi oświata i ochrona zdrowia.

Ocena polityki pomocy finansowej Wspólnoty wobec krajów AKP powinna, zdaniem Komisji Europejskiej powinna uwzględniać następujące okoliczności:<sup>25</sup>

– sytuacja polityczna w obszarze gospodarczym i instytucjonalnym w krajach AKP jest czynnikiem ograniczającym pomoc. Nawet gdyby wszystkie projekty finansowane przez UE okazały się trafne i efektywne (większość projektów o charakterze infrastrukturalnym i społecznym jest tak oceniana) nie spowoduje to automatycznej poprawy wskaźników rozwoju krajów otrzymujących pomoc. Bez odpowiedniej polityki wewnętrznej, instytucji i zasobów własnych na sfinansowanie funkcjonowania i utrzymania zrealizowanych projektów rezultaty pomocy będą mało widoczne. Powoduje to, że pomoc międzynarodowa kierowana jest najczęściej do krajów, które mogą ją najbardziej efektywnie wykorzystać. Praktycznym kryterium oceny właściwego wykorzystania pomocy zagranicznej jest bowiem realizacja wewnętrznego programu reform strukturalnych;

– analiza rozdziału geograficznego pomocy potwierdza tezę, że Wspólnota obawia się niewłaściwego sposobu wykorzystania transferowanych zasobów: środki pomocowe są przesuwane od krajów, które nie spełniają podstawowych kryteriów efektywności do tych, w których dokonują się przeobrażenia strukturalne. Z drugiej strony jednak Wspólnota przyznaje priorytety najslabiej rozwiniętym i najuboższym krajom. W praktyce jednak priorytety te są tylko częściowo realizowane, co wiąże się między innymi z metodami obliczania płatności w ramach systemu STABEX i SYSMIN, które oparte są na specyficznych kryteriach, nie pozwalających uwzględniać w tego rodzaju pomocy finansowej krajów najuboższych;

– kraje AKP nie są często w stanie określić i prowadzić konsekwentnej polityki sektorowej, co jest konsekwencją braku wewnętrznej zgody wobec priorytetów politycznych. W takiej sytuacji Wspólnota, w celu określenia rozmiarów i sposobów realizacji swojego wsparcia, korzysta z pomocy konsultantów. Poza tym w wielu dziedzinach, np. ochronie środowiska kraje AKP i UE, mają odmienne priorytety;

<sup>24</sup> W wyniku ustaleń podjętych w Protokole kończącym Rundę Urugwajską (rokowania trwały w latach 1986-1994) średnia stawka celna w handlu produktami przemysłowymi uległa obniżeniu o 39%. Zob. E. Jantoni-Drozdowska, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Ars boni et aequi, Poznań 2004, s. 160.

<sup>25</sup> Por. *Green Paper on the relations between the European Union and the ACP countries*, op. cit.

– w odniesieniu do niektórych celów Wspólnota nie zdołała wypracować kompleksowych działań o charakterze strategicznym. Przykładem takiego celu był rozwój sektora prywatnego w krajach AKP, któremu nadano istotnego znaczenia w zapisach konwencji Lomé IV. Projekt ten miał promować inwestycje i konkurencyjność, wymagał w związku z tym programu poprawy otoczenia instytucjonalnego i ekonomicznego, którego zabrakło w krajach otrzymujących pomoc.

Zmiany w gospodarce światowej oraz w priorytetach Wspólnoty, jak również planowane jej rozszerzenie spowodowały reorientację polityki UE wobec krajów AKP. W 1996 r. Komisja opublikowała przywoływany wcześniej dokument *Green paper*, którym zainicjowała dyskusję o kształcie stosunków z państwami stowarzyszonymi (z końcem XX wieku wygasła konwencja Lomé IV). Komisja stwierdzała w tym dokumencie, że UE musi całkowicie przedefiniować swoją politykę wobec krajów AKP nie tylko dlatego, że zmieniły się warunki ekonomiczne i polityczne sterujące rozwojem w innych regionach świata, ale również z powodów tkwiących we wnętrzu Wspólnoty. Zdaniem Komisji, epoki kolonialna i post-kolonialna skończyły się, a znaczne złagodzenie międzynarodowego klimatu politycznego wymaga określenia nowego, mniej szczegółowego programu współpracy<sup>26</sup>.

#### **Nowe ramy stosunków gospodarczych Wspólnoty z krajami AKP**

W wyniku dyskusji i negocjacji podjęte zostały wspólne ustalenia i w czerwcu 2000 r. w Cotonou podpisana została pierwsza wersja porozumienia<sup>27</sup>. Porozumienie podpisało 78 krajów AKP (Kuba nie zaakceptowała jego zapisów) oraz 15 krajów członkowskich EU. Postanowienia porozumienia weszły w życie w 2003 r. i mają obowiązywać przez 20 lat.

Deklarowanymi jego celami są zmniejszenie ubóstwa, trwałość zrównoważonego rozwoju i integracja krajów AKP z gospodarką światową. W ramach programu partnerstwa określono także cele szczegółowe, mianowicie wspieranie rozwoju sektora prywatnego, zwiększanie zatrudnienia i poprawę dostępu do zasobów wytwórczych, ale także respektowanie praw jednostek i orientacja na ich potrzeby, promocja rozwoju społecznego i warunków równomiernego rozdziału efektów wzrostu gospodarczego. Podkreślono też wolę wspierania procesów integracyjnych o charakterze regionalnym lub subregionalnym, które mają ułatwić integrację krajów AKP z gospodarką światową, szczególnie w obszarze handlu i zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Za integralną część programu partnerstwa uznano także wzmocnienie zdolności rządów i struktury instytucjonalnej dla budowania spójności społecznej, demokratycznego społeczeństwa i gospodarki rynkowej. Zapisy o takim brzmieniu oznaczają akceptację współczesnych koncepcji rozwoju gospodarczego krajów rozwijających się<sup>28</sup>.

Partnerstwo i współpraca Wspólnoty z krajami AKP oparta została na czterech podstawowych zasadach<sup>29</sup>:

– równości partnerów i posiadanie własnych strategii rozwoju. Oznacza to, że dla realizacji celów partnerstwa państwa AKP będą suwerennie określać strategię rozwoju gospodarczego i społecznego;

– szerokiego uczestnictwa, co oznacza, że poza rządami centralnymi, partnerstwo będzie otwarte dla innych podmiotów, w tym sektora prywatnego i organizacji społecznych. Celem tak rozumianego partnerstwa jest włączenie do życia politycznego, gospodarczego i społecznego szerokich kręgów społeczeństwa krajów stowarzyszonych;

<sup>26</sup> Por. *Green Paper*, op. cit. s. 11.

<sup>27</sup> *Partnership Agreement between the Members of the Africa, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000*. W 2005 r. niektóre zapisy tego porozumienia zostały zmienione, a w 2010 r. sporządzono nową, zrewidowaną jego wersję. Porozumienie o partnerstwie, podobnie jak wszystkie wcześniejsze konwencje, dostępne jest na stronie: <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord> (dostęp: 2.03.2009; 10.12.2005; 4.10.2012).

<sup>28</sup> Porozumienie z Cotonou, art. 1.

<sup>29</sup> j.w., art. 2.



– zasadniczej roli dialogu i wypełniania wzajemnych zobowiązań uczestników partnerstwa;

– zróżnicowania i regionalizacji. Oznacza to, że porozumienia o współpracy i priorytety będą zróżnicowane w zależności od poziomu rozwoju krajów AKP, ich potrzeb, osiągnięć i jakości sformułowanej długookresowej strategii rozwoju.

Kluczową kategorią porozumienia jest partnerstwo. Termin ten pojawiał się już w ostatnich konwencjach z Lomé, ale nigdy nie został precyzyjnie zdefiniowany, ani nie nadano mu praktycznego znaczenia. Tym razem tę kategorię poprzez określenie wymienionych wyżej zasad. Z jednej z nich wynika podstawowa różnica między kształtem wcześniejszej i obecnej współpracy z krajami stowarzyszonymi. Wspólnota nie traktuje już, jak to miało miejsce wcześniej, wszystkich krajów AKP jako jednorodnej całości. Zostały one podzielone na sześć grup, z których cztery tworzą kraje afrykańskie: Karaiby (*Caricorn*), Afryka Zachodnia (*Ecowas*), Afryka Środkowa (*Cernac*), Afryka Wschodnia (*Comesa*), Pacyfik (*Pacific Forum*) i Afryka Południowa (*Sadc*).

W wyniku trwających ponad pięć lat negocjacji krajami zaklasyfikowanymi do poszczególnych grup, określone zostały nowe zasady i warunki współpracy<sup>30</sup>. Odnoszą się one do handlu towarami i usługami, praw własności intelektualnej, reżimów celnych, regulacji i ochrony inwestycji oraz polityki konkurencji. W efekcie ustalone zostały nowe porozumienia zwane Porozumieniami o partnerstwie gospodarczym (*Economic partnership agreements – EPAs*).

W porozumieniu z Cotonou najwięcej zmian wprowadzonych zostało w kwestiach odnoszących się do stosunków handlowych Wspólnoty z krajami AKP. Wiązało się to z dążeniem do dostosowania polityki handlowej UE do reguł wyznaczonych przez Światową Organizację Handlu (*World Trade Organization – WTO*). Odstąpiono więc od wcześniej stosowanej zasady niewzajemności preferencji handlowych na rzecz ustanowienia stosunków o charakterze partnerskim. Oznacza to, że nie tylko Wspólnota oferuje krajom AKP swobodny dostęp do swojego rynku, ale również państwa stowarzyszone przyznają preferencje handlowe produktom pochodzącym z Unii Europejskiej. Zasada pełnej wzajemności nie dotyczy grupy krajów najslabiej rozwiniętych, nie mających dostępu do morza i wyspiarskich (w jej skład wchodzi 39 państw), które w dalszym ciągu zachowały prawo do reglamentacji importu ze Wspólnoty.

Konsekwencją nowych regulacji jest znaczne zmniejszenie różnic w stosunkach Wspólnoty z krajami AKP i z pozostałymi państwami rozwijającymi się.

Czas trwania porozumienia z Cotonou określono na 20 lat, ustalając przy tym, że okres 2000-2002 będzie miał charakter przygotowawczy, w którym Wspólnota będzie wspierała tendencje do integracji regionalnej oraz rozpoczną się negocjacje z grupami regionalnymi, które doprowadziły już do określenia kształtu współpracy w ramach EPAs. Trwały one do grudnia 2007 r. W tym okresie wszystkie kraje AKP korzystały z preferencji handlowych, przyznanych im w ramach Lomé IV. Od stycznia 2008 r. zaczęły obowiązywać uzgodnione EPAs i rozpoczął się proces liberalizacji handlu krajów AKP (poza najslabiej rozwiniętymi), co dla wspólnotowych przedsiębiorstw (eksporterów i inwestorów) oznacza stopniowe zwiększanie obecności na tych rynkach.

Z punktu widzenia krajów AKP równie ważną kwestią regulowaną przez porozumienie z Cotonou jest pomoc finansowa i wsparcie techniczne, które podobnie jak wcześniej, będzie im dostarczane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju. Z zapisów porozumienia wynika, że Wspólnota chce uczynić swoją pomoc w tym zakresie bardziej spójną, elastyczną i efektywną niż przyznawana w ramach wcześniejszych konwencji. Jej wysokość i przeznaczenie są bowiem ustalane z beneficjentami, ponadto stanowi ona element całościowej

<sup>30</sup> Obszerna analiza problemów objętych negocjacjami zawarta jest w: P. Draper, *EU-Africa Trade Relations: The Political Economy of Economic Partnership Agreements*, „European Centre for International Political Economy”, no 2, June 2007.

strategii pomocy dla poszczególnych krajów. Zasoby Europejskiego Funduszu Rozwoju, stanowiącego integralną część ogólnego budżetu Wspólnoty, ustalane są na okresy od 5 do 7 lat: dla porozumienia z Cotonou określono wielkość środków w dziewiątym EFR na lata 2000–2007 w wysokości 13,5 miliarda ecu, a dla dziesiątego EFR na lata 2008–2013 – 22,682 miliarda euro, z czego na pomoc dla krajów AKP przypada 21,966 miliarda euro. Z kwoty tej zasadnicza część (ponad 17 miliardów) przeznaczona została na zgłoszone narodowe i regionalne programy, prawie 3 miliardy na rozwój współpracy regionalnej i między krajami AKP oraz 1,5 miliarda na inwestycje infrastrukturalne<sup>31</sup>.

Przewidziano różne zastosowania dla wspólnotowej pomocy finansowej: wsparcie o charakterze makroekonomicznym, finansowanie programów resortowych i konkretnych projektów inwestycyjnych, zmniejszenie zadłużenia, kompensata krótkoterminowego spadku dochodów eksportowych, pomoc humanitarna, rozwój sektora prywatnego, itp.<sup>32</sup>

Poza zasobami Europejskiego Funduszu Rozwoju duże znaczenie dla krajów AKP ma działalność kredytowa Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W latach 2000–2007 wartość kredytów udzielanych krajom AKP i innym rozwijającym się rosła średnio o blisko 5% rocznie (takie tempo miało być utrzymane do 2010 r.). Są one przede wszystkim przeznaczane na finansowanie projektów realizowanych w energetyce, rolnictwie, gospodarce wodnej, transporcie i budownictwie. Wartość kredytów rozwojowych dla krajów AKP w 2007 r. osiągnęła poziom 756,4 mln euro<sup>33</sup>.

Podkreślić należy, że kraje członkowskie Wspólnoty zawarły dwustronne porozumienia z krajami rozwijającymi się i w oparciu o nie realizują własną pomoc, która nie angażuje środków wspólnotowych.

Jak wcześniej zaznaczono w marcu 2010r. Porozumienie z Cotonou zostało poddane drugiej rewizji<sup>34</sup>, w której uwzględnione zostały zmiany w zasadach partnerstwa, które przyjęto w praktyce w latach 2001–2010. W szczególności dotyczą one<sup>35</sup>:

- uwzględniania we współpracy UE-AKP integracji regionalnej między krajami AKP,
- konieczności budowania i umacniania bezpieczeństwa i stabilności państw regionu,
- ważnego obszaru partnerstwa i współpracy jakim jest zapobieganie zmianom klimatycznym, chorobom takim jak AIDS i zwiększanie bezpieczeństwa żywnościowego,
- zmienionych ram stosunków handlowych w związku z wygaśnięciem w 2007 r. przyznanych krajom ACP preferencji handlowych. W nowej wersji porozumienia podkreślono, że kraje AKP muszą starać się sprostać wyzwaniu ściślejszej integracji z gospodarką światową,

- zwiększenia spektrum uczestników partnerstwa – poza rządami UE chce współpracować z parlamentami, władzami lokalnymi, organizacjami społecznymi oraz sektorem prywatnym,

- uzgodnień międzynarodowych odnoszących się do zasad pomocy, w szczególności koordynacji działań donatorów. Przyczyni się to do wzrostu efektywności tej pomocy w rezultacie obniżenia kosztów transakcyjnych.

W porozumieniu powołano organy, których celem jest działanie na rzecz realizacji zapisów Porozumienia, mianowicie Radę Ministrów i Komitet Ambasadorów oraz instytucję o charakterze parytetowym – Zgromadzenie Parlamentarne. W celu ułatwienia handlu wzajemnego powołano też parytetowy Komitet Ministrów Handlu oraz Forum

<sup>31</sup> Europa – Summaries of legislation – European Development Fund (EDF), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/1/vb/r12102.htm>, [dostęp: 25.03.2009]; S. Goertz, N. Keijzer, *Reprogramming EU development cooperation for 2014–2020 – Key moments for partner countries*, EU Delegations, member states and headquarters in 2012, ECDPM Discussion Paper 129/2012, <http://www.ecdpm.org/dp129>, [dostęp: 30.10.2015]

<sup>32</sup> Porozumienie z Cotonou, rozdział części czwartej.

<sup>33</sup> *EIB Annual Report 2007*, [www.eib.org/report](http://www.eib.org/report). [dostęp: 15.03.2009].

<sup>34</sup> Skonsolidowana wersja tekstu Porozumienia dostępna jest on line: <https://www.ec.europa.eu/EurLex>.

<sup>35</sup> Zob. European Commission, International Cooperation and Development, *Building partnerships for change in developing countries*, <http://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caibbean-and-pacific-acp-region>, [dostęp: 29.10.2015]

przedsiębiorców Prywatnych AKP-UE, którego zadaniem jest rozwój partnerstwa z firmami prywatnymi.

**Uwagi końcowe.** Polityka Wspólnoty wobec krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, w ramach której do końca XX wieku ta grupa krajów traktowana była w sposób szczególnie preferencyjny uległa zmianie wraz z wygaśnięciem ostatniej konwencji z Lomé. Obecnie polityka i stosunki gospodarcze UE z krajami AKP mają odmienny charakter. Nacisk położony został na partnerstwo i równość partnerów w handlu (brak jednostronnych preferencji). Pewną rekompensatą za wzajemność preferencji jest jednak wyraźnie zwiększona pomoc finansowa i techniczna, ale zauważyć należy tutaj bardziej rygorystyczne uwarunkowania w jej przyznawaniu.

Współpraca między Unią Europejską i grupą krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku datuje się od lat pięćdziesiątych XX wieku i jej ewolucja jest wyraźna: od pomocy i jednostronnych preferencji do partnerstwa. 6 października 2015 r. Wysoka Reprezentacja ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Komisja Europejska zainicjowały publiczne konsultacje na temat przyszłości partnerstwa między UE a krajami AKP po 2020 r. Czy nastąpią kosmetyczne czy też istotne zmiany w instytucjonalnych ramach stosunków między tymi partnerami? Uwarunkowania przyszłego kształtu tych stosunków zależą od rozwoju sytuacji ekonomicznej i politycznej w UE, w grupie krajów AKP oraz w globalnych stosunkach międzynarodowych.

1. Draper P. EU-Africa Trade Relations: The Political Economy of Economic Partnership Agreements / P. Draper // European Centre for International Political Economy. – 2007. – no 2, June.
2. EBI Annual Report 2007. – Access mode : [www.eib.org/report](http://www.eib.org/report).
3. EC –ACP Trade. A Statistical Analysis. – Luxembourg : European Commission, 1983.
4. El-Agraa A. M. The European Union. Economics and Policies / A. M. El-Agraa. – Harlow-London : Prentice Hall, 2004.
5. Europa – Summaries of legislation – European Development Fund (EDF). – Access mode : <http://europa.eu/scadplus/leg/en/1vb/r12102.htm>.
6. European Commission, International Cooperation and Development, Building partnerships for change in developing countries. – Access mode : <http://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caibbean-and-pacific-acp-region>.
7. Evrensel A. Y. Development Policy of the EU toward the ACP Countries: Effectiveness of Preferential Trade Arrangements and Aid / A. Y. Evrensel. – Edwardsville, IL: Department of Economics and Finance Southern Illinois University Edwardsville. – Access mode : <http://www.edu.euce/usa2007/papers>.
8. Goertz S., Keijzer N., Reprogramming EU development cooperation for 2014-2020 – Key moments for partner countries, EU Delegations, member states and headquarters in 2012, ECDPM Discussion Paper 129/2012. – Access mode : <http://www.ecdpm.org/dp129>,
9. Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21<sup>st</sup> century – Challenges and options for a new partnership. – Brussels: European Commission, DG VIII, 20 November 1996.
10. Jantóń-Drozdowska E. Międzynarodowe stosunki gospodarcze / E. Jantóń-Drozdowska. – Poznań: Ars boni et aequi, 2004.
11. Jantóń-Drozdowska E. Regionalna integracja gospodarcza / E. Jantóń-Drozdowska. – Warszawa-Poznań : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998.
12. Jantóń-Drozdowska E. Stosunki handlowe między EWG a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku / E. Jantóń-Drozdowska // Przegląd Zachodni. –1988. – nr 2.
13. Partnership Agreement between the Members of the Africa, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000. – Access mode : <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord>.
14. United Nations Conference on Trade and Development. Handbook of Statistics 2008. – New York and Geneva : United Nations, 2008.

15. United Nations Conference on Trade and Development, The Least Developed Countries Report 2008. Growth, Poverty and the Term of Development Partnership. – New York and Geneva : United Nations, 2008.
16. Wolf S. The Future of Cooperation between the EU and ACP Countries / S. Wolf // *Intereconomics*. – 1997. – May/June.

#### References

1. Draper, P. "EU-Africa Trade Relations: The Political Economy of Economic Partnership Agreements." *European Centre for International Political Economy* 2( 2007). Print.
2. EBI Annual Report 2007. Web. < [www.eib.org/report](http://www.eib.org/report)>.
3. *EC-ACP Trade. A Statistical Analysis*. Luxembourg: European Commission 1983. Print.
4. El-Agraa, A. M. *The European Union. Economics and Policies*. Harlow-London: Prentice Hall, 2004. Print.
5. Europa – Summaries of legislation – European Development Fund (EDF). Web. <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/1vb/r12102.htm>>.
6. European Commission, International Cooperation and Development. Building partnerships for change in developing countries. Web. < <http://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caibbean-and-pacific-acp-region>>.
7. Evrensel, A. Y. *Development Policy of the EU toward the ACP Countries: Effectiveness of Preferential Trade Arrangements and Aid*. Edwardsville, IL: Department of Economics and Finance Southern Illinois University Edwardsville. Web. < <http://www.edu.euce/usa2007/papers>>.
8. Goertz, S., and N. Keijzer. *Reprogramming EU development cooperation for 2014-2020 – Key moments for partner countries*. EU Delegations, member states and headquarters in 2012, ECDPM Discussion Paper 129/2012. Web. < <http://www.ecdpm.org/dp129>,>
9. *Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21<sup>st</sup> century – Challenges and options for a new partnership*. Brussels: European Commission, DG VIII, 20 Nov. 1996. Print.
10. Jantoń-Drozdowska, E. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Poznań: Ars boni et aequi, 2004. Print.
11. Jantoń-Drozdowska, E. *Regionalna integracja gospodarcza*. Warszawa-Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998. Print.
12. Jantoń-Drozdowska, E. „Stosunki handlowe między EWG a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku.” *Przegląd Zachodni* 2(1988). Print.
13. *Partnership Agreement between the Members of the Africa, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000*. Web. <<http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord>>.
14. United Nations Conference on Trade and Development. *Handbook of Statistics 2008*. New York and Geneva: United Nations, 2008. Print.
15. United Nations Conference on Trade and Development. *The Least Developed Countries Report 2008. Growth, Poverty and the Term of Development Partnership*. New York and Geneva: United Nations, 2008. Print.
16. Wolf, S. "The Future of Cooperation between the EU and ACP Countries." *Intereconomics* May/June 1997. Print.

#### Рецензент:

Ткачук І.Г. – д.е.н., професор кафедри фінансів ДВНЗ “Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника”.